

РУКОВОДСТВО

Участие граждан в бюджетном процессе

Авторы:

Кэлин Негурэ, Expert-Grup (Модуль 1)
Михай Могылдеа, IPRE (Модуль 2)
Станислав Гилецки, IPRE (Модуль 2)
Габриэла Иордан, IVC (Модуль 3)
Марина Семенюк, DVI (Модуль 3)
Адриан Ермураки, IPRE (Модуль 4)
Екатерина Попшой, IPRE (Модуль 4)
Стас Мадан, Expert-Grup (Модуль 5)

Отказ от ответственности

Данное руководство подготовлено при финансовой поддержке Европейского Союза и Фонда Фридриха Эберта (FES), и ответственность за его содержание несет исключительно проект «Гражданское общество за европейскую интеграцию», финансируемый Европейским Союзом при софинансировании Фонда Фридриха Эберта. Ответственность за содержание руководства несут его авторы, и оно не обязательно отражает точку зрения Европейского Союза и Фонда Фридриха Эберта (FES).

Оглавление

АББРЕВИАТУРЫ	4
ВВЕДЕНИЕ	5
МОДУЛЬ 1. ОСНОВНЫЕ КОНЦЕПЦИИ ГРАЖДАНСКОГО УЧАСТИЯ В БЮДЖЕТНОМ ПРОЦЕССЕ НА МЕСТНОМ И ЦЕНТРАЛЬНОМ УРОВНЯХ	6
1.1. Основные концепции участия	6
1.2. Бюджетный процесс на центральном и местном уровнях	10
1.3. Мониторинг бюджетного процесса	22
МОДУЛЬ 2: УВЯЗКА БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА С ПРОГРАММОЙ ЕВРОПЕИЗАЦИИ	29
2.1. Институциональные рамки реализации программы европеизации	29
2.2. Почему местные органы власти должны участвовать в процессе европеизации?	31
2.3. Соглашение об ассоциации и другие сопутствующие документы для процесса европеизации ..	34
МОДУЛЬ 3. АНАЛИЗ И МОНИТОРИНГ СОЦИАЛЬНЫХ РАСХОДОВ	41
3.1. Концептуальные аспекты социальных расходов	41
3.2. Связь между социальными расходами и государственной политикой	49
3.3. Анализ процесса планирования государственных расходов в социальной сфере	52
3.4. Анализ исполнения государственного бюджета в социальной сфере	54
Пример 1: Анализ и мониторинг расходов на здравоохранение в Чимишлийском районе	60
Пример 2: Оценка расходов на молодежный сектор районного Совета Каушанского р-на	63
МОДУЛЬ 4: АНАЛИЗ И МОНИТОРИНГ РАСХОДОВ В СЕКТОРЕ ПРАВОСУДИЯ	66
4.1. Институциональная сфера сектора правосудия	66
4.2. Классификация бюджетных расходов в сфере правосудия	68
4.3. Разработка и мониторинг отраслевой стратегии расходов в секторе правосудия	70
4.4. Подготовка, утверждение и мониторинг годовых бюджетов в секторе правосудия	78
4.5. Бюджетная прозрачность в секторе правосудия. Откуда брать данные по сектору правосудия? ..	80
МОДУЛЬ 5. АНАЛИЗ И МОНИТОРИНГ РАСХОДОВ ПО ЭКОНОМИЧЕСКИМ НАПРАВЛЕНИЯМ	82
5.1. Почему расходы в экономических областях важны для общественных интересов?	82
5.2. Прозрачность бюджета. Где брать данные?	86
5.3. Инструменты для обработки и анализа данных о расходах в экономических областях	88
5.4. Документы отраслевой политики и уровень их переноса в БПСП и законы о годовом бюджете ..	89
Пример 1: Субсидирование сельскохозяйственных производителей	91
Пример 2: Государственные закупки, проведенные мэрией города Криуляны в 2021 году	93

АББРЕВИАТУРЫ

АИПСХ	Агентство по интервенциям и платежам в сельском хозяйстве
БГСС	Бюджет государственного социального страхования
БПСР	Бюджетный прогноз на среднесрочный период
БУПВП	Бюро по управлению программами внешней помощи
ВВП	Валовой внутренний продукт
ГБ	Государственный бюджет
ЕС	Европейский Союз
ИПЦ	Индекс потребительских цен
КФП	Классификация функций Правительства
МВФ	Международный валютный фонд
МОВ	Местные органы власти
МТСЗН	Министерство труда и социальной защиты населения
МФ	Министерство финансов
МФСХР	Международный фонд сельскохозяйственного развития Отдел реализации проектов
НАРС	Национальное агентство по разрешению споров
НКСС	Национальная касса социального страхования
НМСК	Национальная медицинская страховая компания
НПБ	Национальный публичный бюджет
НПР	Национальный план развития
НСР	Национальная стратегия развития
НФРМР	Национальный фонд регионального и местного развития
ОГО	Организация гражданского общества
ООН	Организация Объединенных Наций
ОРП	Организация по развитию предпринимательства
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПДПРСА	План действий по реализации Соглашения об ассоциации
ФОМС	Фонды обязательного медицинского страхования
ФЭЭ	Фонд энергоэффективности
ЦОВ	Центральные органы власти
ЦУР	Цель устойчивого развития

ВВЕДЕНИЕ

Участие является одним из основных элементов культуры открытого правительства¹, которое продвигает принципы прозрачности, честности, подотчетности и участия для обеспечения демократии и инклюзивного роста. В основе этой концепции лежит идея о том, что граждане должны иметь доступ к государственной информации, понимать ее и вносить свой вклад в процесс принятия решений, а также контролировать и оценивать решения и действия органов власти.

Мониторинг государственной деятельности и расходов со стороны общественности и гражданского общества особенно важен по нескольким причинам:

1. **Прозрачность и подотчетность** – позволяет общественности и гражданскому обществу иметь доступ к информации о том, как расходуются государственные средства, и проверять, насколько ответственно и эффективно они используются. Это способствует повышению прозрачности деятельности правительства и подотчетности перед гражданами.
2. **Предупреждение коррупции и борьба с ней** – мощный инструмент в борьбе с коррупцией. Активное привлечение населения и гражданского общества к мониторингу позволяет выявлять и сообщать о любых аномалиях, мошенничестве или злоупотреблениях при использовании государственных средств. Это поможет предотвратить и пресечь коррупционные действия и обеспечить честное и справедливое управление государственными ресурсами.
3. **Эффективность использования государственных расходов** – дает возможность оценить эффективность государственных расходов. Отслеживая, как распределяются и используются государственные средства на развитие экономики, можно оценить, приносят ли они желаемые результаты и реальную пользу населению и экономике в целом. Это может помочь улучшить планирование и реализацию экономической политики и проектов.
4. **Участие и вовлечение граждан** – поощряет активное вовлечение граждан в процесс принятия решений и дает им возможность выразить свое мнение и озабоченность по поводу того, как расходуются государственные средства. Это способствует развитию гражданского участия и укреплению демократии участия, когда граждане играют активную роль в принятии решений и формировании экономической политики.
5. **Фискальная ответственность** – может способствовать укреплению финансовой дисциплины. Если граждане информированы и вовлечены в процесс отслеживания государственных расходов, то это повышает давление на правительства и государственные учреждения, заставляя их эффективно управлять ресурсами и обеспечивая ответственное использование государственных средств.

Данное Руководство предназначено для организаций гражданского общества и всех граждански активных граждан, интересующихся бюджетным процессом и тем, как расходуются государственные средства как на местном, так и на центральном уровне. Цель Руководства - дать подробное представление о том, как анализируются бюджетные расходы. Оно начинается с главы, посвященной основным концепциям гражданского участия в бюджетном процессе, а затем в четырех других главах уделяется внимание различным областям применения: европеизации, социальной, справедливой и экономической повесткам дня. Наконец, Руководство направлено на укрепление знаний и возможностей гражданского общества по активному участию в бюджетном процессе и сотрудничеству с соответствующими субъектами, включая местные и центральные органы власти, для формулирования и продвижения потребностей общества и граждан.

¹ [Рекомендация Совета ОЭСР по открытому правительству](#)

МОДУЛЬ 1. ОСНОВНЫЕ КОНЦЕПЦИИ ГРАЖДАНСКОГО УЧАСТИЯ В БЮДЖЕТНОМ ПРОЦЕССЕ НА МЕСТНОМ И ЦЕНТРАЛЬНОМ УРОВНЯХ

1.1. Основные концепции участия

Что такое гражданское участие?

Под гражданским участием понимается процесс взаимодействия граждан с государственными структурами и вовлечение членов общества в процесс принятия решений, а также в решение проблем, актуальных для населения и развития общества и государства. Принцип участия активно продвигается как на национальном уровне через положения национального законодательства², так и на уровне Европейского Союза, а также международными институтами и организациями, занимающимися поддержкой и совершенствованием процессов управления, такими как Всемирный банк и ОЭСР.

Кто участвует в этом процессе?

Согласно [Руководству ОЭСР по общественному участию \(2022 г.\)](#), на концептуальном уровне для обозначения вовлечения граждан в процесс принятия решений органами государственной власти используются различные понятия: вовлечение граждан, общественное участие, гражданское участие и т.д. Для определения участия ОЭСР ссылается на заинтересованные стороны, объединяя под этим понятием граждан и любую сторону, заинтересованную в конкретном решении или процессе принятия решений или затрагиваемую ими. При этом предлагается рассматривать отдельно две категории участников:

- **Заинтересованные стороны** – любая заинтересованная или затронутая сторона, включая правительственные или неправительственные учреждения и организации, часть гражданского общества, научные круги, средства массовой информации или частный сектор.
- **Граждане** – физические лица независимо от возраста, гендерной идентичности, сексуальной ориентации, вероисповедания и политической принадлежности. Этот термин понимается в широком смысле как «житель определенного места», имея в виду село, поселок, город, регион или страну, в зависимости от контекста. Его не следует толковать в более узком смысле «юридически признанный гражданин государства». В этом более широком смысле оно эквивалентно понятию «человек».

Участие граждан и заинтересованных сторон включает в себя «все способы, с помощью которых заинтересованные стороны (включая граждан) могут быть вовлечены в политический цикл, разработку и предоставление услуг». Оно подразумевает усилия государственных учреждений по выслушиванию мнений, взглядов и вклада граждан и заинтересованных сторон. Участие позволяет гражданам и заинтересованным сторонам влиять на деятельность и решения государственных органов на различных этапах цикла программных политик.

В то же время Европейский Союз посредством сообщений Комиссии [«Белая книга по вопросам европейского участия»](#) и [«На пути к укреплению культуры консультаций и диалога - Общие принципы и минимальные стандарты проведения Комиссией консультаций с заинтересованными сторонами»](#) подчеркивает особую роль организаций гражданского общества (ОГО) как посредников широкого политического диалога. Комиссия отмечает, что членство в ассоциации является еще одним способом активного участия граждан в жизни общества, помимо участия в политических партиях или в выборах.

² См. Конституцию Республики Молдова - ст. 23, 32, 34, 39, 40, 41, 52; Закон № 239/2008 о прозрачности процесса принятия решений, Закон № 181/2014 о публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности и Приказ Министерства финансов № 209/2015 об утверждении Методологического руководства по разработке, утверждению и изменению бюджета.

Таким образом, участие ОГО в процессе принятия решений является надежным связующим звеном между гражданами и институтами.

Каковы цели участия?

Проявляя интерес к публичной информации и активно участвуя в процессе принятия решений на центральном и местном уровнях, граждане играют важную роль в поддержке демократических процессов в обществе. Участие способствует повышению прозрачности, подотчетности и эффективности работы органов власти.

Содействие участию преследует ряд целей как для центральных и местных органов власти, так и для граждан и заинтересованных сторон.

С точки зрения властей, целью консультаций является получение информации, советов и мнений. Власти стремятся выявить и уточнить интересы сторон с конечной целью разработки политики и принятия решений, которые в большей степени отвечают потребностям граждан и с большей вероятностью будут поддержаны и реализованы.

По данным [Всемирного банка](#) появляется все больше доказательств того, что при наличии соответствующих условий значимые формы вовлечения граждан и социальной ответственности могут привести к улучшению управления, расширению прав и возможностей граждан, более позитивным и конструктивным отношениям граждан с органами власти, повышению эффективности предоставления государственных услуг и, в конечном итоге, к развитию, повышению эффективности и благосостояния.

Определение условий эффективного участия

Предоставление информации и обмен ею рассматриваются как основа эффективного процесса участия.

Гражданское участие обусловлено одновременным содействием процессу с двух сходящихся направлений к общей точке взаимодействия – *сверху вниз и снизу вверх*.

Направление «сверху вниз» обеспечивается центральными или местными органами власти. Это предполагает обеспечение доступа общественности к информации путем реализации принципа прозрачности.

Согласно [«Белой книге по вопросам европейского участия»](#), в процессе консультаций должен соблюдаться набор общих принципов и минимальных стандартов надлежащего управления.

Пять общих принципов:

Открытость – для повышения доверия к государственным органам работа государственных учреждений, административные процессы, формирование политики и адвокация должны быть максимально заметны для посторонних. Активная коммуникация и максимально широкие консультации по вопросам политики являются инструментами, обеспечивающими это.

Подотчетность – обеспечивается путем прояснения роли каждой стороны в процессе принятия решений и принятия ответственности за эту роль.

Участие – систематическое и максимально широкое вовлечение граждан и заинтересованных сторон на всех этапах государственной политики, от разработки концепции до реализации, на основе инклюзивного подхода.

Эффективность – решения должны приниматься на нужном уровне, в нужное время и обеспечивать требуемый результат. Для достижения желаемого эффекта процесс консультаций должен начинаться

как можно раньше - заинтересованные стороны должны привлекаться на этапе, позволяющем влиять на формулирование целей, методов реализации, показателей эффективности и т.д. Одним из условий эффективности является соблюдение принципа пропорциональности. Метод и уровень участия всегда должны быть соразмерны воздействию предложения государственной политики.

Согласованность – политика и действия должны быть последовательными, а процесс консультаций - прозрачным и последовательным.

Набор минимальных стандартов таков:

Четкое содержание процесса консультаций. Вся информация о предметах консультаций должна быть четкой и лаконичной, чтобы облегчить получение соответствующих ответов.

Целевые группы для консультаций. При определении целевой группы в процессе консультаций необходимо обеспечить участие всех заинтересованных сторон (тех, кого это касается, тех, кто обладает опытом в данной области, тех, кто будет участвовать в реализации и т.д.) и предоставить им возможность высказать свое мнение.

Публикация. Распространение информации должно обеспечиваться с помощью соответствующих методов повышения осведомленности, используя каналы связи, отвечающие потребностям целевой аудитории. Для максимально широкого охвата аудитории будет создана единая точка доступа для консультаций, где заинтересованные стороны смогут найти соответствующую информацию и документацию.

Соответствующие временные рамки участия. Для эффективного и результативного процесса заинтересованным сторонам должно быть предоставлено достаточно времени для планирования и ответа на приглашения и письменные материалы.

Подтверждение и ответ. Для обеспечения согласованности действий необходимо подтверждение получения материалов, ответ сторон, которые их представили, анализ и сравнительный анализ предложений и окончательных результатов с целью совершенствования механизмов консультаций и действий. Результаты открытых публичных консультаций также должны быть размещены на сайтах, связанных с единой точкой доступа в Интернете.

Уровни участия

Рекомендация Совета ОЭСР по открытому правительству (2017) выделяет три уровня участия граждан и заинтересованных сторон, которые различаются по степени вовлеченности: информирование, консультации и вовлечение (см. рис. 1.1.).

Рисунок 1.1. Три уровня гражданского участия



Источник: Подготовлено автором на основе [Руководства ОЭСР по процессу общественного участия \(2022 г.\)](#)

Методы участия

Хотя существует множество методов участия граждан в зависимости от контекста, здесь мы рассмотрим несколько различных методов, вдохновленных [Руководством ОЭСР по процессу общественного участия](#), которые могут широко применяться в общественной сфере на центральном и/или местном уровне:

Обеспечение доступа к информации и данным – предполагает добровольную/активную публикацию информации и предоставление ее по запросу. Используется как метод повышения осведомленности общественности о той или иной проблеме или решении.

Открытые встречи – предполагают созыв общественных собраний с участием заинтересованных сторон для обсуждения интересующих их вопросов с представителями центральных или местных органов власти. Это метод информирования общественности о государственных проблемах и решениях, их обсуждения, ознакомления граждан с процессом принятия решений, повышения прозрачности и проверки принятия политики и решений общественностью.

Консультации с общественностью – предполагают обмен комментариями, мнениями, информацией, советами, опытом и идеями по поводу политических предложений властей. Этот метод также широко используется для сбора экспертных мнений по данному вопросу.

Открытые инновации – использование так называемого «коллективного или группового разума» для совместного поиска решений конкретных общественных проблем с помощью методов краудсорсинга, хакатонов или общественных задач.

Гражданский мониторинг – вовлечение граждан в мониторинг и оценку решений, политики и услуг. Этот метод является механизмом социальной подотчетности.

Партисипаторное бюджетирование – это метод участия на местном уровне с расширенной степенью вовлечения граждан в принятие решений по распределению и управлению некоторыми или всеми финансовыми ресурсами. С помощью этого метода граждане обращаются за помощью в определении предпочтений по бюджету или распределению ресурсов. Таким образом, у населения собираются идеи и проекты, которые будут финансироваться. Это повышает осведомленность и понимание гражданами сути государственных расходов.

Репрезентативный совещательный процесс – метод участия, при котором группа людей (обычно от 15 до 100 участников), отобранных случайным образом (с помощью гражданской лотереи для обеспечения инклюзивности) и широко представляющих сообщество (стратифицированных по таким критериям, как возраст, пол, место проживания и социально-экономическое положение, чтобы охватить как можно более широкий круг граждан), тратит значительное время на обучение и взаимодействие в процессе обсуждения с целью формирования коллективных рекомендаций для лиц, принимающих решения. Этот метод используется для сбора обоснованных коллективных мнений по сложному политическому вопросу и выработки рекомендаций, учитывающих широкий спектр мнений, что повышает легитимность сложных решений.

1.2. Бюджетный процесс на центральном и местном уровнях

Существование государства и выполнение присущих ему функций требует выделения финансовых ресурсов. Отношения, складывающиеся между государством, с одной стороны, и хозяйствующими субъектами, организациями и гражданами, с другой, являются бюджетно-налоговыми отношениями, имеющими целью аккумуляцию финансовых ресурсов, представляющих собой государственные финансы. Государственные финансы включают в себя все финансовые ресурсы, аккумулируемые от имени государства и распределяемые им для выполнения своих функций и задач. В зависимости от уровня управления государственные финансы подразделяются на две большие категории – (1) государственные финансы, управляемые правительством, и (2) государственные финансы, управляемые местными органами власти (МОВ).

Финансовые ресурсы, аккумулируемые от имени государства, представляют собой совокупность бюджетных доходов как финансовых средств, собираемых в бюджет. Доходы бюджета состоят из налогов и сборов, взносов на государственное социальное страхование и взносов на обязательное медицинское страхование, дотаций на поддержку бюджета и проектов, финансируемых из внешних источников, а также других доходов, предусмотренных законодательством (например, от приватизации и валоризации государственного имущества).

Финансовые ресурсы, распределяемые государством для выполнения своих функций и задач, представляют собой общие бюджетные расходы, которые указываются в ежегодных законах о бюджете. Эти расходы определяются затратами на персонал, социальными выплатами, расходами на товары и услуги, субсидиями и трансфертами, процентами, расходами на формирование основных фондов и другими расходами, предусмотренными законодательством.

Все доходы, расходы и источники финансирования, предназначенные для выполнения функций центральных и местных органов власти, ежегодно отражаются в бюджете. Разница между доходами и расходами бюджета представляет собой сальдо бюджета. Отрицательное сальдо бюджета (расходы превышают доходы) является дефицитом бюджета, а положительное сальдо (доходы превышают расходы) – профицитом бюджета. При равных доходах и расходах получаем бюджетное равновесие. В

соответствии с бюджетно-налоговыми правилами годовыми законами о бюджете³ устанавливаются предельный уровень сальдо бюджета (см. статью 1 закона о государственном бюджете на соответствующий год) и источники финансирования дефицита бюджета (в основном за счет внешних и внутренних заимствований, см. приложение № 2 к закону о государственном бюджете на соответствующий год).

Что такое бюджет и как он устроен?

Бюджет – это смета доходов и расходов на определенный период времени, обычно на год. Правительство разрабатывает проект бюджета и представляет его на утверждение в парламент. После утверждения бюджет становится законом, который подлежит исполнению, как и любой другой закон страны. Согласно статье 26 Закона о публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности, Национальный публичный бюджет (НПБ) Республики Молдова включает в себя Государственный бюджет (ГБ), Бюджет государственного социального страхования (БГСС), Фонды обязательного медицинского страхования (ФОМС), а также местные бюджеты первого и второго уровней.

Рисунок 1.2. Структура национального публичного бюджета



Источник: На основе Закона о публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности⁴

Закон о публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности регулирует процессы подготовки, утверждения, исполнения, отчетности и контроля бюджетов и фондов компонентов НПБ.

Бюджетный процесс

Одним из наиболее важных и сложных процессов в органах государственной власти является бюджетный процесс, представляющий собой последовательность действий по подготовке, рассмотрению, утверждению, исполнению и представлению отчетности.

В основе бюджетного процесса лежат десять принципов, подробно изложенных в главе II, разделе 1 Закона о публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности. В рамках данного руководства мы ограничимся упоминанием следующих:

Годичность – бюджеты охватывают период одного календарного года, составляются и утверждаются на один год и исполняются в течение этого года.

Предсказуемость и устойчивость – годовые бюджеты составляются на основе среднесрочных макробюджетных прогнозов и документов по фискальной политике и регулярно обновляются для обеспечения макроэкономической стабильности и устойчивости государственных финансов в среднесрочной и долгосрочной перспективе.

³ Ссылки на законы о бюджете штатов, начиная с 2012 года, можно найти на сайте <https://mf.gov.md/ro/buget/bugetul-public-na%C8%9Bional/bugetul-de-stat>

⁴ Закон о государственных финансах и бюджетной ответственности № 181 от 25-07-2014

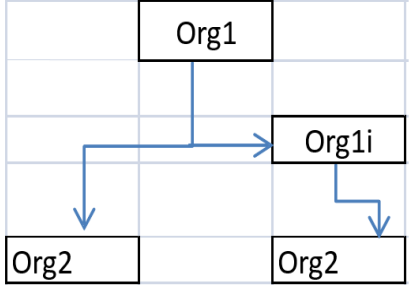
Прозрачность – подготовка, утверждение и исполнение бюджетов осуществляются на основе бюджетного календаря и прозрачных процедур, с четко определенными функциями и обязанностями, всеобъемлющей информацией, представляемой общественности в ясной и доступной форме.

Специализация – подготовка, исполнение и отчетность по бюджетам осуществляются на основе единой системы бюджетной классификации.

Бюджетная классификация

Структурирование (составление, исполнение и отчетность) бюджетов осуществляется в соответствии с бюджетной классификацией. Бюджетная классификация – это единая система кодов, которая группирует и систематизирует бюджетные показатели по определенным критериям. Применяемая в Республике Молдова система бюджетной классификации, утвержденная в 2015 году, соответствует системам ООН и МВФ и включает в себя:

- Организационная классификация* представляет собой систему кодирования получателей бюджетных ассигнований – подведомственных центральных и местных органов государственной власти, управляющих бюджетными средствами. Субъектами организационной классификации могут быть только бюджетные органы и учреждения, ведущие бухгалтерский учет и финансовую отчетность в соответствии с правилами бухгалтерского учета для бюджетной сферы, а также органы и учреждения с функциями администрирования и управления бюджетом государственного социального страхования и фондами обязательного медицинского страхования. Структура организационной классификации состоит из двух уровней: (1) "Org1" - относится к ЦОВ или МОВ, а также к промежуточным учреждениям - "Org1i", созданным соответствующим центральным или местным органом государственной власти и имеющим в своем подчинении бюджетные учреждения, например, Секретариат парламента, Аппарат Президента, министерства, районные советы, мэрии и т.д. ; и (2) "Org2" - государственные бюджетные учреждения, созданные ЦОВ или МОВ, непосредственно подчиненные "Org1" или "Org1i" и распоряжающиеся бюджетными средствами, например, университеты, профессиональные училища, районные инспекции и т.д.



```

graph TD
    Org1[Org1] --> Org1i[Org1i]
    Org1 --> Org2_1[Org2]
    Org1i --> Org2_2[Org2]
    
```
- Функциональная классификация* – это группировка бюджетных расходов по социально-экономическим функциям и задачам, реализуемым в рамках бюджетного сектора. Она представляет собой общую номенклатуру постоянного действия, кодифицирующую функции бюджетного сектора в соответствии с международными стандартами (Classification of Functions of Government - COFOG). Функции, реализуемые в бюджетном секторе, классифицируются на 3 иерархических уровнях, образующих уникальный код из четырех знаков. Первый уровень представляет собой 10 основных групп (01-10): 01 Государственные услуги общего назначения; 02 Национальная оборона; 03 Общественный порядок и национальная безопасность; 04 Услуги в области экономики; 05 Охрана окружающей среды; 06 Жилищно-коммунальное хозяйство; 07 Здравоохранение; 08 Культура, спорт, молодежь, культы и отдых; 09 Образование; 10 Социальная защита. Второй уровень представляет собой разбивку первого уровня на функциональные группы. Основная группа не

может быть разделена более чем на 9 групп. Группы, в свою очередь, делятся не более чем на 9 подгрупп, образующих третий уровень:

Уровень	Уровень 1	Уровень 2	Уровень 3
Наименование	Главная группа	Группа	Подгруппа
Количество знаков	XX	X	X

Например, основная группа 10 «Социальная защита» содержит 9 групп и 9 подгрупп.

Таблица 1.1. Дезагрегирование по группам расходов Социальная защита

Главная группа	Группа	Подгруппа*	Код	Наименование
10			10	Социальная защита
10	1		101	Защита в случае болезни или нетрудоспособности
10	1	1	1011	Защита в случае болезни
10	1	2	1012	Защита в случае нетрудоспособности
10	2		102	Защита пожилых людей
10	2	*	1020	Защита пожилых людей
10	3		103	Защита в связи с потерей кормильца
10	3	*	1030	Защита в связи с потерей кормильца
10	4		104	Защита семьи и ребенка
10	4	*	1040	Защита семьи и ребенка
10	5		105	Защита в случае безработицы
10	5	*	1050	Защита в случае безработицы
10	6		106	Защита при страховании жилья
10	6	*	1060	Защита при страховании жилья
10	7		107	Защита от социальной изоляции
10	7	*	1070	Защита от социальной изоляции
10	8		108	Прикладные научные исследования в области социальной защиты населения
10	8	*	1080	Прикладные научные исследования в области социальной защиты населения
10	9		109	Прочие услуги социальной защиты, не отнесенные к другим группам
10	9	1	1091	Управление социальной защитой населения
10	9	2	1092	Управление в государственной системе социального обеспечения
10	9	3	1093	Поддержка государственной системы социального обеспечения
10	9	9	1099	Прочие услуги социальной защиты

Источник: Приложение № 5 к Приказу Министра финансов № 208/2015

Позиции функциональной классификации, которые на уровне 3 не разделяются (отмечены звездочкой*), на практике используются заполненными "0" на уровне 3.

Учитывая, что в приведенной структуре классификации предусмотрены все функциональные категории в соответствии со стандартами, некоторые из них могут быть неприменимы в данный момент или в конкретный период, поскольку правительство или местные органы государственной власти не будут выделять ресурсы на то или иное направление.

Например, на 2023 год расходы государственного бюджета в соответствии с функциональной классификацией на социальную защиту включают следующие категории:

Таблица 1.2. Расходы государственного бюджета в соответствии с функциональной классификацией на социальную защиту населения, 2023 год

Социальная защита	10	23 706 663.6
Защита в случае болезни или нетрудоспособности	101	164 598,7
Защита пожилых людей	102	208 601,5
Защита семьи и ребенка	104	85 711,3
Защита в случае безработицы	105	34 135,9
Защита при страховании жилья	106	190 587,0
Защита от социальной изоляции	107	250 048,0
Прочие услуги социальной защиты, не отнесенные к другим группам	109	22 772 981,2

Источник: Приложение 4 к [Закону о государственном бюджете на 2023 год, № 359 от 22-12-2022 г.](#)

Роль функциональной классификации заключается в обеспечении сопоставимости бюджетного сектора в разных странах, она представляет собой описание расходов и не является правовой основой для выделения и использования бюджетных средств на указанные цели. В приложении 4 к закону о государственном бюджете расходы представлены в соответствии с функциональной классификацией.

- Классификация программ* представляет собой систему кодификации направлений развития государства и призвана облегчить планирование бюджетных ресурсов для реализации государственной политики, а также служить инструментом ответственности получателей бюджетных средств. Классификация программ - это инструмент внутреннего управления органами власти/учреждениями, позволяющий анализировать достигнутые результаты в сравнении с принятыми допущениями и использованными ресурсами. Классификация программ состоит из двух частей: часть 1 состоит из двух уровней – «Программы» (П1) и «Подпрограммы» (П2), которые иерархически соподчинены, а часть 2 представляет собой третий уровень – «Мероприятия» (П3) и является независимой. Взаимосвязь между Функциональной классификацией и Классификацией программ должна соответствовать следующему правилу: **подпрограмма может быть отнесена только к одной функциональной подгруппе**, для которой в перечне кодов для уровня 1 Классификации программ указана взаимосвязь между подпрограммой и функциональной подгруппой. Данную взаимосвязь можно определить в приложении № 7 к приказу Министра финансов о бюджетной классификации № 208 от 24 декабря 2015 года.

Таблица 1.3. Классификация по программам и подпрограммам государственной политики в области социальной защиты населения

Программа	Под-программа	Код	Наименование	Соотношение с Кодом ФЗ
90		90	Социальная защита	
90	01	9001	Программные политики и управление в области социальной защиты населения	1091
90	02	9002	Управление государственной системой социального обеспечения	1092
90	03	9003	Защита в случае временной нетрудоспособности	1011
90	04	9004	Защита пожилых людей	1020



Финансирование
Европейского Союза

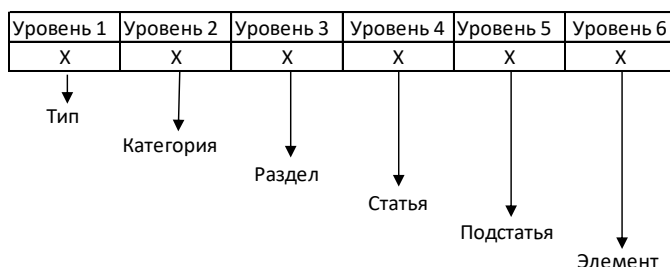


90	05	9005	Защита в связи с потерей кормильца	1030
90	06	9006	Защита семьи и ребенка	1040
90	07	9007	Прикладные научные исследования в области социальной защиты населения	1080
90	08	9008	Защита безработных граждан	1050
90	09	9009	Защита при страховании жилья	1060
90	10	9010	Социальная защита людей с ограниченными возможностями	1012
90	11	9011	Дополнительная поддержка отдельных категорий населения	1099
90	12	9012	Социальная защита в исключительных случаях	1070
90	13	9013	Обеспечение равных возможностей для женщин и мужчин	1099
90	14	9014	Компенсация потерь по денежным вкладам граждан в Banca de Economii	1099
90	15	9015	Социальная защита людей, находящихся в зоне риска	1099
90	16	9016	Поддержка государственной системы социального обеспечения	1093
90	17	9017	Государственная служба в области социальной защиты населения	1099
90	18	9018	Социальная защита пенсионеров вооруженных сил	1099
90	19	9019	Социальная защита отдельных категорий граждан	1099
90	20	9020	Поддержка деятельности системы социальной защиты населения	1099
90	21	9021	Погашение льготных кредитов и соответствующих процентов	1099
90	22	9022	Компенсация убытков, понесенных транспортными предприятиями в связи с предоставлением льгот отдельным категориям населения	1099
90	23	9023	Субсидирование процентов по льготным банковским кредитам строительным кооперативам	1099
90	30	9030	Компенсация разницы в тарифах на электроэнергию и природный газ для населения некоторых населенных пунктов Дубоссарского и Каушанского районов, а также деревни Варница Новоаненского района	1099
90	31	9031	Субсидирование сельскохозяйственных производителей и физических лиц в некоторых населенных пунктах Дубоссарского и Каушанского районов	1099
90	32	9032	Социальная помощь государства отдельным категориям граждан на местном уровне	1099
	33	9033	Социальная защита в условиях пандемии Ковид-19	1099

Источник: Приложение № 7 к Приказу Министра финансов № 208/2015

Расходы бюджета в соответствии с классификацией по программам и подпрограммам могут быть определены в приложении № 3 к закону о государственном бюджете на соответствующий год по коду соответствующей программы и подпрограммы в составе бюджетов органов власти, финансируемых из государственного бюджета. Расходы на ту или иную подпрограмму могут быть распределены между несколькими органами власти, финансируемыми из государственного бюджета, а также на общие мероприятия, например, расходы на подпрограмму 9019 «Социальная защита отдельных категорий граждан».

- Экономическая классификация интегрирована с Планом счетов в соответствии с экономическим содержанием операций в виде уникальной системы кодирования для шести типов экономических классификаций: доходы (100000), расходы (200000), нефинансовые активы (300000), финансовые активы (400000), обязательства (500000) и изменение остатка денежных средств (900000). Каждый тип состоит из кода, состоящего всего из 6 знаков, имеющего следующую структуру:



Например, экономическая классификация используется как при планировании, так и при составлении отчетности об исполнении бюджетов органов власти/бюджетных учреждений с финансированием из государственного бюджета.

Таблица 1.4. Примеры кодов экономической классификации на основе отчета о выполнении ГБ

Наименование	Код ЕКО К1-К6	Утверждено	Уточнено	Выполнено
I. ДОХОД, ВСЕГО	1	22 705 277,5	28 230 635,4	26 136 266,9
Налоги и сборы	11	21 000,0	21 000,0	16 244,0
Налоги и пошлины на товары и услуги	114	21 000,0	21 000,0	16 244,0
Обязательные платежи производителей вин	114640	21 000,0	21 000,0	16 244,0
Полученные гранты	13	877 917,8	770 985,7	521 378,8
Гранты, полученные от других государственных органов	131	106 124,4	17 114,6	4 825,4
Текущие гранты, полученные от правительств других стран по проектам, финансируемым из внешних источников для государственного бюджета	131121	9 400,0	12 320,0	4 825,4
Капитальные гранты, полученные от правительств других стран по проектам, финансируемым из внешних источников для государственного бюджета	131221	96 724,4	4 794,6	0,0
РАСХОДЫ И НЕФИНАНСОВЫЕ АКТИВЫ, всего	2+3	27 235 487,4	32 368 026,5	28 447 760,3
II. РАСХОДЫ, ВСЕГО	2	21 648 049,3	25 883 644,7	23 614 142,5
Расходы на персонал	21	8 535 326,4	9 261 366,0	9 023 268,5
Оплата труда	211	6 757 192,7	7 201 696,4	7 011 365,3
Основная заработная плата	211110	47 678,1	166,7	0,0
Премии и надбавки к основной заработной плате	211120	972,0	354,6	354,6
Материальная помощь	211130	0,0	0,0	0,0
Премии	211140	824,7	0,0	0,0
Оплата труда работников в соответствии со штатами	211180	6 593 098,0	7 085 830,6	6 901 989,8
Прочие выплаты по заработной плате	211190	0,0	0,0	0,0

III. НЕФИНАНСОВЫЕ АКТИВЫ	3	5 587 438,1	6 484 381,8	4 833 617,8
Фиксированные средства	31	4 088 859,9	4 846 311,6	3 315 781,3
Здания	311	350 726,6	527 554,5	372 773,6
Приобретение зданий	311110	11 335,0	170 239,8	154 620,6
Капитальный ремонт зданий	311120	339 391,6	357 314,7	218 152,9

Источник: Выдержка из формы № 9 [Отчета об исполнении государственного бюджета в 2022 году](#)

- Классификация источников предназначена для классификации средств государственного бюджета страны по уровню бюджета (например, государственный бюджет страны, центральный консолидированный бюджет, местный консолидированный бюджет и т.д.), компоненту источника (отдельно по доходам и расходам) и происхождению источника дохода (по донорам для внешних источников):



Таблица 1.5. Пример классификации средств государственного бюджета страны по бюджетным уровням

S1	S2	Наименование
Бюджетный уровень	Бюджетный подуровень	
0	0	Национальный государственный бюджет
1		Центральный консолидированный бюджет
1	1	Государственный бюджет
1	2	Государственный бюджет социального обеспечения
1	3	Фонды обязательного медицинского страхования
2		Местный консолидированный бюджет
2	1	Местный бюджет 1 уровня
2	2	Местный бюджет 2 уровня
S3	S4	Наименование
Компонент	Подкомпонент	
1	00	Ресурсы общего назначения
2		Средства, собранные органами власти/бюджетными учреждениями
2	96	Средства специальных фондов
2	97	Ресурсы, привлекаемые учреждениями
3	00	Общие ассигнования
4		Ассигнования специального назначения
4	01	Государственный резервный фонд
4	02	Фонд государственного инвестирования
S5	S6	Наименование
Происхождение	Донор	

1	X	Внутренние источники
2	00	Внешние источники
2	051	ЕИБ
2	053	ЕБРР

Источник: Приложение №10 к Приказу министра финансов 208/2015

Подробнее о структуре бюджетной классификации и методологических правилах применения бюджетных классификаций см. приказ министра финансов № 208 от 24 декабря 2015 года⁵ и приложения к нему.

Бюджетный календарь

Сроки бюджетного процесса определяются отдельным бюджетным календарем для центрального и местного уровня. Основные мероприятия и сроки бюджетного календаря определены в статье 47 Закона о публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности (рис. 1.3 и рис. 1.4).

Рисунок 1.3. Бюджетный календарь на центральном уровне - этап подготовки и утверждения бюджета на следующий год



Основные этапы и ответственность за разработку и принятие закона о годовом государственном бюджете, промежуточные мероприятия и сроки их выполнения детально представлены в Методологическом руководстве по разработке, утверждению и изменению бюджета⁶. Он направлен на методологическое регулирование процесса бюджетного планирования и призван способствовать надлежащему исполнению бюджетного законодательства.

Согласно ст. 20(4) Закона о местных публичных финансах⁷, промежуточные мероприятия бюджетного календаря по составлению местных бюджетов и сроки их исполнения определяются органом исполнительной власти с учетом методологического руководства, утвержденного Министерством финансов.

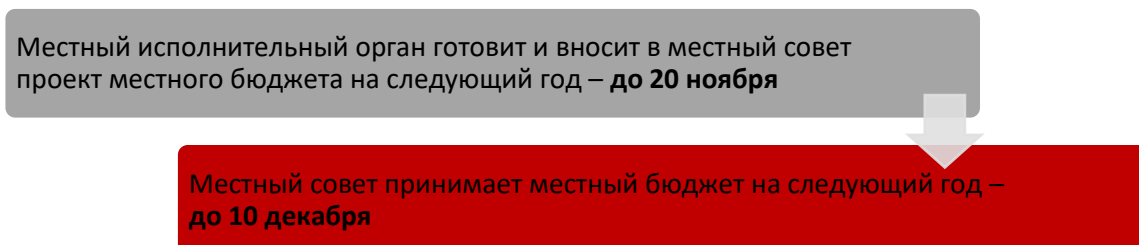
⁵ [Приказ Министерства финансов № 208 от 24-12-2015 о бюджетной классификации](#)

⁶ [Методологическое руководство по разработке, утверждению и изменению бюджета, приложение к приказу Министра финансов №209 от 24.12.2015](#)

⁷ [Закон № 397 от 16-10-2003 г. "О местных публичных финансах"](#)

В соответствии с указанным методологическим руководством процесс разработки и принятия закона о годовом государственном бюджете делится на два этапа - (1) разработка проекта государственного бюджета и (2) рассмотрение и принятие закона о государственном бюджете.

Рисунок 1.4. Бюджетный календарь на местном уровне – этап составления и утверждения бюджета на следующий год



Возможности для гражданского участия могут быть использованы на каждом этапе с учетом обязанности ответственного органа (Министерства финансов, Правительства, Парламента, МОВ) обеспечить доступ путем публикации на официальном сайте соответствующего органа и проведения консультаций проектов решений и соответствующих материалов. Так, в соответствии с положениями Закона № 239/2008 о прозрачности процесса принятия решений, соответствующий орган государственной власти обязан обнародовать объявление об организации публичных консультаций и соответствующие материалы не менее чем за 15 рабочих дней до завершения подготовки проекта решения, а срок представления рекомендаций по проектам решений должен составлять не менее 10 рабочих дней с даты освещения в СМИ объявления об инициировании подготовки решения или с даты освещения в СМИ объявления об организации публичных консультаций.

Также частью бюджетного календаря являются мероприятия и сроки представления и утверждения годовых отчетов об исполнении государственного бюджета, бюджета государственного социального страхования и фондов обязательного медицинского страхования, а также местного бюджета за истекший бюджетный год. Эти отчеты служат источниками данных и информации для процесса бюджетного анализа.

Бюджетный прогноз на среднесрочный период (БПСР)

В Республике Молдова БПСР представляет собой документ многолетнего бюджетного планирования, устанавливающий цели налогово-бюджетной политики и определяющий ресурсные и расходные рамки национального публичного бюджета и его компонентов на трехлетнюю перспективу.

БПСР составляется и обновляется ежегодно (с сохранением трехлетней перспективы в бюджетном планировании) Министерством финансов совместно с другими ответственными органами государственной власти в соответствии с принципами и правилами составления бюджета, установленными Законом о публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности.

БПСР является инструментом, обеспечивающим увязку распределения ресурсов с приоритетами политики, и включает в себя:

- (а) макроэкономический прогноз, содержащую анализ макроэкономических событий и прогноз основных среднесрочных макроэкономических показателей, лежащих в основе бюджетных прогнозов;
- (б) бюджетно-налоговую политику, определяющую цели политики доходов и расходов, государственный долг, приоритеты отраслевой и межотраслевой политики, лежащие в основе распределения ресурсов между секторами и внутри секторов;

(с) макробюджетный прогноз, которая представляет собой прогноз общей ресурсной базы на агрегированном уровне, включая основные бюджетные показатели на уровне НБС и в разрезе ее компонентов;

(d) прогноз расходов, которая включает предельные уровни расходов по секторам в разбивке по типам бюджетов и ЦОВ.

В процессе подготовки БПСР расходов, что обеспечивает увязку распределения бюджетных ресурсов с приоритетами политики на уровне секторов.

Информация, представленная в БПСР, отражает результаты двух последних бюджетных лет, предполагаемые результаты на текущий бюджетный год, а также прогнозы на последующие три года. Разработка БПСР является первой фазой - стратегической - в процессе бюджетного планирования и представляет собой сложный процесс, включающий в себя участие различных государственных органов/учреждений и требующий соответствующего механизма координации и принятия решений.

Для облегчения взаимодействия между различными органами государственной власти при подготовке БПСР создаются рабочие группы, отвечающие за определенные элементы БПСР. В процессе консультаций по БПСР Министерство финансов осуществляет руководство Координационной группой БПСР и межотраслевыми рабочими группами по подготовке БПСР, оказывая необходимую поддержку в организации их работы.

Для подготовки БПСР создаются следующие рабочие группы:

	Наименование рабочей группы	Продукт
1.	Рабочая группа, ответственная за макроэкономический прогноз, налоговую и таможенную политики и объем ресурсов	• прогноз макроэкономических показателей на среднесрочный период; • цели налоговой и таможенной политики и политики налогового и таможенного администрирования; • цели политики в области государственного долга; • общий объем ресурсов и расходов.
2.	Рабочая группа, ответственная за политику и приоритеты публичных расходов	• цели политик в области публичных расходов; • приоритеты для выделения ресурсов; • отраслевые лимиты расходов.
3.	Рабочая группа, ответственная за политику оплаты труда и занятости в бюджетном секторе	• цели политики расходов в области оплаты труда и занятости в бюджетном секторе; • прогнозы численности персонала и лимиты расходов на персонал по отраслям.
4.	Рабочая группа, ответственная за государственные капитальные инвестиции	• перечень приемлемых новых проектов капитальных вложений, которые затем будут рассмотрены и отобраны Межведомственным комитетом по стратегическому планированию (МКСР).
5.	Отраслевые рабочие группы (иностранное дело, оборона, общественный порядок, юстиция, образование, сельское хозяйство, энергетика, транспорт, связь, охрана окружающей среды, социальная защита и т.д.)	• среднесрочные отраслевые стратегии расходования средств; • отраслевые лимиты расходов с разбивкой по программам, бюджетам и бюджетным органам.

В зависимости от сложности и масштаба анализа БПСП количество кластеров может меняться из года в год. При необходимости для проведения более детального конкретного анализа Координационная группа БПСП может принять решение о создании рабочих подгрупп с четко определенными конкретными задачами.

В состав рабочих групп должны входить представители ЦОВ, ответственных и заинтересованных в данной области. В их состав также могут быть включены представители организаций, сотрудничающих с МОВ, социальных партнеров (работодателей и профсоюзов) и других неправительственных организаций. Структура и номинальный состав рабочих групп пересматриваются и обновляются ежегодно в начале процесса БПСП.

В соответствии с [Методологическим руководством по разработке, утверждению и изменению бюджета](#), начало процесса составления БПСП происходит в январе каждого года. Поэтому для включения представителей ОГО в состав той или иной рабочей группы последние должны обратиться в Министерство финансов не позднее декабря предыдущего года.

Этапы процесса БПСП

Согласно Методологическому руководству по разработке, утверждению и изменению бюджета, процесс БПСП включает четыре основных этапа:

1. Запуск процесса БПСП и подготовка предварительных прогнозов (январь-февраль). На этом этапе утверждается состав рабочих групп для следующего цикла БПСП, составляется предварительный прогноз ресурсной базы и предварительные среднесрочные цели налоговой и таможенной политики, обновляется базовая линия⁸ по отраслям и устанавливаются предварительные лимиты расходов, при необходимости выпускаются циркуляры об особенностях подготовки следующего БПСП. При необходимости может быть проведена оценка процесса БПСП предыдущего бюджетного цикла:

- отчет об оценке предыдущего процесса БПСП (при необходимости - по запросу),
- обновленный состав рабочих групп;
- предварительный макробюджетный прогноз;
- проект целей налоговой и таможенной политики, и политики налогового и таможенного администрирования, а также
- предварительные лимиты расходов по отраслям.

2. Разработка и утверждение БПСП (февраль-май). Это основной этап процесса БПСП, который включает подготовку детальных прогнозов и анализа ресурсной и расходной базы, завершение консультаций с заинтересованными сторонами по вопросам налоговой и таможенной политики, и политики налогового и таможенного администрирования, определение целей бюджетной политики и выявление приоритетов расходов, установление обновленных лимитов расходов по отраслям и распределение их по компонентам НПБ. При необходимости готовится законопроект о внесении изменений в некоторые нормативные акты, вытекающие из бюджетно-налоговой политики. Продуктами, получаемыми на этом этапе, являются:

- БПСП утверждён Правительством
- Законопроект о внесении изменений в некоторые нормативные акты, вытекающие из бюджетно-налоговой политики.

⁸ Стоимость расходных программ для базового сценария, оцененная в среднесрочной перспективе на основе существующей политики

3. Представление и утверждение поправок к нормативным актам, обусловленных целями бюджетно-налоговой политики (июнь-июль). На данном этапе Правительство представляет на утверждение Парламента проект закона о внесении изменений в нормативные акты, обусловленных целями бюджетно-налоговой политики. Продуктом, получаемым на этом этапе, являются:

- *Закон о внесении изменений в некоторые нормативные акты.*

4. Анализ влияния последних макроэкономических событий на общую структуру ресурсов и, при необходимости, обновление оценок по компонентам НПБ (июль-сентябрь). Этот этап проводится одновременно с подготовкой проекта бюджета на следующий год и включает анализ последних макроэкономических событий и их влияния на прогнозы основных показателей и, при необходимости, обновление оценок по компонентам НПБ, а также корректировку среднесрочных оценок по результатам рассмотрения бюджетных предложений и их консультаций с бюджетными органами. Результатами данного этапа являются:

- *Проект закона о годовом бюджете*
- *Информационная записка по проекту закона о годовом бюджете.*

Ежегодно в соответствии с бюджетным календарем правительство утверждает бюджетный прогноз на среднесрочный период и представляет его в парламент для ознакомления. После утверждения БПСП он становится отправной точкой для составления проекта годового бюджета.

1.3. Мониторинг бюджетного процесса

Что такое бюджетный мониторинг?

Любой процесс разработки политики не заканчивается утверждением этого документа или принятием решения. На этапе реализации и после реализации осуществляется мониторинг исполнения и ожидаемых последствий принятого решения.

Мониторинг бюджетного процесса – это процесс сбора данных и критического анализа как проектов бюджетов на центральном и местном уровнях, так и реализации бюджетных мероприятий, результатов этих мероприятий, их финансовых и нефинансовых показателей. Таким образом, мониторинговые действия могут не только ответить на вопрос «Насколько эффективно используются государственные деньги?», но и пойти гораздо дальше, повлияв на процесс принятия бюджетных решений, в том числе путем продвижения аргументированных решений, основанных на соответствующем анализе.

Роль центральных и местных органов власти в процессе мониторинга

Закон о публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности и Закон о местных публичных финансах четко определяют полномочия и ответственность органов власти в области государственных финансов, а также в бюджетном процессе.

В соответствии с положениями вышеупомянутой нормативной базы, органы государственной власти на центральном и местном уровнях обязаны представлять на согласование нормативные акты в области публичных финансов. При подготовке, утверждении и исполнении бюджетов органы власти должны соблюдать принцип прозрачности, основываясь на бюджетном процессе, бюджетном календаре, роли и ответственности в бюджетном процессе Правительства, Министерства финансов, других центральных органов государственной власти и государственных учреждений, ответственных за бюджет государственного социального страхования и фондов обязательного медицинского страхования, органов местного самоуправления, а также бюджетных учреждений.

Бюджетный процесс включает в себя еще два этапа - исполнение бюджета и составление отчетности⁹. Эта нормативная база устанавливает четкие требования к регулярной отчетности как на центральном уровне – ст. 72 и 73 Закона о публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности, так и на местном уровне – ст. 31 Закона о местных публичных финансах. Кроме того, нормативная база предусматривает проверку этих годовых отчетов Счетной палатой.

Эти отчеты являются важным инструментом мониторинга бюджетного процесса для органов власти, заинтересованных сторон и граждан, как индивидуально, так и в составе организаций гражданского общества.

Частью бюджетного процесса является также внесение изменений в закон или принятие решения (в случае МОВ) о годовом бюджете. Это может происходить при наличии признаков ухудшения бюджетного баланса или необходимости пересмотра бюджетных расходов. Процедуры составления, представления и принятия законов или решений о внесении изменений в бюджеты аналогичны процедурам составления и принятия законов или решений о годовом бюджете. Предложения по внесению изменений в закон или решение о годовом бюджете основываются на анализе исполнения бюджета в текущем году. Эти поправки не могут быть обусловлены новыми политическими инициативами, которые не вписываются в приоритеты, определенные в БПСР. Предложения по внесению изменений в закон или решение о годовом бюджете должны сопровождаться информационной запиской, отражающей выводы анализа исполнения бюджета за текущий год и оценки исполнения бюджета до конца текущего бюджетного года. В соответствии с положениями [Закона о публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности](#), в течение бюджетного года может быть внесено не более двух поправок в составные части государственного бюджета, которые принимаются, как правило, не ранее 1 июля и не позднее 15 ноября.

Роль организаций гражданского общества в процессе мониторинга

Участие граждан в бюджетном процессе означает их вовлечение в подготовку, рассмотрение, принятие, исполнение и отчетность по бюджетам на местном и центральном уровнях. Как уже говорилось выше, мониторинг является одним из методов гражданского участия. Мониторинг бюджетного процесса обеспечивает ответственность органов власти за обеспечение эффективности и результативности бюджетной деятельности.

Подотчетность является одним из пяти общих принципов обеспечения надлежащего управления. Этот принцип относится как к роли органов власти в бюджетном процессе, так и к роли граждан и заинтересованных сторон, а также к роли ОГО, поскольку именно они способствуют политическому диалогу и являются связующим звеном между гражданами и властью. Таким образом, организации гражданского общества играют ключевую роль в обеспечении прозрачности и подотчетности власти. Гражданское общество может существенно влиять на принятие решений и управление государственными финансами через участие в бюджетном процессе, и одной из эффективных форм такого участия является мониторинг бюджетного процесса.

Существует несколько способов, с помощью которых заинтересованные стороны могут участвовать в мониторинге бюджетного процесса на центральном и местном уровнях. Одним из методов мониторинга является анализ бюджета.

⁹ С ежемесячными, полугодовыми и годовыми отчетами об исполнении государственного бюджета страны и его компонентов можно ознакомиться на сайте Министерства финансов по ссылке:
<https://mf.gov.md/ro/content/rapoarte-privind-executarea-bugetului>

Бюджетный анализ

Бюджетный анализ является основным инструментом контроля бюджетного процесса. Проведение бюджетного анализа не является стандартизированным процессом с заранее определенной структурой и содержанием. Структура бюджетного анализа зависит от целей анализа, таких как: повышение уровня понимания бюджета, повышение осведомленности членов общества о приоритетах бюджетных расходов, оценка эффективности бюджетных расходов, влияние на принятие решений о бюджетных ассигнованиях, разработка рекомендаций по повышению качества бюджетного процесса и т.д.

Элементы структуры и содержания бюджетного анализа

В зависимости от цели проводимого анализа он представляет собой оценку и критический анализ составных компонентов бюджета: доходов, расходов и источников финансирования выполнения функций центральных и местных органов власти.

Основной целью бюджетного анализа обычно является ответ на вопрос, сколько и как расходуются государственные деньги. Простого количественного подхода к бюджетным расходам недостаточно, необходимо соотнести их с показателями эффективности, которые показывают, насколько эффективно расходуются государственные средства.

Концептуально анализ бюджетных расходов предполагает выбор показателей, которые будут изучаться с точки зрения изменения/эволюции во времени (например, из года в год) или в сравнении с эталонами, считающимися лучшей практикой. Аспект изменения во времени того или иного показателя дает нам представление о приоритетности тех или иных расходов на данном уровне, центральном или местном. С другой стороны, сравнение выбранных показателей с эталонами позволяет прояснить аспекты эффективности осуществления тех или иных расходов и результативности реализации программ.

Методологическим ориентиром для выбора показателей может служить система бюджетной классификации. В зависимости от цели анализа используется та или иная бюджетная классификация или их комбинация.

Уровень детализации и сложности предлагаемого анализа также определяет круг используемых показателей. Выбор показателей осуществляется на начальном этапе анализа, но они могут быть определены и на более позднем этапе, в зависимости от сделанных в ходе анализа выводов. Выбранные показатели определяют набор необходимых для анализа данных, которые должны быть собраны как из отчетов об исполнении бюджета, так и из других соответствующих источников.

Пример перечня ключевых показателей для анализа бюджета представлен в табл. 1 Руководства для организаций гражданского общества «Независимый анализ местного бюджета»¹⁰. Этот список может быть использован для разработки набора показателей для бюджетного анализа на центральном уровне.

Таким образом, он может быть рассмотрен в рамках бюджетного анализа:

- на центральном уровне – динамика НП Б за определенный период времени в абсолютных величинах (млн. леев) и/или в процентах от ВВП: динамика доходов, расходов, бюджетного сальдо, динамика структуры долга государственного сектора;
- динамика доходов бюджета и их анализ по структуре:
 - Налоги и сборы

¹⁰ <https://bugetulmeu.md/wp-content/uploads/2020/03/3.2-Analiza-bugetului.pdf>

- Обязательные страховые взносы и премии (на центральном уровне)
- Полученные гранты
- Трансферты из государственного бюджета (для местного уровня)
- Другие доходы
- динамика бюджетных расходов и их анализ в соответствии с экономической классификацией;
- динамика бюджетных расходов и их анализ в соответствии с функциональной классификацией;
- эволюция бюджетных расходов и их анализ в соответствии с организационной классификацией: анализ бюджетных ассигнований в разрезе бюджетных органов и учреждений центрального и местного уровня;
- динамика бюджетных расходов и их анализ в соответствии с программной классификацией: анализ показателей эффективности, достигнутых в результате реализации программ и подпрограмм, находящихся в ведении бюджетных органов и учреждений, и др.

Критический анализ бюджета обязательно должен учитывать документы национального и местного стратегического планирования (при их наличии), отраслевые стратегии и программы развития, планы мероприятий по их реализации, отраслевые среднесрочные стратегии расходов. Положительным признаком качества бюджетного процесса является полная или высокая корреляция бюджетных программ и подпрограмм с упомянутыми документами стратегического планирования и развития.

Анализ динамики бюджетных расходов позволяет получить информацию о степени социально-экономического развития на центральном и местном уровнях, приоритетах проводимой политики, возможных дисбалансах, связанных с непропорциональным распределением бюджетных ресурсов. Эта информация может быть использована для выработки предложений и рекомендаций по улучшению качества услуг, предоставляемых органами власти, и эффективности выполнения ими своих задач.

Возможные источники данных для бюджетного анализа

Источники данных для бюджетного анализа зависят от этапа, на котором проводится анализ, и показателей, выбранных для анализа. Учитывая, что речь идет о бюджетном анализе, основные источники всегда будут включать:

- Закон о государственном бюджете на соответствующий год, с которым можно ознакомиться на сайте Министерства финансов (<https://mf.gov.md/ro/buget/bugetul-public-national/bugetul-de-stat>);
- Документы БПСР – база данных утвержденных документов БПСР на период 2007-2025 гг. доступна на сайте Министерства финансов (<https://mf.gov.md/ro/buget/cadrul-bugetar-pe-termen-mediu>);
- Проект государственного бюджета или местного бюджета первого или второго уровня, в зависимости от ситуации, обычно публикуется на сайтах ответственных органов (Министерства финансов или соответствующего местного органа власти) в соответствии с требованиями нормативно-правовой базы;
- Бюджет для граждан – инструмент для представления бюджета доступным языком с выделением его важных характеристик, что облегчает понимание бюджета и его основной информации рядовыми гражданами. На центральном уровне информация доступна на сайте Министерства финансов, а на местном уровне, если такие материалы были разработаны, – на сайтах соответствующих местных органов власти;

- Регулярные и годовые отчеты об исполнении бюджета – эти отчеты, в соответствии с требованиями нормативной базы, обычно готовятся и публикуются на сайтах ответственных органов ([Министерства финансов](#) или [соответствующего органа местной власти](#));
- База данных государственных финансов BOOST – содержит дезагрегированные данные по всем уровням бюджета за период 2009 - 2021 гг. Эта база данных доступна в формате "xls" вместе с руководством пользователя на сайте Министерства финансов (<https://mf.gov.md/ro/buget/transparența-bugetară/baza-de-date-a-cheltuielilor-publice>);
- Веб-портал прозрачности бюджета или Портал визуализации данных об исполнении бюджета (ВДИБ) – портал доступен на сайте Министерства финансов (<https://buget.mf.gov.md/ro>) и представляет собой инструмент визуализации данных об исполнении государственного бюджета. Данные доступны за период с 2016 по май 2023 года;
- Отчеты о реализации отраслевых расходных стратегий по областям – в процессе разработки отраслевых расходных стратегий, как часть процесса подготовки БПСР, специализированные центральные органы государственной власти готовят отчеты по анализу реализации отраслевых расходных стратегий и определению приоритетов расходов на следующий бюджетный цикл. Некоторые РСА публикуют эти отчеты на своих сайтах; [Некоторые ЦОВ публикуют эти отчеты на своих сайтах](#);
- База данных местных бюджетов – база данных местных бюджетов представляет собой веб-платформу (<http://localbudgets.viitorul.org/>), на которой представлены дезагрегированные данные о бюджетах 930 муниципалитетов Республики Молдова. В настоящее время в режиме онлайн доступны данные за период 2007 - 2019 гг¹¹;
- Отчеты Счетной палаты – все подготовленные аудиторские отчеты публикуются на сайте Счетной палаты (<https://www.ccrm.md/ro>);
- Независимые исследования, аналитические и оценочные отчеты – независимые исследования, аналитические и оценочные отчеты - различные исследовательские институты, национальные и международные организации гражданского общества, международные финансовые институты и организации, институты и организации, представляющие международные форумы, публикуют на своих сайтах различные документы и отчеты, которые могут иметь отношение к тому или иному анализу бюджета. Их можно найти как с помощью средств поиска в Интернете, так и непосредственно на сайтах соответствующих учреждений и организаций.

Во всех рекомендованных для анализа источниках бюджетных данных (проект бюджета, отчеты об исполнении на сайте Минфина, база данных BOOST) информация представлена в основном в соответствии с экономической, функциональной и организационной классификацией.

Во всех источниках бюджетных данных, рекомендованных для анализа (проект бюджета, отчеты об исполнении на сайте Минфина, база данных BOOST), информация представлена в основном в соответствии с экономической, функциональной и организационной классификацией.

¹¹ Веб-платформа местных бюджетов была разработана Словацким институтом экономических и социальных реформ (INEKO) в партнерстве с IDIS "Viitorul".

Коммуникационные возможности и адвокация

Понятие «адвокация» происходит от латинского слова "advocare", что означает искать поддержки. Таким образом, под адвокацией понимается ряд действий, направленных на привлечение внимания к интересующему сообщество вопросу или теме. Учитывая, что основная роль органов власти заключается в предоставлении услуг населению, коммуникационные и адвокационные мероприятия по тому или иному вопросу в конечном итоге направлены на оказание влияния на процессы принятия решений в государственных органах и учреждениях. Таким образом, коммуникационная и адвокационная деятельность является одной из форм гражданского участия в принятии решений.

Коммуникации и адвокация могут включать в себя различные виды деятельности, направленные на то, чтобы поставить выявленную проблему на повестку дня лиц, принимающих решения. Инструменты и методы адвокации включают:

- Весь спектр мониторинговых мероприятий, отчетов и аналитических материалов и их распространение;
- Встречи с лицами, принимающими решения, для информирования по выявленным проблемам;
- Участие в митингах, собраниях и общественных слушаниях;
- Участие в политических и избирательных процессах;
- Организация кампаний по повышению осведомленности в офлайн- и онлайн-режиме;
- Официальные петиции и жалобы;
- Продвижение сообщений через социальные сети;
- Протесты.

Инструменты участия в бюджетном процессе могут быть самыми разнообразными: от демонстрации высокого уровня интереса к бюджетному процессу путем подробного информирования о нем до мониторинга использования государственных средств, коммуникации и адвокации по результатам мониторинга, продвижения интересов и потребностей общества путем активного вовлечения в процесс принятия решений.

На практике участие в бюджетном процессе предполагает использование как минимум следующих инструментов:

Информация о бюджетном процессе – мониторинг процесса и оценка того, как органы власти публикуют документы, связанные с бюджетным процессом на центральном и местном уровнях, в соответствии с бюджетным календарем. Это включает сбор информации о содержании документов бюджетного процесса и понимание того, как расставляются приоритеты в распределении ресурсов и эффективности государственных расходов;

Активное участие в процессе общественных консультаций – критическое изучение документов, связанных с бюджетным процессом, формулирование и предоставление комментариев, возражений и предложений по опубликованной информации, исходя из приоритетов, интересов и потребностей общества на центральном и местном уровнях. Мониторинг процессов внесения изменений в законы и годовые бюджетные решения в соответствии с бюджетным процессом и критическое изучение соответствующих документов также является частью активного участия в процессе общественных консультаций. Целью участия в процессе общественных консультаций является оказание влияния на процесс принятия бюджетных решений на центральном и местном уровнях с целью определения приоритетов бюджетирования ресурсов в соответствии с интересами и потребностями общества;

Анализ бюджета – детальное и критическое изучение того, как планируется и исполняется бюджет, является основным инструментом ОГО для оценки эффективности бюджетного процесса на центральном и местном уровне в отношении стратегических приоритетов и потребностей общества. Помимо повышения уровня понимания бюджета, этот анализ направлен на детальную оценку эффективности исполнения бюджетных расходов в различных секторах, а полученные выводы и рекомендации используются для коммуникационной и адвокационной деятельности.

Мониторинг государственных закупок – анализ, в ходе которого критически проверяется, как распределяются государственные финансовые ресурсы на закупку товаров и услуг бюджетными органами и учреждениями. Целью данного анализа является оценка правильности процесса выбора поставщиков товаров и услуг, заключения контрактов и порядка их исполнения.

Партисипаторное бюджетирование – инструмент, разработанный и применяемый (в некоторых населенных пунктах) на местном уровне для вовлечения граждан в процесс определения и реализации проектов как решений конкретных проблем местного сообщества. Формирование местных коалиций, как формальных объединений граждан в конкретном населенном пункте, и привлечение их к контролю за процессом реализации проекта направлено на улучшение местного управления.

Эффективность процесса продвижения изменений и влияния на принятие решений по выявленным проблемам зависит от использования коммуникационных и пропагандистских возможностей. Эти возможности, помимо использования описанных выше инструментов, могут включать в себя взаимодействие с другими ОГО в сообществе на местном и национальном уровне, взаимодействие с влиятельными организациями и учреждениями, поиск возможностей финансирования коммуникационной деятельности, публикацию, формулирование и передачу комментариев и предложений по изменению законодательства или продвижению новых законов, использование моментов политических изменений и кризисов.

МОДУЛЬ 2: УВЯЗКА БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА С ПРОГРАММОЙ ЕВРОПЕИЗАЦИИ

Программа европеизации Республики Молдова включает в себя все ключевые шаги и реформы, которые необходимо предпринять для достижения цели европейской интеграции. В этой связи роль бюджетного процесса крайне важна для согласования приоритетов, согласованных на национальном уровне в сотрудничестве с Европейским союзом (ЕС), с приоритетами, существующими на местном уровне, и выделения финансовых ресурсов для последовательной реализации этих приоритетов.

Кроме того, после того как Республика Молдова станет страной-кандидатом в члены ЕС в июне 2022 года, она должна постепенно обеспечить внедрение принципов функционирования бюджетного процесса в странах ЕС, в частности принципа субсидиарности. Он направлен на то, чтобы решения принимались на уровне, наиболее приближенном к гражданину, при участии и вовлечении в процесс принятия решений местных и региональных субъектов. Для того чтобы реализовать этот принцип де-факто, властям придется учитывать механизмы согласования местной и национальной политики, основанные на документах стратегического планирования и обязательствах, принятых в отношении ЕС.

Цель данного модуля - обеспечить лучшее понимание институциональных рамок и рамок стратегического планирования бюджетного процесса в Республике Молдова, основанных на ориентирах программы сотрудничества между Республикой Молдова и ЕС. В этой связи особое внимание было уделено взаимосвязи между приоритетами, установленными на уровне отношений с ЕС, и их отражением в политике, разрабатываемой на местном уровне посредством планирования и исполнения местных бюджетов. Для этого в рамках тематического исследования было проанализировано отражение действий, входящих в компетенцию местных органов власти, в последнем Плане действий по реализации Соглашения об ассоциации на 2017 - 2019 годы (ПДпРСА) в мероприятиях, планируемых и реализуемых на уровне муниципалитетов Кагул и Унгены.

2.1. Институциональные рамки реализации программы европеизации

Любое международное обязательство такого значения должно сопровождаться надежной институциональной структурой, способствующей его успешной реализации. В табл. 2.1 представлены основные полномочия, закрепленные за различными органами государственной власти для успешной реализации программы европеизации.

Таблица 2.1 Институциональные рамки реализации программы европеизации

Ответственный орган	Установленные полномочия
Парламент	• Принимает Национальную стратегию развития в соответствии с международными обязательствами (напр. Соглашение об ассоциации с Европейским союзом, Цели устойчивого развития, Повестка дня на 2030 год); • Принимает законы, необходимые для надлежащей реализации Соглашения об ассоциации; • Утверждает финансовые ресурсы в соответствии с приоритетами Соглашения об ассоциации и повесткой дня европеизации; • Контролирует выполнение правительством всех обязательств; • Информировывает общественность о важности международных обязательств.
Правительство	• Утверждает отраслевые и межотраслевые программные документы, связанные с Соглашением об ассоциации; • Утверждает нормативные акты и законопроекты, связанные с Соглашением

	- об ассоциации; - Утверждает среднесрочные бюджетные рамки, связанные с Соглашением об ассоциации; - Составляет государственный бюджет, соотнесенный с Соглашением об ассоциации.
Государственная канцелярия	- Создает и координирует общие рамки для определения государственных приоритетов с учетом международных обязательств (напр. Соглашение об ассоциации с Европейским союзом, Цели устойчивого развития, Повестка дня на 2030 год); - Разрабатывает документы национального планирования; - Утверждает документы по отраслевой политике; - Осуществляет мониторинг реализации документов национальной политики; - Контролирует выполнение Соглашения об ассоциации и оценивает уровень прогресса.
Министерство финансов	- Координирует процесс разработки среднесрочной бюджетной рамочной программы; - Определяет лимиты расходов по секторам; - Рассматривает отраслевые стратегии расходования средств; - Осуществляет мониторинг и оценку документов национальной политики.
Центральные органы государственной власти	- Интегрирует приоритеты Соглашения об ассоциации в документах отраслевой политики; - Осуществляет мониторинг и оценку документов отраслевой политики.
Местные органы государственной власти	- Осуществляет вклад в повышение осведомленности; - Осуществляет адвокацию; - Оказывает поддержку в реализации приоритетов Соглашения об ассоциации, включая отражение национальных обязательств в программных документах на местном уровне; - Проводит мониторинг, оценку и отчетность.

В то же время в контексте отношений с ЕС существует несколько форматов институционального сотрудничества, направленных на развитие диалога между национальными и европейскими институтами. Эти механизмы были разработаны с целью создания синергии и повышения степени взаимодействия на уровне исполнительной и законодательной власти, а также негосударственных структур, таких как гражданское общество, бизнес и профсоюзы.

Таблица 2.2. Институциональные рамки сотрудничества между Республикой Молдова и Европейским Союзом

Формат	Установленные полномочия
Совет Ассоциации	- Содействует политическому диалогу на высоком уровне между Президентом/Премьер-министром и Председателем Европейской Комиссии/Президентом Европейского Совета. - Обеспечивает мониторинг и оценку выполнения двусторонних обязательств в рамках Соглашения об ассоциации. - Утверждает Повестку дня Ассоциации и устанавливает ежегодные приоритеты по ключевому измерению реформ.

Парламентский Комитет по Ассоциации	• Обеспечивает диалог между депутатами молдавского парламента и депутатами Европейского парламента. • Обеспечивает необходимую основу для обсуждения основных проблем и прогресса, связанных с парламентской работой, для внедрения Соглашения об ассоциации. • Утверждает совместные заявления, касающиеся двустороннего сотрудничества между Республикой Молдова и ЕС.
Платформа гражданского общества ЕС – Республика Молдова	• Сбор делегатов Национальной платформы Форума гражданского общества Восточного партнерства (Республика Молдова) и Социально-экономического комитета (ЕС). • Содействует представлению альтернативных точек зрения гражданского общества на результаты деятельности властей по основным реформам, связанным с Соглашением об ассоциации. • Составляет совместные заявления, адресованные, в частности, властям Республики Молдова и европейским институтам.

2.2. Почему местные органы власти должны участвовать в процессе европеизации?

Местные органы власти предоставляют услуги, принимают решения и осуществляют свою деятельность таким образом, что это непосредственно влияет на повседневную жизнь всех жителей сообщества. Граждане ожидают, что все принимаемые решения будут ориентированы на их реальные приоритеты, проблемы и потребности. Жители лучше всех знают, в каком обществе они и их семьи хотят жить. Они лучше всех понимают качество и количество общественных услуг, предоставляемых местными властями, а качество и разнообразие этих услуг являются ключевыми факторами, определяющими уровень жизни людей. Поэтому принимаемые властями решения о расходовании государственных средств влияют на то, как граждане воспринимают и оценивают работу местных органов власти.

Для того чтобы решения, принимаемые как центральными, так и местными органами власти, способствовали улучшению качества услуг и повышению уровня жизни, важно, чтобы существовали механизмы согласования и корреляции между центральным и местным уровнями. Вовлечение и участие в процессе европеизации приведет к следующим результатам:

- Повышение уровня информированности и образования граждан по приоритетам европеизации;
- Увеличение поддержки реализации целей европейской повестки дня, включая отражение национальных приоритетов в политических документах на местном уровне;
- Повышение потенциала в области адвокации, включая учет потребностей и услуг граждан в национальных политических документах;
- Повышение осведомленности о бюджете, бюджетном процессе и связи между финансовыми источниками и политическими документами;
- Повышение подотчетности центральных органов государственной власти за счет участия в мониторинге, оценке и отчетности.
- Разработка реалистичного и справедливого бюджета, ориентированного на потребности местного сообщества, но при этом соответствующего национальным приоритетам.

Описание механизма согласования местной политики с национальной

Эффективное и согласованное планирование на национальном уровне и способность обеспечить передачу приоритетов на местный уровень являются ключевым элементом, обеспечивающим успешную реализацию программных документов, направленных непосредственно на улучшение

качества жизни населения. Поэтому местным органам власти отводится важная роль в том, чтобы взять национальные приоритеты из документов по планированию и политике и перенести их в местные документы. В то же время обеспечение связи между документами позволит установить и обратную связь, когда проблемы и потребности на местном уровне могут быть восприняты и рассмотрены как вопросы государственной политики на национальном уровне.

Согласование программной политики, принятой правительством, с программной политикой, разработанной и утвержденной местными органами власти, позволяет сформировать последовательную и актуальную политическую базу. Взаимодействие между ЦОВ и МОВ уменьшает фрагментарность и противоречия в реализации целей и приоритетных направлений, изложенных в национальных документах. Концепция политики не может рассматриваться как самостоятельная система, реализуемая каждым органом государственной власти по отдельности. Напротив, она должна быть полностью интегрирована во все процессы, осуществляемые на государственном уровне, начиная с планирования программной политики и заканчивая ее полной реализацией при непосредственном участии центральных органов государственной власти. Согласование программных мероприятий позволяет выработать единый и комплексный подход к решению проблем и удовлетворению потребностей граждан, в том числе обеспечить реализацию принципов надлежащего управления, таких как прозрачность, экономичность и эффективность использования государственных ресурсов.

Согласование местной политики с национальной способствует развитию конструктивного диалога и партнерства между местными и центральными органами власти. Мало какие направления политики и мероприятия могут быть полностью реализованы без поддержки и участия различных сторон. Даже на местном уровне есть области, которые находятся в ведении различных структур. А если учесть национальное измерение, то реальность становится еще более сложной. Поэтому для облегчения принятия решений и увязки национальных и местных приоритетов необходимо использовать очень четкие механизмы партнерства и взаимодействия.

Более того, увязка политики между различными уровнями может способствовать совместному управлению компонентами, находящимися за пределами административных границ государственного органа. Организация системы утилизации отходов, планирование работы общественного транспорта, улучшение дорожной инфраструктуры или предоставление определенных общественных услуг могут быть значительно улучшены за счет простого сотрудничества и взаимодействия между местными органами власти. Взаимосвязь программных политик – это первый шаг к созданию практических механизмов совместного управления и совместного администрирования различных областей политики.

Взаимозависимость программных и плановых документов

Взятие на себя обязательств по выполнению Соглашения об ассоциации также требует создания эффективного механизма реализации его целей, обеспечивающего их интеграцию в текущие и институционализированные процессы всех органов власти. Важным шагом в реализации этого механизма стало утверждение новых рамок стратегического планирования ([НП № 386/2020](#)). Новая структура позволяет привести программные и плановые документы государственной политики в соответствие с международными обязательствами, взятыми на себя органами государственной власти, и обеспечивает более строгую систему планирования в масштабах всего Правительства.

Согласно РП 386/2020, документы делятся на следующие две категории: программные и плановые документы государственной политики. В зависимости от временного аспекта документы разрабатываются на один год, на три-пять лет или на шесть-десять лет.

Таблица 2.3. Виды документов в соответствии с РП 386/2020

Тип документов		
Период	Плановые документы	Программные документы
1 год	1. Годовой план действий правительства 2. Годовой план государственных властей	3. Н/О
3 – 5 лет	4. Программа деятельности Правительства 5. Национальный план развития (НПР) 6. Бюджетный прогноз на среднесрочный период (БПСР)	7. Программа (например. Программа развития организаций гражданского общества на период 2024-2027 гг.)
6-10 лет	8. Национальная стратегия развития 9. Международные обязательства (напр.Соглашение об ассоциации, Повестка дня на 2030 гд, Меморандум с МВФ, Парижское соглашение об изменении климата)	10. Отраслевая стратегия (например, Национальная стратегия здравоохранения 2030)

Для того чтобы система стратегического планирования работала эффективно, все плановые и программные документы должны взаимодействовать друг с другом. Вершиной пирамиды является Национальная стратегия развития (НСР). Этот документ лежит в основе национальной системы стратегического планирования – отраслевого, институционального, бюджетного - и, следовательно, направляет процесс разработки государственной политики и законодательства. НСР должна быть полностью согласована с важнейшими международными обязательствами (см. рис. 2.1). В настоящее время основными обязательствами являются: Помимо них, в соответствующих случаях, в зависимости от сектора или области политики, могут быть приняты во внимание и другие важные международные обязательства, такие как Устав ООН, Парижское соглашение об изменении климата, Европейская конвенция по правам человека, соглашения Всемирной торговой организации, Соглашение по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности, Европейская хартия местного самоуправления и др.

Начало разработки документов государственной политики обусловлено их отражением или включением в документы среднесрочного или долгосрочного планирования. Это обеспечивает согласованность процесса планирования, подтверждает актуальность решаемой проблемы и гарантирует наличие кадрового потенциала и финансовых ресурсов для реализации документа. Ни одна государственная политика не может быть эффективно реализована без прямой связи с бюджетными ресурсами.

Система разработки документов на местном уровне

Местные органы власти, как и центральные, отвечают за разработку программных документов ([Закон о местном публичном управлении № 436/2005](#)). Реализация Соглашения об ассоциации и Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года зависит от уровня согласованности и синхронизации документов, утвержденных на местном уровне, с национальными приоритетами. Поэтому важно, чтобы будущие процессы инициирования документов местной государственной политики и подготовки местных бюджетов обеспечивали (i) тесную связь с Соглашением об ассоциации и национальными приоритетами развития и (ii) интеграцию принципов Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года в повседневную работу местных органов власти.

Рисунок 2.1. Связь между государственными программными и плановыми документами



Реализация Соглашения об ассоциации обеспечивается с помощью Повестки дня ассоциации и Национального плана действий по реализации Соглашения об ассоциации (НПДИАА). Повестка дня

ассоциации согласовывается Республикой Молдова с ЕС и определяет приоритетные направления реализации положений Соглашения об ассоциации. Нынешняя Повестка дня ассоциации была утверждена в августе 2022 года и действует до 2027 года, что соответствует многолетней бюджетной программе ЕС на 2021-2027 годы. В то же время НПДИАА нацелена на разработку и проведение отраслевых реформ и политики, способствующих реализации приоритетов, установленных в рамках Повестки дня ассоциации. В настоящее время НПДИАА на период 2023 - 2027 гг. дорабатывается на правительственном уровне и будет опубликована для общественных консультаций в ближайшие месяцы.

Национальная стратегия развития

Национальная стратегия развития (НСР) – это национальный документ долгосрочного стратегического видения, который определяет направления развития страны и общества и адаптирует приоритеты, цели, показатели и задачи международных обязательств, принятых Республикой Молдова, к национальному контексту, в частности к Соглашению об ассоциации Республики Молдова и Европейского союза и Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 г. В НСР изложены все национальные приоритеты, установлены цели макроуровня и приоритетные направления деятельности.

В ноябре 2022 года Парламент Республики Молдова утвердил [Национальную стратегию развития Европейская Молдова 2030](#). В документе сформулированы следующие 10 общих целей:

Общая цель 1. Увеличение доходов из устойчивых источников и уменьшение неравенства

Общая цель 2. Улучшение условий жизни

Общая цель 3. Обеспечение адекватного и качественного образования для всех на протяжении всей жизни

Общая цель 4. Повышение уровня культуры и развития личности

Общая цель 5. Улучшение физического и психического здоровья населения путем активного формирования современной и эффективной системы здравоохранения, отвечающей потребностям каждого человека

Общая цель 6. Сильная и инклюзивная система социальной защиты

Общая цель 7. Обеспечение эффективного, инклюзивного и прозрачного управления

Общая цель 8. Создание справедливой, неподкупной и независимой системы правосудия

Общая цель 9. Содействие созданию мирного и безопасного общества

Общая цель 10. Обеспечение здоровой и безопасной окружающей среды

Каждая общая цель детализируется с помощью конкретных задач, которые, в свою очередь, должны быть реализованы с помощью направлений политики и приоритетных мер.

Операционализация НСР осуществляется:

- с помощью программных документов государственной политики: отраслевую стратегию и программу.
- с помощью плановых документов: национального плана развития и среднесрочной бюджетной структуры.

Отраслевая стратегия – это программный документ, определяющий и планирующий долгосрочную государственную политику правительства в одной или нескольких областях государственной деятельности, закрепленных в [Законе о правительстве №.136/2017](#).

Таблица 2.4. Направления деятельности правительства

Направления деятельности правительства	
a) экономика; b) внешние сношения и европейская интеграция; c) здравоохранение, социальная защита и трудовые отношения, семья; d) юстиция, внутренние дела, общественный порядок и гражданская защита; e) территориальная реинтеграция; f) государственные финансы, налоговые и таможенные отношения; g) образование, наука, инновации, культура, молодежь и спорт; h) региональное развитие, строительство, городское и сельское планирование;	i) охрана окружающей среды и природных ресурсов; j) сельское хозяйство, развитие сельских территорий и продовольственная безопасность; k) оборона и национальная безопасность; l) энергетическая безопасность и эффективность; m) информационные технологии, транспорт и инфраструктура; n) государственное управление и государственные услуги; o) демография, миграция и убежище; p) защита прав потребителей, качество продукции и услуг; q) отчетность, учет и статистика.

Источник: сферы деятельности Правительства в соответствии с Законом № 136/2017 "О Правительстве"

В свою очередь, отраслевая стратегия реализуется через одну или несколько программ. Программа - это среднесрочный программный документ, который обязательно должен вытекать из отраслевой стратегии. Роль программы заключается в детализации и конкретизации действий, которые должны быть осуществлены в той или иной сфере или подсфере деятельности государства. Программа состоит из описательной части и плана действий. В соответствии с положениями новой системы стратегического планирования план действий стал обязательной частью программы. Для эффективного достижения всех целей важно, чтобы все документы были максимально тесно связаны между собой. Любое нарушение или ослабление этой связи приведет к замедлению или остановке реализации одной или нескольких целей НСР.

Рисунок 2.2. Пример реализации НСР в сфере государственных финансов



Источник: На основе существующих программных и плановых документов

Национальный план развития

Национальный план развития является основным плановым документом для реализации приоритетных направлений, целей и мероприятий, изложенных в Национальной стратегии развития. НПР устанавливает приоритеты политики на трехлетний период. Как и среднесрочная бюджетная основа, НПР обновляется ежегодно. В дополнение к приоритетам, вытекающим из НСР, НПР также

содержит приоритетные направления Правительственной программы и международные обязательства (Соглашение об ассоциации, Повестка дня ассоциации или Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года).

Как и программа, НПР также состоит из описательной и оперативной частей. В описательной части излагаются приоритеты политики на среднесрочную перспективу и общие цели, а в оперативной части – действия, которые необходимо предпринять. Отличительным элементом НПР является структурирование приоритетов политики путем указания приоритетных бюджетных программ и подпрограмм в соответствии с классификацией программ, установленной Министерством финансов ([приказ министра финансов № 208/2015](#)). Это обеспечивает согласование общих целей и приоритетных направлений со среднесрочными бюджетными рамками. Таким образом, мероприятия, включенные в НПР, должны финансироваться в приоритетном порядке, поскольку они отражают наиболее важные приоритеты.

В феврале 2023 года правительство утвердило Национальный план развития на 2023-2025 годы¹². НПР детализирует все 10 общих целей, установленных в НСР, и обеспечивает связь с БПСР.

Таблица 2.5. Связь между НПР и БПСР в области развития транспорта

Конкретные цели и соответствующие бюджетные подпрограммы	
Общая цель 2: Улучшение условий жизни (цель, поставленная в НСР и включенная в НПР)	
Конкретная цель 2.1: Повышение мобильности за счет создания эффективных, устойчивых и безопасных транспортных систем (цель, поставленная в НСР и переданная в НПР)	
➤	Политика и управление в области транспорта и дорожной инфраструктуры (SB6401)
➤	Политика и управление региональным развитием и строительством (SB6101)
➤	Развитие автомобильных дорог (SB6402)
➤	Развитие водного транспорта (SB6403)
➤	Развитие автомобильного транспорта (SB6404)
➤	Развитие железнодорожного транспорта (SB6405)
➤	Развитие воздушного транспорта (SB6406)

Источник: Национальный план развития на 2023-2025 гг:

https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136163&lang=ro

Роль БПСР – детализация связи между бюджетом и государственной политикой

Согласно действующим положениям нормативной базы (Постановление Правительства № 386/2020, Приказ Минфина № 208/2005), приоритеты политики и лимиты расходов, установленные БПСР должны использоваться органами государственной власти при подготовке бюджетных предложений и проектов на следующий год. Именно БПСР должна обеспечивать увязку распределения ресурсов с приоритетами политики, оценивая как имеющиеся ресурсы, так и затраты на планируемую государственную политику. Отраслевая стратегия расходования средств – это план, увязывающий приоритеты политики с распределением ресурсов на уровне секторов. С помощью этой стратегии определяются цели и приоритеты политики в соответствии с имеющимися бюджетными ресурсами на среднесрочную перспективу. Ежегодно стратегии расходов пересматриваются, обновляются и продлеваются на год вперед, чтобы обеспечить трехлетнее бюджетное планирование.

Цель разработки отраслевых стратегий расходов заключается в том, чтобы увязать приоритеты политики с денежными средствами, выделяемыми сектору. Также изыскиваются способы повышения эффективности существующих программ расходования средств и перенаправления ресурсов на

¹² Национальный план развития на 2023-2025 гг: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136163&lang=ro

программы, которые считаются более важными. Кроме того, оценивается финансовое воздействие новых политических предложений и определяется их приоритетность в соответствии с имеющимися ресурсами.

Отраслевая стратегия расходов преобразует общие цели среднесрочной бюджетной структуры в конкретные приоритеты и меры для сектора. Это оперативные инструменты, облегчающие реализацию БПСР в конкретных условиях каждого сектора.

В реальности описанный выше процесс пока находится на ранней стадии реализации. Во многих случаях в разных органах государственной власти процесс разработки БПСР отличается друг от друга. Это негативно сказывается на согласованности, полезности и применимости данного документа для среднесрочного планирования финансовых источников. Таким образом, на данном этапе мы видим, что финансовые ассигнования в основном выделяются на ежегодной основе. Поэтому основными «окнами» для проведения адвокационной деятельности как на центральном, так и на местном уровне являются утверждение годового бюджета и изменения/поправки, вносимые в бюджет органами власти в течение года.

Рисунок 2.3. Согласование подготовки плановых и бюджетных документов



Источник: На основании положений РП № 386/2020

Соотношение приоритетов, установленных на национальном уровне в сотрудничестве с ЕС, и их реализацией на местном уровне

В настоящее время не существует видимой взаимосвязи между приоритетами, установленными на национальном уровне в сотрудничестве с ЕС, и их реализацией на местном уровне органами МОВ. Отражение этих приоритетов в политической повестке дня на местном уровне ограничено, и явно не хватает механизма трансляции приоритетов Повестки дня Ассоциации и мероприятий, включенных в ПДпРСА, ориентированных на местные органы власти, в плановые документы МОВ. Для того чтобы осветить этот аспект, мы проанализировали отражение мероприятий в рамках ПДпРСА (2017 - 2019 гг.) в расходах муниципалитетов Кагул и Унгены на период 2017 - 2019 годов, согласно отчетам об исполнении бюджетов двух городов (табл. 2.6).



Финансирование
Европейского Союза



Таблица 2.6. Соотношение приоритетов Повестки дня Ассоциации и бюджетных расходов муниципалитетов Кагул и Унгены (2017 - 2019 гг.)

Приоритеты, установленные в рамках Повестки дня ассоциации ЕС - Молдова (2017- 2019 гг.)	Мероприятия, включенные в ПДПСА (2017-2019 гг.)	Отражение мероприятий в расходах муниципия Кагул 2017-2019 годы	Отражение мероприятий в расходах муниципия Унгены на 2017-2019 годы
1. Принятие комплексного подхода к диаспоре и укрепление потенциала национальных и местных органов власти в вопросах диаспоры	1.1. Укрепление потенциала центральных и местных органов государственного управления, занимающихся вопросами диаспоры, миграции и развития	Не отражено	Не отражено
2. Повышение потенциала центральных и местных органов управления в области политики развития сельских территорий	2.1. Укрепление административного потенциала на центральном и местном уровнях в области планирования, оценки и реализации политики в соответствии с нормами ЕС и передовой практикой	Не отражено	Не отражено
3. Укрепление институционального и оперативного потенциала национальных, региональных и местных учреждений в области регионального развития	3.2. Развитие потенциала местных органов власти по развитию трансграничного сотрудничества в соответствии с нормами и практикой ЕС 3.3. Совершенствование механизма вертикального и горизонтального взаимодействия центральных и местных органов власти в процессе разработки и реализации региональной политики	Не отражено	Не отражено

Источник: составлено по данным отчетов об исполнении бюджетов двух городов

В рамках реализации Повестки дня Ассоциации ЕС и Молдовы на 2021 - 2027 гг. государственные органы взяли на себя обязательства по реализации ряда приоритетов, связанных с усилением роли местных органов власти в продвижении национальной, региональной и местной политики. Многие из этих приоритетов также были включены в предыдущую Повестку дня Ассоциации на 2017 - 2019 гг. Основными областями, охватываемыми этими приоритетами, являются административно-территориальная реформа, сотрудничество с диаспорой, развитие сельских территорий, региональное развитие, инновации и исследования.



Финансирование
Европейского Союза



1. **Проведение анализа влияния конфигурации местной публичной администрации на интересы граждан.** Разработка путей укрепления демократии, автономии и децентрализации на местном уровне в соответствии со всеми международными и европейскими стандартами, с целью обеспечения участия граждан на местном уровне и улучшения предоставления услуг гражданам на местах, в том числе путем изучения вариантов территориальной административной реформы;
2. **Принятие комплексного подхода к диаспоре** и укрепление потенциала национальных и местных органов власти в вопросах диаспоры;
3. **Повышение потенциала центральных и местных органов управления** в области политики развития сельских территорий;
4. **Укрепление институционального и оперативного потенциала** национальных, региональных и местных институтов в области регионального развития, в том числе путем проведения мероприятий по созданию эффективной системы многоуровневого управления и четкого разделения ответственности;
5. **Налаживание сотрудничества** между представителями органов власти, принимающими решения (центральными органами власти, местными властями), и научным сообществом и инновационными институтами;

Учитывая, что ПДпРСА на период 2023 - 2027 гг. еще не опубликована, остается неясным, насколько эти приоритеты будут подкреплены хорошо скоординированными действиями, упоминанием и разъяснением роли местных властей в процессе реальной реализации.

МОДУЛЬ 3. АНАЛИЗ И МОНИТОРИНГ СОЦИАЛЬНЫХ РАСХОДОВ

3.1. Концептуальные аспекты социальных расходов

Расходы на социальные нужды отражают то, как страна берет на себя ответственность за поддержание уровня жизни населения, обеспечение защиты и продвижения прав человека, социальную сплоченность в целях построения более справедливого и стабильного общества. Эти расходы зависят от приоритетов социального развития страны. В идеале социальные расходы направлены на снижение уровня бедности и повышение благосостояния людей за счет доступа к качественным услугам и социальной защите. Поэтому любой анализ социальных расходов должен учитывать две основные цели:

- целевое расходование средств для обеспечения социальной справедливости и инклюзивного развития, снижения уровня бедности и неравенства, а также для того, чтобы никто не остался позади¹³, – принцип, отраженный в Целях устойчивого развития (*сформулированных на Конференции ООН по устойчивому развитию в Рио-де-Жанейро в 2012 году*) на глобальном уровне¹⁴;
- целевое расходование средств на увеличение человеческого капитала и инноваций, содействие гендерному равенству и стимулирование устойчивого экономического роста.

Государственные социальные расходы способствуют повышению благосостояния и экономического потенциала людей и общества в целом. Как было продемонстрировано во время пандемии COVID-19, такие расходы защищают бедные и уязвимые слои населения и стабилизируют деловую среду. Они способствуют прогрессу в образовании, борьбе с экономическим неравенством и напрямую связаны с достижением ЦУР. Государственные социальные расходы следует рассматривать не как необязательную помощь центральных и местных органов власти гражданам или как финансовые траты, а как инвестиции в человеческий капитал, обеспечивающие большую защищенность граждан и корректирующие неравенство.

Расходы на социальную сферу классифицируются в зависимости от целей и направлений, на которые они направляются, следующим образом:

- 1. Образование:** включает расходы на систему образования, в том числе строительство и содержание школ, заработную плату преподавателей, программы повышения квалификации, стипендии и гранты для студентов.
- 2. Здравоохранение:** включает расходы на здравоохранение, такие как содержание больниц, заработная плата врачей и медицинского персонала, закупка медикаментов и других медицинских ресурсов, необходимых для обеспечения здоровья населения.
- 3. Социальная защита:** Социальная защита состоит из двух элементов социальной системы: социальной помощи и социального страхования. *Социальная помощь* является одним из компонентов национальной системы социальной защиты, в рамках которой государство и гражданское общество обязуются предотвращать, ограничивать или устранять временные или постоянные последствия событий, рассматриваемых как социальные риски, которые могут привести к маргинализации или

¹³ Цели устойчивого развития (ЦУР), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019IR0239&from=CS>

¹⁴ В сентябре 2015 года Республика Молдова вместе со 192 другими государствами - членами ООН приняла Декларацию Саммита по устойчивому развитию, взяв на себя обязательства по реализации Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. Таким образом, к 2030 году наша страна вместе с другими государствами должна мобилизовать свои усилия для ликвидации всех форм бедности, борьбы с неравенством и изменением климата, обеспечив при этом, чтобы никто не остался в стороне.

социальной изоляции нуждающихся лиц и семей.¹⁵ *Социальное страхование* – это система социальной защиты застрахованных лиц, состоящая из пособий, помощи, пенсий, пособий по профилактике заболеваний и восстановлению трудоспособности и других выплат, предусмотренных законодательством.¹⁶

4. Молодежь и спорт: сюда входят расходы на развитие спорта и программы развития молодежи, такие как субсидии на спортивную инфраструктуру и объекты, содержание молодежных центров и т.д.

Принципы расходования средств на социальные нужды могут различаться в разных странах, однако существуют некоторые общие принципы, которыми можно руководствоваться при расходовании средств на социальные нужды. Вот некоторые из них:

Принцип необходимости и справедливости: Расходы на социальные нужды должны основываться на принципе необходимости и справедливости, т.е. должна быть уверенность в том, что ресурсы в приоритетном порядке выделяются людям и сообществам, имеющим наибольшие потребности и сталкивающимся с наибольшими социальными трудностями. Принцип справедливости подразумевает честное и равноправное распределение ресурсов с учетом социального неравенства и особых потребностей уязвимых групп населения.

Принцип социальной защиты: социальные расходы должны обеспечивать минимальный уровень социальной защиты уязвимых групп населения и способствовать предотвращению бедности, социального отчуждения и маргинализации.

Принцип устойчивости: социальные расходы должны быть финансово устойчивыми, обеспечивая в долгосрочной перспективе необходимые ресурсы для поддержания социальных программ и услуг. Важным моментом является также эффективность использования средств, которая подразумевает достижение желаемых результатов эффективным и результативным способом, максимизацию социального воздействия и минимизацию нерациональных или неэффективных расходов.

Принцип социальной солидарности: социальные расходы должны отражать дух социальной солидарности, когда граждане вносят вклад в систему социальной защиты на основе дохода и получают поддержку, когда сталкиваются с нуждами или трудностями.

Принцип прозрачности и подотчетности: Социальные расходы должны быть прозрачными и предоставлять четкую информацию о том, как распределяются и используются государственные ресурсы. Учреждения и органы власти, отвечающие за социальные расходы, должны быть подотчетны гражданам и обеспечивать прозрачность и эффективность управления государственными средствами.

Почему социальные расходы должны быть ориентированы на права человека?

Понимание того, как государство распоряжается государственными деньгами, помогает отличить реальность от риторики в плане взаимодействия с гражданами. Если у государства есть обязательства по достижению каких-то конкретных целей, они должны быть отражены в бюджете. Бюджеты имеют общую цель – обеспечить развитие общества путем предоставления гражданам доступа к общественным благам и услугам, таким как: обязательное образование до определенного возраста, социальная помощь, медицинское обслуживание и т.д.

Республика Молдова является участником большинства международных договоров по правам человека. Поэтому достоинство, права и основные свободы человека должны достигаться

¹⁵ Закон о социальной помощи № 547/2003, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=135051&lang=ro

¹⁶ Закон № 489/1999 о государственной системе социального обеспечения, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=125055&lang=ro

прогрессивными мерами в соответствии со стандартами, изложенными в соответствующих международно-правовых документах.

Какие принципы прав человека имеют отношение к бюджетному процессу?

Статья 2(1) Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах¹⁷ гласит следующее: «Каждое государство-участник настоящего Пакта обязуется принять **меры**... особенно в экономической и технической областях, в максимальных пределах имеющихся у него ресурсов, с целью постепенного достижения полного осуществления прав, признаваемых в настоящем Пакте, всеми надлежащими средствами, включая принятие законодательных мер».

Эти «**меры**» должны быть приняты таким образом, чтобы:

- способствовать активному участию правообладателей;
- соблюдать принципы прозрачности, подотчетности и недискриминации;
- предусматривать обязанность государства предоставлять эффективные средства правовой защиты, включая административные и судебные.

В этом же контексте Международный пакт о гражданских и политических правах¹⁸ (МПГПП) предусматривает право граждан «...принимать участие в ведении государственных дел», гарантированное статьей 25 МПГПП, и их право на доступ к информации «...свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи...», гарантированное статьей 19 МПГПП.

Эти стандарты оказывают существенное влияние на бюджетный процесс. Во-первых, правительство должно обеспечить соблюдение и реализацию прав населения на доступ к информации и участие в бюджетном процессе. По сути, это означает, что бюджетный процесс должен быть открытым и доступным для общественности, а эти принципы должны лежать в основе процесса принятия решений о формировании, распределении и расходовании ресурсов.

Однако ратификация таких международно-правовых документов не является достаточной мерой для обеспечения реализации прав человека. По этим причинам, помимо ратификации международных правовых документов или присоединения к ним, необходимо также внедрять правозащитный подход в процесс разработки государственной политики и составления бюджета как на центральном, так и на местном уровнях.

Почему принципы прав человека имеют отношение к бюджетному процессу?

Принципы прав человека применимы на всех этапах бюджетного процесса: от его подготовки, которая должна быть связана с национальными программами действий и стратегиями, разработанными после широких консультаций; до его утверждения и исполнения; до бюджетного контроля со стороны уполномоченных на то институтов.

Гражданское общество и общественность призваны играть важную роль как на этапе подготовки бюджета, так и в процессе его мониторинга и контроля. На начальном этапе необходимо провести анализ бюджетных мер с точки зрения прав человека и гендерного равенства. Такой анализ поможет государственным органам понять, как различные политические меры могут повлиять на соблюдение прав человека/гендерного равенства. Информация, полученная в результате такого анализа, вместе с оценкой потребностей женщин и мужчин, молодежи, людей с ограниченными возможностями,

¹⁷ Международный пакт № 19 от 16.12.1966 г. об экономических, социальных и культурных правах,
https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=115566&lang=ro

¹⁸ Международный пакт № 31 от 16.12.1966 г. о гражданских и политических правах,
https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=115567&lang=ro

поможет аргументировать применение гендерной перспективы при распределении ресурсов. Это позволяет органам государственной власти представить проект бюджета, содержащий меры, способствующие сокращению разрывов в соблюдении прав человека и гендерного равенства.

Важную роль на этом этапе играют и организации гражданского общества. В процессе консультаций с общественностью гражданское общество призвано отстаивать вопросы прав человека в проектах бюджетов. Например, если предлагаемые мероприятия не включают вопросы прав человека и гендерного равенства, правозащитные группы могут представить альтернативный документ, в котором оценивается, решает ли бюджет глубинные проблемы, приводящие к гендерному неравенству и нарушениям прав человека.

Даже если был утвержден бюджет, учитывающий вопросы прав человека/гендерного равенства, в процессе его исполнения могут возникнуть определенные недостатки. К ним относятся: (i) недостаточное финансирование областей, связанных с правами человека/гендерным равенством; (ii) некачественные закупки, приводящие к переплатам или недостижению запланированных показателей, установленных в государственных документах; (iii) ущемление интересов некоторых групп населения или повышение уровня их бедности; (iv) нецелевое использование финансовых ресурсов вследствие коррупции.

В связи с проблемами, возникающими при исполнении бюджетов, контроль за расходованием средств необходим для того, чтобы убедиться в том, что ассигнования выделяются правильно и способствуют реализации прав человека. Если исполнение бюджетов является прямой обязанностью государственных органов, то важную роль в контроле за исполнением, помимо государственных учреждений, может играть гражданское общество.

Наличие общественности и доступ к информации о фактическом расходовании ресурсов позволяет людям участвовать в определении того, как на практике расходуются государственные средства, и гарантирует, что эти ресурсы используются на благо общества в соответствии с международными обязательствами государства в области прав человека.

Как контролировать соблюдение принципов прав человека в бюджетном процессе?

Анализ бюджетного процесса с точки зрения прав человека требует постановки правильных вопросов о качестве бюджетного процесса. К ним относятся:

Прозрачность	• Как составляется бюджет? Проводятся ли консультации с гражданами? • Представлена ли информация о бюджете в понятной для населения форме? • Публикуется ли информация, имеющая отношение к бюджетному процессу, для публичного доступа? • Есть ли возможность «проследить за деньгами», начиная с выделения, расходования и заканчивая результатами?
Участие	• Своевременно ли выпускаются версии всех бюджетных документов для граждан, чтобы облегчить участие? • Имеет ли гражданское общество реальную возможность участвовать в бюджетном процессе, в том числе и на всех этапах подготовки и рассмотрения бюджета? • Вовлекаются ли в бюджетный процесс маргинализированные группы?
Ответственность	• Существует ли эффективное законодательство и независимый надзор за бюджетным процессом?

Ответы на эти вопросы могут способствовать разработке и/или принятию соответствующих показателей процесса, которые помогут отслеживать прогресс в повышении прозрачности, участия и подотчетности бюджета.

Следует отметить, что учет прав человека и гендерных потребностей при разработке бюджета не является универсальным решением. Однако он может помочь нам задавать правильные вопросы для поддержки эффективного, прозрачного, справедливого и подотчетного использования национальных ресурсов.

Организации гражданского общества могут осуществлять мониторинг государственных бюджетов по программам и подпрограммам, анализируя показатели эффективности, установленные в процессе составления бюджета по программам и подпрограммам, через призму соблюдения прав человека.

В сфере образования равный доступ к образованию важен для вовлечения в образовательный процесс всех детей и молодых людей, в том числе с особыми образовательными потребностями, что обеспечивает им равные возможности для достойной жизни, адекватной занятости и участия в жизни общества. Бюджеты органов государственной власти в области образования можно контролировать и оценивать с учетом следующих различных показателей. Ниже приведены примеры индикаторов, которые были взяты из Национального плана действий в области прав человека на 2018-2022 годы, утвержденного РП 89/2018.

Таблица 3.1. Пример показателей мониторинга государственного бюджета в сфере образования

Подпрограмма	Цели	Показатели мониторинга	Показатели результата
Программа 88 «Образование» Подпрограмма 8801 «Политика управления в области образования, культуры и научных исследований»	Расширение доступа всех детей и молодежи к бесплатному, равноправному и качественному начальному и среднему образованию для достижения эффективных результатов	1. доля детей, имеющих доступ к бесплатному начальному и среднему образованию, с разбивкой данных по уязвимым группам; Уровень школьной неграмотности, с разбивкой данных по уязвимым группам; 3. уровень отсева из школ, с разбивкой данных по уязвимым группам; 4. доля выпускников средней школы, с разбивкой по уязвимым группам; 5. уровень охвата профессионально-техническим образованием с разбивкой по уязвимым группам; 6. уровень охвата высшим образованием с разбивкой по уязвимым группам; 7. доля выпускников, трудоустроенных в первые 6 месяцев после окончания вуза, с разбивкой по видам образования и уязвимым группам населения	- Снижение доли детей, не обучающихся в начальной, средней и старшей школе, особенно среди детей из уязвимых групп населения, подверженных нарушениям прав человека; - повышение уровня выпуска из профессионально-технических и высших учебных заведений, особенно среди детей и молодежи из уязвимых групп населения, особенно девушек, подверженных нарушениям прав человека; - улучшение материально- технического оснащения школ - расширение доступа ко всем видам учебной и внеучебной деятельности для учащихся, затронутых процессом оптимизации школ; - расширение и обеспечение равной доступности всех уровней образования и профессиональной подготовки для уязвимых групп населения, включая людей с ограниченными возможностями и детей, находящихся в уязвимом положении;

			- Увеличение ВВП и национального государственного бюджета на образование
--	--	--	--

Источник: Национальный план действий в области прав человека на 2018-2022 годы, утвержденный РП 89/2018

Таблица 3.2. Пример индикаторов для мониторинга государственного бюджета в области здравоохранения по правам человека

Программа / Подпрограмма	Цели	Показатели мониторинга	Показатели результата
Программа 80 «Общественное здоровье и медицинские услуги» Подпрограмма 8001 «Политика и управление в области здравоохранения »	Обеспечение всеобщего доступа к качественному медицинскому обслуживанию	1. Доля медицинских учреждений, применяющих систему управления качеством данных; 2. Индекс ожидаемой продолжительности жизни с разбивкой по полу и проживанию в городской/сельской местности; 3. Уровень смертности с разбивкой по полу и проживанию в городе/селе; 4. обеспеченность системы здравоохранения людскими ресурсами с разбивкой по полу, возрасту и проживанию в городской/сельской местности; 5. Степень пропаганды здорового образа жизни; 6. Доля разработанных программных документов, направленных на улучшение факторов окружающей среды и снижение рисков для здоровья; 7. Доля местных органов власти, реализующих программы по охране здоровья населения; 8. Доля финансирования сектора здравоохранения из государственного бюджета страны.	- Повышение доступности медицинских услуг для экономически/социально уязвимых слоев населения - Улучшение восприятия населением степени обеспечения права на здоровье - Повышение физической доступности медицинских услуг для людей с различными видами инвалидности.
Подпрограмма 8012 «Здоровье матери и ребенка»	Повышение индекса здоровья детей в соответствии с Целями устойчивого развития 2030 года	1. Доля выживших недоношенных новорожденных; 2. Достигнуто включение вакцинации против РСВ в Национальный календарь иммунизации, являющийся частью Национальной программы иммунизации; 3. Число детей, получивших пищевую добавку для обогащения грудного молока; 4. Число детей, наблюдавшихся на дому;	Снижение неонатальной смертности до 6,5 случаев на 1000 живорожденных и смертности детей в возрасте до 5 лет до 11,5 случаев на 1000 живорожденных к 2022 году ¹⁹

¹⁹ См. исследование «Дети Молдовы», подготовленное Национальным бюро статистики, Кишинев, 2017 г., доступно онлайн здесь:
http://www.statistica.md/public/files/publicatii_electronice/Copiii_Moldovei/Copii_Moldovei_2016.pdf

		5. Количество мероприятий по профилактике смертности детей до 5 лет на дому или по предотвратимым причинам; 6. Уровень смертности детей в возрасте до 5 лет	
--	--	--	--

Источник: Национальный план действий в области прав человека на 2018-2022 годы, утвержденный РП 89/2018

Таблица 3.3. Пример показателей мониторинга государственного бюджета в области социальной защиты населения

Программа / Подпрограмма	Цели	Показатели мониторинга	Показатели результата
Расписание 90 «Социальная защита» Подпрограмма 9008 «Защита безработных»	Оказание услуг по трудоустройству, проведение мероприятий по трудоустройству в соответствии с индивидуальными и потребностями лиц, ищущих работу	1. Количество ищущих работу; 2. Приведение национальных норм охраны труда в соответствие с международными стандартами охраны труда; 3. Количество безработных, пользующихся услугами служб занятости; 4. Активные меры по трудоустройству и трудоустройству; 5. Уровень занятости с разбивкой по возрасту, полу и городской/сельской местности (%); 6. уровень безработицы с разбивкой по возрасту, полу и городскому/сельскому происхождению (%); 7. Доля трудоустроенных инвалидов от общего числа зарегистрированных безработных инвалидов; гендерный разрыв в оплате труда (%); 8. Доля молодых людей, не работающих, не получающих образование и не проходящих профессиональное обучение.	- Повышение уровня занятости среди молодежи, женщин рома, людей с ограниченными возможностями, пожилых людей и сельского населения - Снижение уровня безработицы среди молодых людей, принадлежащих к национальным меньшинствам - Увеличение охвата выплат по социальной защите для обеспечения достойного уровня жизни - Увеличение охвата социальным жильем молодежи, инвалидов, семей рома и многодетных семей
Подпрограмма 9004 «Защита пожилых людей»	Обеспечение реализации прав пожилых людей в Республике Молдова Обеспечение доступа пожилых людей к социальным и медицинским услугам	1. Отношение общества к пожилым людям (индекс восприятия); 2. Данные о занятости пожилых людей с разбивкой по профессиональным областям; 3. Коэффициент старения; 4. степень отражения проблемы старения в национальной политике; 5. Доля местных органов власти, разработавших стратегии социальной помощи пожилым людям; 6. Доля пожилых людей, имеющих работу; 7. Количество работодателей, организующих профессиональные	- Расширение участия пожилых людей в общественной жизни и принятии решений - Повышение индекса качества жизни пожилых людей

		курсы Ежегодное количество пожилых людей, получающих социальные услуги, с разбивкой по полу и городским/сельским районам 8. Годовое число пожилых людей, получающих медицинские услуги, с разбивкой по полу и городскому/сельскому населению; 9. Гериатрические услуги, включенные в Единую программу обязательного медицинского страхования	
--	--	--	--

Источник: Национальный план действий в области прав человека на 2018-2022 годы, утвержденный РП 89/2018

Таблица 3.4. Пример показателей мониторинга государственного бюджета в молодежной среде

Программа / Подпрограмма	Цели	Показатели мониторинга	Показатели результата
Программа 86 «Молодежь и спорт» Подпрограмма 8601 «Политика и управление в области молодежи и спорта»	Обеспечение реализации прав молодежи в Республике Молдова	1. Уровень участия молодежи, в том числе молодежи с ограниченными возможностями, в принятии решений, с разбивкой данных по годам; 2. Количество органов местного самоуправления первого уровня, вовлекающих молодежь в процесс принятия решений; 3. Количество местных молодежных советов; 4. Создание национальной сети местных молодежных советов; 5. Количество ежегодно проводимых мероприятий с участием международных организаций и молодежных структур; 6. Уровень занятости молодых людей в возрасте 15-29 лет на рынке труда; 7. Доля молодых людей в возрасте 15-29 лет, оставивших работу; 8. Уровень молодежной безработицы; 9. Количество молодежных организаций, воспользовавшихся программой институционального развития	- Расширение мер по развитию и воспитанию молодежи - Расширение участия молодежи в принятии решений Повышение гарантий безопасности молодежи в онлайн-среде

Источник: Национальный план действий в области прав человека на 2018-2022 годы, утвержденный РП 89/2018

Поэтому социальные расходы, ориентированные на соблюдение прав человека, необходимы для обеспечения уважения человеческого достоинства каждого гражданина. Они способствуют созданию среды, в которой уважительно и равноправно относятся ко всем людям, независимо от расы, пола, этнического происхождения, религии или других личных характеристик. Эти расходы оказывают существенное влияние на уязвимые группы общества, такие как дети, инвалиды, пожилые люди, обездоленные или подвергающиеся дискриминации, обеспечивая этим группам возможность жить достойно и пользоваться своими основными правами.

В этом контексте составление бюджета с учетом прав человека имеет жизненно важное значение для построения справедливого и инклюзивного общества. Распределение финансовых ресурсов таким образом, чтобы обеспечить равенство, защиту основных прав и подотчетность правительств гражданам, позволяет создать условия, в которых все люди смогут жить в достоинстве и гармонии.

В рамках социального бюджетирования значительную роль играет гендерно-чувствительное бюджетирование (ГЧБ), которое охватывает усилия по обеспечению недискриминации и продвижению равенства для всех людей, включая женщин, детей, людей с низкими доходами, меньшинства, пожилых людей, людей с особыми потребностями и т.д. В этом контексте ГЧБ является составной частью бюджета, ориентированного на права человека. основополагающей целью гендерно-чувствительного бюджетирования является корректировка бюджетного процесса для продвижения гендерного равенства как неотъемлемой части прав человека.

Однако ГЧБ следует рассматривать не только в контексте достижения социального равенства. Так, достижение гендерного равенства приносит и огромные социально-экономические выгоды. Ряд исследований показал, что снижение гендерного неравенства имеет положительный эффект и приводит к улучшению здоровья детей, повышению производительности труда и ускорению экономического роста. Продвижение гендерно-чувствительного бюджетирования способствует достижению гендерного равенства и обеспечивает более устойчивый и инклюзивный экономический рост.

3.2. Связь между социальными расходами и государственной политикой

Государственная политика определяет направления и приоритеты социальных расходов. Правительства разрабатывают и реализуют государственную политику, направленную на решение существующих социальных проблем и повышение благосостояния граждан. Эта политика направлена на борьбу с бедностью, расширение доступа к услугам здравоохранения и образования, содействие социальной интеграции и сокращение неравенства. В этом смысле государственная политика может влиять на уровень и структуру социальных расходов, распределение ресурсов, приоритетность тех или иных услуг и льгот, развитие социальной инфраструктуры и помощь уязвимым группам населения.

В социальной политике правительство определяет приоритеты и цели, на которые ориентируется при распределении имеющихся финансовых ресурсов. Они служат основой для принятия согласованных и обоснованных решений и распределения ресурсов.

Таким образом, социальные расходы и государственная политика находятся в непрерывном цикле взаимного влияния. Государственная политика определяет приоритеты и направления социальных расходов, а социальные расходы способствуют реализации государственной политики и воплощению целей в жизнь. Ответственное и эффективное управление должно обеспечивать надлежащее соответствие между государственной политикой и социальными расходами для достижения желаемых результатов и устойчивого и справедливого удовлетворения потребностей общества.

Связь между социальными расходами и среднесрочной бюджетной программой заключается в том, что БПСП влияет на распределение финансовых ресурсов на социальные услуги и программы. В рамках БПСП правительство определяет приоритетные цели и потребности социального сектора и устанавливает уровень финансирования, необходимый для их достижения²⁰.

²⁰ Методическое руководство: Интеграция положений Национальной стратегии развития в плановые программные документы и документы государственной политики на национальном уровне, стр. 14, https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/ghid_copertat_coral.pdf

Обеспечение связи между государственной политикой и отраслевыми стратегиями на каждом этапе процесса бюджетного планирования способствует эффективному использованию и управлению государственными средствами.

В целях реализации Национальной стратегии развития «Европейская Молдова 2030»²¹ и Целей устойчивого развития ООН был утвержден ряд отраслевых стратегий, которые являются важными инструментами для обеспечения эффективного и результативного распределения государственных финансовых ресурсов, способствуя при этом развитию и экономическому росту Республики Молдова.

Среди утвержденных отраслевых стратегий и программ, предусматривающих выделение средств на социальные расходы, можно перечислить следующие:

- Стратегия развития «Образование 2030» и программа ее реализации на 2023-2025 годы²²;
- Стратегия развития молодежной отрасли «Молодежь 2030» и Программа ее реализации на 2023-2026 годы²³;
- Национальная стратегия «Здоровье 2030»²⁴;
- Национальная программа занятости населения на 2022-2026 годы и План мер по ее реализации²⁵;
- Национальная программа по предотвращению и борьбе с насилием в отношении женщин и домашним насилием на 2023-2027 годы²⁶;
- Национальная программа социальной интеграции инвалидов будет утверждена на 2023-2027 годы²⁷.

Государственные органы также несут ответственность за обеспечение четкой синхронизации между политикой и стратегией национального развития, отраслевыми и институциональными стратегиями и рамками бюджетного планирования.

Отраслевые стратегии расходов должны соответствовать Бюджетным прогнозом на среднесрочный период (БПСР), в которой будут указаны программа(ы) и/или подпрограмма(ы), обеспечивающие финансовые ресурсы, необходимые для покрытия расходов на реализацию нового документа, и оценено финансовое покрытие документа.

Например, в Стратегии развития молодежного сектора «Молодежь 2030» говорится: «Цели и мероприятия, предлагаемые для реализации в данном программном документе, будут соотнесены с финансовыми ресурсами, запланированными в среднесрочной бюджетной схеме на 2022-2024 гг. по подпрограмме 8603 "Молодежь и спорт", с оценкой затрат на реализацию и определением приоритетности реформ с более высокой степенью актуальности и воздействия. Кроме того, для мероприятий, требующих дополнительного финансового обеспечения по сравнению с

²¹ Закон № 315/2022 об утверждении Национальной стратегии развития "Европейская Молдова 2030"
https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=134582&lang=ro

²² Постановление Правительства РМ № 114/2023 "Об утверждении Стратегии развития "Образование 2030" и Программы ее реализации на 2023-2025 годы", https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136600&lang=ro

²³ Проект постановления Правительства РМ "Об утверждении Стратегии развития молодежной отрасли "Молодежь 2030" и Программы ее реализации на 2023-2026 годы", https://gov.md/sites/default/files/document/attachments/subject-04-nu-55-mec-2023_1.pdf

²⁴ Проект постановления Правительства об утверждении Национальной стратегии "Здоровье 2030",
https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/130_ms.pdf

²⁵ Постановление Правительства № 785/2022 "Об утверждении Национальной программы занятости населения на 2022-2023 годы и Плана ее реализации", https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=134612&lang=ro

²⁶ Постановление Правительства 332/2023 об утверждении Национальной программы по предупреждению и пресечению насилия в отношении женщин и насилия в семье на 2023-2027 годы, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=138005&lang=ro

²⁷ Проект постановления Правительства РМ "Об утверждении Национальной программы социальной интеграции инвалидов на 2023-2027 годы, https://gov.md/sites/default/files/document/attachments/intr20_86.pdf

предусмотренным в Среднесрочной бюджетной схеме на 2022-2024 годы, будут определены и предложены альтернативные источники финансирования. Финансовые ресурсы, выделяемые на реализацию национальной молодежной политики центральному органу государственной власти, составляют около 20 млн. леев в год».

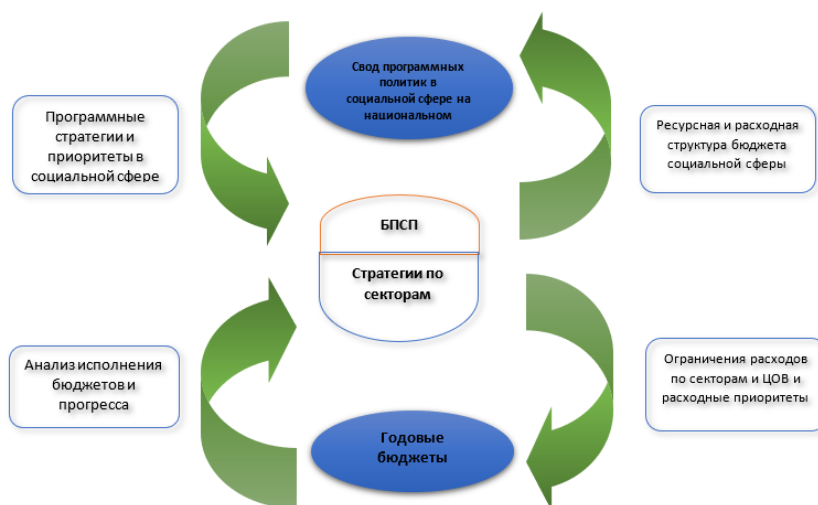
Таблица 3.5. Финансовые ресурсы, необходимые для реализации Программы по реализации Стратегии «Молодежь 2030» на период 2023-2026 гг.

Цели	Бюджетный прогноз на среднесрочный период (БПСР) (тыс. леев)				Общая стоимость	Другие источники
	2023	2024	2025	2026		
ОСНОВНАЯ ЦЕЛЬ 1: : Увеличение числа молодых людей, пользующихся качественными молодежными программами, путем наращивания потенциала сектора и повышения профессионализма кадров						
Конкретная задача 1.1 Увеличение числа качественных и инклюзивных молодежных программ, реализуемых через молодежные центры	7 501,0	8 679,0	10 719,0	12 450,0	39 349,0	-
Конкретная задача 1.2. Диверсификация и расширение географии качественных молодежных программ, реализуемых молодежными организациями	1 557,0	1 698,0	3 076,0	2 974,0	9 305,0	-
Конкретная задача 1.3. Численное и географическое расширение сообщества квалифицированных специалистов по работе с молодежью	1 047,0	618,0	1 41	1 331,0	4 406,0	-

Источник: Стратегия развития молодежной сферы «Молодежь 2030», гл. VI «Расходы на реализацию»

Связь между социальными расходами и БПСР заключается в том, что БПСР влияет на распределение финансовых ресурсов на социальные услуги и программы. В рамках БПСР правительство определяет приоритетные цели и потребности социального сектора и устанавливает уровень финансирования, необходимый для их достижения.

Рисунок 3.1. Связь между социальными расходами и среднесрочной бюджетной структурой



Источник: разработано авторами

Увязка государственной политики, отраслевых стратегий на каждом этапе процесса бюджетного планирования способствует эффективному использованию и управлению государственными средствами.

3.3. Анализ процесса планирования государственных расходов в социальной сфере

На этапе разработки БПСП в плановой части государственных финансов, выделяемых на социальный сектор, учитываются целевые показатели ресурсной базы и представляются основные события макроэкономической структуры сектора в течение отчетного периода в контексте международных и внутренних рамок.

Процесс подготовки прогноза расходов (бюджетных ограничений) в социальной сфере на период 2024-2026 гг. является необходимым условием для обеспечения устойчивого экономического роста, повышения качества услуг, предоставляемых в социальной сфере, и благосостояния всех граждан.

При этом будут соблюдаться следующие принципы:

- Выделение расходов, наиболее эффективных для достижения целей правительства;
- Повышение качества и надежности бюджетного процесса и более тесная увязка политики и бюджета;
- Более высокое исполнение расходов по сравнению с запланированными, с особым упором на социальные расходы, путем достижения конкретных приоритетных целей.

Анализ процесса планирования государственных расходов в социальной сфере

Центральные органы власти (ЦОВ), отвечающие за политику в области образования, культуры, молодежи и спорта, социальной защиты и здравоохранения, ежегодно готовят предложения по проекту государственного бюджета страны. Таким образом, ЦОВ совместно с подведомственными учреждениями анализирует мероприятия, которые необходимо провести в рамках надлежащего функционирования системы, утверждает бюджетные предложения, согласовывает их, оценивает показатели результата и представляет в Министерство финансов. Бюджетные заявки составляются и представляются в едином для всех уровней бюджета формате, который параметризован в ИСМФ (информационная система Министерства финансов) и не может быть изменен. Эти положения закреплены в Приказе МФ 208/2015.

При этом центральные органы государственной власти, ответственные за социальную сферу, обеспечивают проведение консультаций по проекту бюджета с другими заинтересованными органами государственной власти и социальными партнерами, после чего вносят проект годового закона о бюджете в Правительство в соответствии с бюджетным календарем (см. бюджетный календарь, представленный в Модуле 1).

Как происходит планирование расходов в различных областях:

В области социальной защиты Министерство труда и социальной защиты (МТСЗ) анализирует развитие общих показателей бюджета государственного социального страхования (БГСС), государственного бюджета, бюджета административно-территориальных единиц, а также выполнение расходных программ.

Национальная касса социального страхования (НКСС) оценивает ресурсы БГСС и распределяет расходы по программам с учетом лимита трансфертов из государственного бюджета. Затем МТСЗ рассматривает проект БГСС, государственный бюджет, бюджет административно-территориальных единиц на

предмет соответствия приоритетам отраслевой стратегии расходов и представляет его в Министерство финансов.

При этом следует отметить, что предложения по расходам представляются в разрезе программ и подпрограмм с приложением информационной записки, содержащей необходимые пояснения и обоснования. Согласно Приказу Минфина 208/2015, для данной отрасли программы и подпрограммы устанавливаются соответствующие коды согласно приложению 7 к Приказу МФ № 208/2015.

Таблица 3.6. Примеры программ и подпрограмм в области социальной защиты населения

Программа	Подпрограмма	Код	Наименование
90		90	Социальная защита
90	01	9001	Политика и управление в области здравоохранения, труда и социальной защиты
90	02	9002	Управление государственной системой социального обеспечения
90	03	9003	Защита в случае временной нетрудоспособности
90	04	9004	Защита пожилых людей

Источник: Приказ министра финансов 208/2015 (Приложение 7)

В области здравоохранения центральные государственные органы, специализирующиеся на здравоохранении, анализируют динамику общих показателей Фонда обязательного медицинского страхования (ФОМС), государственного бюджета, бюджета административно-территориальных единиц и выполнение расходных программ.

Национальная касса медицинского страхования (НКМС) готовит и представляет в Министерство здравоохранения проект ФОМС на следующий год, сопровождаемый информационной запиской и другой информацией, подтверждающей проект бюджета. После тщательного анализа ответственный орган - Министерство здравоохранения совместно с Министерством финансов и НКМС – дорабатывает проект бюджета, основываясь на результатах консультаций со специалистами ЦОВ и Министерством финансов.

Предложения по расходам в соответствующей области представляются в разрезе программ и подпрограмм и сопровождаются информационной запиской, содержащей необходимые пояснения и обоснования. В соответствии с приказом МФ 208/2015 по здравоохранению установлены следующие программы и подпрограммы с соответствующими кодами:

Таблица 3.7. Примеры программ и подпрограмм в области здравоохранения

Программа	Подпрограмма	Код	Наименование
80		80	Общественное здоровье и медицинские услуги
80	01	8001	Политика и управление в области здравоохранения
80	02	8002	Управление фондами обязательного медицинского страхования
80	03	8003	Мониторинг, оценка системы здравоохранения и управление качеством
80	04	8004	Общественное здравоохранение
80	05	8005	Первичная медико-санитарная помощь
80	06	8006	Специализированная амбулаторная помощь
80	07	8007	Прикладные научные исследования в области общественного здоровья и медицинских услуг по стратегическому направлению «Здоровье и биомедицина».

Источник: Приказ министра финансов 208/2015 (Приложение 7)

В сфере образования. Бюджетные предложения, представляемые Министерством образования и исследований, основаны на анализе данного сектора и формируют набор программ в соответствии с приоритетами отраслевой политики и предельными расходами. Предложения по расходам на образование представляются в разрезе программ и подпрограмм, как это предусмотрено Приказом МФ 208/2015.

Таблица 3.8. Примеры образовательных программ и подпрограмм

Программа	Субпрограмма	Код	Наименование
88		88	Образование
88	01	8801	Политика и управление в области образования, культуры и научных исследований
88	02	8802	Дошкольное образование
88	03	8803	Начальная школа
88	04	8804	Гимназическое образование
88	05	8805	Специальное образование
88	06	8806	Лицейское образование

Источник: Приказ министра финансов 208/2015 (Приложение 7))

В области культуры, молодежи и спорта. Управление данным сектором осуществляется Министерством культуры и Министерством образования и науки, которые готовят бюджетные предложения на основе анализа сектора и формируют набор программ в соответствии с приоритетами отраслевой политики и лимитом расходов.

Для указанной сферы установлены следующие программы и подпрограммы с соответствующими кодами:

Таблица 3.9. Программы и подпрограммы в области молодежи и спорта

Программа	Подпрограмма	Код	Наименование
86		86	Молодежь и спорт
86	01	8601	Политика и менеджмент в сфере молодежи и спорта
86	02	8602	Спорт
86	03	8603	Молодежь
86	04	8604	Государственное обеспечение спортивных школ на местном уровне

Источник: Приказ министра финансов 208/2015 (Приложение 7)

Все предложения к проекту бюджета рассматриваются и анализируются Министерством финансов. Министерство финансов дорабатывает и обеспечивает его сбалансированность, готовит проект закона о государственном бюджете на следующий год, в котором предусматриваются конкретные положения на следующий бюджетный год.

После утверждения правительство в сроки, установленные бюджетным календарем, вносит законопроекты (Закон о государственном бюджете, Закон о бюджете государственного социального страхования и Закон о фондах обязательного медицинского страхования) в парламент для рассмотрения и принятия в двух чтениях на пленарном заседании парламента.

3.4. Анализ исполнения государственного бюджета в социальной сфере

Поступления из бюджетов и платежи в бюджеты компонентов государственного бюджета осуществляются через казначейскую систему по кассовому методу. Учет поступлений и выплат из бюджета через казначейскую систему обеспечивается с помощью казначейских счетов на основе

бюджетной классификации и плана счетов. Финансирование расходов осуществляется в соответствии с собираемостью средств и приоритетами, включая социальные выплаты – выплату пенсий, пособий, компенсаций, социальных льгот и расходы на оказание медицинской помощи категориям лиц, застрахованных государством.

Для понимания анализа социальных расходов кратко проанализируем исполнение государственного бюджета в социальной сфере за 2022 год по сравнению с 2021 годом. Следует отметить, что на бюджет в этот период оказали влияние кризис беженцев и энергетический кризис, которые оказали давление на бюджет 2022 года.

Приоритеты политики в 2022 году были направлены на поддержание макроэкономической стабильности, финансирование экономических и социальных мероприятий во взаимосвязи с приоритетами отраслевой политики, в частности социальной сферы.

Расходы на социальную сферу в 2022 году составили **42 186,7 млн. леев**, что на **1 921,0 млн. леев (4,4%)** ниже уровня предусмотренных ассигнований:

- **Социальная защита** – 778,3 млн. леев, или 4,0% резервов;
- **Здравоохранение** – 589,7 млн. леев, из которых 388,9 млн. леев – проекты из внешних источников, или 7,2% ассигнований;
- **Образование** – 489,6 млн. леев, или 3,2% бюджета;
- **Культура, спорт, молодежь, культы и досуг** – 66,4 млн. леев, или 5,8% бюджета.

Эти данные приведены в таблице ниже.

Таблица 3.10. Расходы государственного бюджета в разрезе функциональных групп – социальная сфера в 2021-2022 годах (млн. леев)

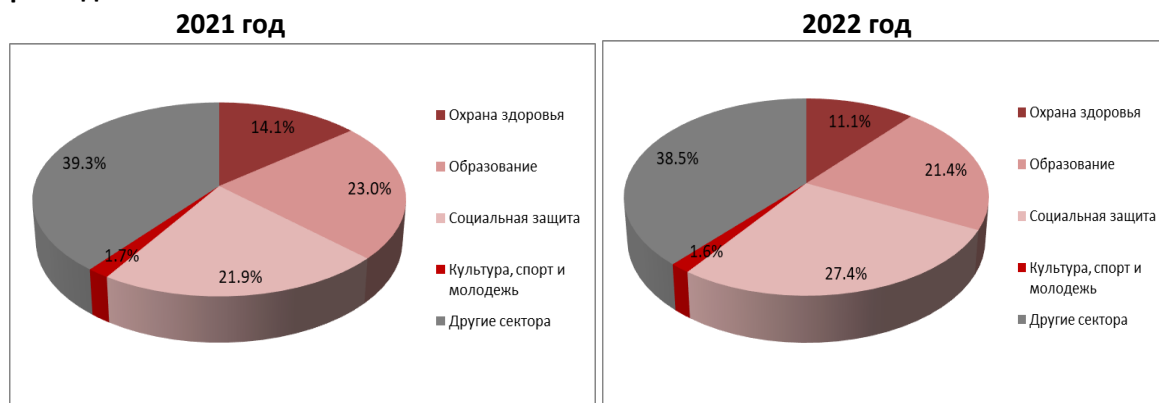
Наименование сектора	Исполнено в 2021 г.	Уточнено в 2022 г.	Исполнено в 2022 г.	Исполнено по отношению к уточнению		Исполнено по сравнению с 2021 годом	
				+, -	%	+, -	%
Социальные расходы, всего	32 883,3	44 107,7	42 186,7	-1 921,0	95,6	+9 303,4	128,3
Охрана здоровья	7 648,1	8 224,7	7 635,0	-589,7	92,8	-13,1	99,8
Образование	12 453,1	15 156,4	14 669,8	-486,6	96,8	+2 216,7	117,8
Социальная защита	11 874,8	19 585,3	18 807,0	-778,3	96,0	+6 932,2	158,4
Культура, спорт, молодежь, культы и досуг	907,3	1 141,3	1 074,9	-66,4	94,2	+167,6	118,5

Источник: Информационная система Государственного казначейства Министерства финансов (информация может быть запрошена в Министерстве финансов/Государственном казначействе)

В номинальном выражении по сравнению с 2021 годом, исходя из данных приведенной выше таблицы, расходы в 2022 году увеличились в социальной сфере на 9 303,4 млн. леев, или на 28,2%, из них на социальную защиту +6 932,2 млн. леев, или 58,4%, образование + 2 216,7 млн. леев, или 17,8%, культуру, спорт, молодежь, культуру и досуг +167,6 млн. леев, или 18,5%, здравоохранение (без внешних проектов) +396,2 млн. леев, или 4,3%.

Анализируя исполнение социальных расходов в 2022 году, можно отметить, что доля расходов на указанные отрасли в общих расходах государственного бюджета составила 61,5%. В то же время в 2021 году доля расходов на социальную сферу составляла 60,7% (рис. 3.2).

Рисунок 3.2. Исполнение государственного бюджета по основным статьям расходов, % от общих расходов



Источник: Информационная система «Государственное казначейство» Министерства финансов

На 2022 год объем ассигнований на социальную защиту был определен в сумме 19 585,3 млн. леев, а исполнено 18 807,0 млн. леев, или на 96,0%. Данные об исполнении расходов на социальную защиту представлены в следующей таблице.

Таблица 3.11. Исполнение расходов на социальную защиту населения на 2021-2022 годы (млн. леев)

Показатели	Исполнено в 2021 году	2022		Исполнено по отношению к уточнению		Исполнено по сравнению с 2021 годом	
		уточнено	исполнено	+, -	%	+, -	%
Расходы, всего	11 874,8	19 585,3	18 807,0	-778,3	96,0	6 932,2	158,4
Доля в общих расходах государственного бюджета, %	21,9	26,5	27,4	-	-	-	-
в том числе: основные ресурсы	11 661,2	19 274,3	18 480,5	-813,8	95,8	6 799,3	158,5
Ресурсы проекта, финансируемые из внешних источников	0,6	129,1	125,0	-4,1	96,8	124,4	20 833,3
Рассчитанный доход	213,0	181,9	221,4	39,5	121,7	8,4	103,9

Источник: Информационная система Государственного казначейства Министерства финансов (информация может быть запрошена в Министерстве финансов/Государственном казначействе)

С учетом результатов исполнения государственного бюджета в 2022 году были профинансированы следующие основные направления:

- трансферты из государственного бюджета в бюджет государственного социального страхования профинансированы в сумме 14 794,0 млн. леев или 96,7% от ассигнований;
- целевые трансферты МОВ, исполненные в сумме 414,0 млн. леев или 90,0% от ассигнований;
- индексация денежных вкладов населения - 61,5 млн. леев или 71,5% от ассигнований;
- внедрение Фонда поддержки населения – исполнено 146,5 млн. леев или 89,3% от ассигнований;
- на обеспечение функционирования социальных учреждений профинансированы ассигнования в размере 2 858,8 млн. леев или 96,0% от ассигнований;
- на лечение и реабилитацию инвалидов и участников войны через Республиканский экспериментальный центр протезирования, ортопедии и реабилитации было полностью освоено 70,9 млн. леев.

Неиспользованные средства по данной сфере в 2022 году относятся к следующим основным статьям расходов:

- трансферты из государственного бюджета в бюджет государственного социального страхования в размере 508,3 млн. леев, с учетом изменения количества получателей социальных пособий и среднего размера пособий, а также за счет увеличения собственных доходов бюджета государственного социального страхования;
- реализация программы «Первое жилье» – 23,6 млн. леев;
- Фонд снижения энергетической уязвимости – 18,6 млн. леев;
- единовременные пособия молодым специалистам с медицинским и фармацевтическим образованием, трудоустроенным в сельской местности – 7,0 млн. леев, в связи с уменьшением количества бенефициаров;
- фонд социальной поддержки населения – 17,5 млн. леев;
- индексация денежных вкладов граждан в Сберегательном банке – 24,5 млн. леев;
- целевые трансферты местным бюджетам – 84,2 млн. леев, связанные с изменением квоты бенефициаров.

В целом расходы в социальном секторе по использованию ресурсов делятся на: расходы на содержание и функционирование учреждений, отвечающих за сферы компетенции в социальных секторах; трансферты из государственного бюджета в БГСС и ФОМС, целевые трансферты (ЦТ) BUAT, инвестиционные проекты из внешних источников (напр. грантовый проект «Программа технической и финансовой помощи Правительства Румынии дошкольным учреждениям Республики Молдова», проект займа Всемирного банка «Проект реформы образования в Молдове», проект займа Всемирного банка «Модернизация сектора здравоохранения в Республике Молдова», проект гранта Глобального фонда «Программа профилактики и борьбы с ВИЧ/СПИДом, инфекциями, передающимися половым путем, и туберкулезом в Молдове»), а также прочие расходы.

Задача мониторинга расходов по социальным направлениям будет решаться на основе функциональной классификации и классификации программ, относящихся к государственным расходам.

Функциональная классификация содержит 3 уровня разбивки бюджетной информации (основные группы, группы и подгруппы). Первый уровень представлен 10 основными группами расходов, из которых 4 группы относятся к социальному сектору.

- **07 Охрана здоровья**
- **08 Культура, спорт, молодежь, культы и досуг**
- **09 Образование**
- **10 Социальная защита**

В приложении 5 к Бюджетной классификации, утвержденной Минфином № 208/2015, приведена подробная Функциональная классификация, а в приложении 6 того же акта – методические правила по применению Функциональной классификации.

В таблице ниже показано, как на практике можно понять, какие виды расходов, относящиеся к социальным секторам, включены в группы, относящиеся к бюджетной классификации.



Финансирование
Европейского Союза



Таблица 3.12. Примеры расшифровки социальных расходов в соответствии с функциональной классификацией

Основная группа	Группа	Подгруппа	Расходы, подлежащие включению
07 Охрана здоровья	073 Больничные услуги	0734 Услуги по восстановлению здоровья	- оказание услуг по восстановлению здоровья пациентам, нуждающимся в приеме лекарственных препаратов под наблюдением специалистов, физиотерапевтических процедурах и отдыхе для восстановления здоровья в стационарных условиях; - администрирование, инспектирование и управление в сфере услуг по восстановлению здоровья. Включает: учреждения, оказывающие услуги пожилым людям, для которых медицинская помощь является необходимой, реабилитационные центры, предназначенные для лечения пациентов, но не для обеспечения долгосрочного ухода.
	076 Прочие медицинские услуги, не отнесенные к другим группам	0761 Управление здравоохранением	- разработка и продвижение государственной политики в области здравоохранения; - регулирование системы здравоохранения. Включает: центральные правительственные ведомства с функциями разработки политики в области здравоохранения.
08 Культура, спорт, молодежь, культуры и досуг	081 Услуги в области спорта, молодежи и досуга	0813 Услуги для молодежи	- программы, мероприятия и деятельность для молодежи в различных областях; - учреждения, предоставляющие услуги и мероприятия для молодежи.
	086 Прочие услуги в области культуры, молодежи, спорта, досуга и культур, не отнесенные к другим категориям	0862 Прочие услуги для молодежи и спорта	- разработка и продвижение государственной политики в области молодежи, спорта; - услуги по управлению и администрированию муниципальных/региональных управлений/секций по делам молодежи и спорта; - администрирование услуг в области молодежи и спорта, которые не могут быть отнесены к функциональным группам (081) - (085).
09 Образование	094 Высшее профессиональное образование	0941 Высшее образование	- предоставление услуг по обучению в бакалавриате, магистратуре и докторантуре; - предоставление стипендий, выплата стипендий студентам, обучающимся в бакалавриате, магистратуре и докторантуре; - предоставление услуг по размещению в общежитиях студентов, обучающихся по программам бакалавриата, магистратуры и докторантуры. Общежития - это учреждения, находящиеся в ведении и пользовании государственных образовательных учреждений, в которых созданы условия для проживания и обучения лиц, постоянно проживающих вне населенного пункта образовательного учреждения. Не включает: услуги, связанные с образованием (096).
	098	0989	- разработка и продвижение государственной политики в области образования;



Финансирование
Европейского Союза



	Прочие услуги в области образования, не отнесенные к другим группам	Прочие образовательные услуги	- услуги по руководству и управлению муниципальными/региональными управлениями образования; - администрирование услуг в области образования, которые не могут быть отнесены к функциональным группам (091-097).
10 Социальная защита	109 Прочие услуги социальной защиты, не отнесенные к другим группам	1092 Управление в государственной системе социального обеспечения	- управление, регулирование и надзор за государственной системой социального обеспечения. - Включает: - центральные и территориальные подразделения органов власти, играющие второстепенную роль в администрировании и управлении системой государственного социального страхования; - ведение Государственного регистра индивидуального учета в системе государственного социального страхования.
		1093 Поддержка государственной системы социального обеспечения	- трансферты из государственного бюджета на покрытие дефицита собственных средств бюджета обязательного государственного социального страхования.
		1099 Прочие услуги социальной защиты	- ежемесячные государственные пособия отдельным категориям населения; - предоставление социальной защиты репрессированным и реабилитированным лицам; - предоставление социальной помощи в виде льготных кредитов; - компенсация стоимости подключения газа в сельской местности; - индексация денежных вкладов граждан в Сбербанке; - администрирование и управление услугами социальной помощи, которые не могут быть распределены по функциональным группам; - трансферты из государственного бюджета в бюджет государственного социального страхования на выплату пособий по социальной помощи, компенсацию разницы в тарифах государственного социального страхования, компенсацию отмененных сумм взносов государственного социального страхования; - целевые трансферты бюджетам административно-территориальных единиц на выплату социальных пособий отдельным категориям населения; - санаторно-курортное лечение. - Включает: предоставление социальной защиты в денежной форме и в виде услуг пострадавшим от пожаров, наводнений, землетрясений и других стихийных бедствий в мирное время.

Источник: Приказ Министра финансов 208/2015

Пример 1: Анализ и мониторинг расходов на здравоохранение в Чимишлийском районе

В данном примере представлена методология анализа бюджета здравоохранения Чимишлийского района. Объем общего планирования расходов на здравоохранение определяется объемом общей ресурсной базы района, включающей расчетный объем доходов и источников финансирования. Для того чтобы понять, как анализируются и контролируются расходы на здравоохранение, необходим анализ текущей ситуации в этой области, который отражен в табл. 3.11 на основе информации об исполнении бюджета Чимишлийского района за 2021-2022 гг. и утвержденного бюджета на 2023 год.

Таблица 3.13. Динамика расходов (тыс. леев)

Наименование	ОПБ1	Функция	Под-программа	Исполнено		Утверждено 2023
				2021	2022	
Охрана здоровья	1240	07		1 812,1	2 383,92	3 975,4
Общественное здоровье и медицинские услуги	1240	07	80	1812,1	2383,92	3975,4
Национальные и специальные программы охраны здоровья	1240	07	8018	125,7	176,16	275,4
Развитие и модернизация учреждений здравоохранения	1240	07	8019	1 686,4	2 207,76	3 700,0

Источник: Информационная система Государственного казначейства Министерства финансов (информация может быть запрошена в Министерстве финансов / Государственном казначействе, местной администрации Чимишлийского района)

В соответствии с функциональной классификацией расходы на здравоохранение относятся к сектору 7 «Здравоохранение» и программе 80 «Общественное здравоохранение и медицинские услуги». Программа 80 состоит из двух подпрограмм:

1) **8018 «Целевые программы здравоохранения»:**

Данная подпрограмма включает расходы на реализацию эффективных программ иммунизации, профилактику передачи инфекционных заболеваний и снижение числа инфекций с множественной лекарственной устойчивостью, программы по борьбе с поведенческими факторами риска (табакокурение, употребление алкоголя, нерациональное питание, гиподинамия) и мероприятия по профилактике неинфекционных заболеваний, включая скрининг и раннее выявление, особенно среди мужчин/юношей.

2) **8019 «Развитие и модернизация государственных учреждений до уровня самоуправления»**

Данная подпрограмма включает средства на приобретение современного медицинского оборудования, содержание, инвестирование и капитальный ремонт государственных учреждений здравоохранения, учредителем которых являются органы местного самоуправления.

Далее мы проанализируем исполнение бюджета здравоохранения Чимишлийского района в разрезе Программы 80 и подпрограмм 8018, 8019. Приведенная ниже таблица составлена на основе анализа исполнения бюджета за 2021 и 2022 годы, а также утвержденного объема на 2023 год. Так, на 2023 год для сектора здравоохранения утверждены ассигнования в размере 3 975,4 тыс. леев.

Таблица 3.14 Динамика исполнения пособий на здравоохранение в районном совете Чимишлия (тыс. леев)

Ежегодно	Утвержден о	Уточнено	Исполнено	% исполнено с уточненным бюджетом
2021	395,0	4 228,7	1 812,1	42%
2022	534,0	2 464,7	2 383,82	96,8%
2023	3975,4	2 275,4	-	

Источник: Информационная система Государственного казначейства Министерства (информация может быть запрошена в Министерстве финансов / Государственном казначействе, местной администрации Чимишлийского района)

Доля исполнения указанного бюджета в 2021 и 2022 годах составила 42,9% и 96,7% соответственно. Анализ исполнения средств по направлению «Здравоохранение» показывает, что исполнение не соответствует уточненному бюджету, объем средств на здравоохранение, утвержденный на 2021-2022 годы, в несколько раз ниже исполненного. Такие ситуации (план уточненный против утвержденного) могут возникать по следующим причинам: увеличение собственных доходов LPA II, перенаправление других расходов, определение приоритетности здравоохранения и т.д.

Отметим, что на 2023 год утвержден объем средств около 4 млн. леев, по сравнению с исполненным бюджетом на 2022 год – 2,4 млн. леев, (увеличение на 66,7%). При этом отметим, что уточненный бюджет в 2021 году был увеличен более чем в 10 раз по сравнению с утвержденным, а в 2022 году - в 4,6 раза по сравнению с утвержденным, что должно быть обосновано на этапе ректификации бюджета. Неисполнение бюджета по рассматриваемому сектору требует мотивации со стороны МОВ II уровня с размещением информационного сообщения на сайте районного совета.

Анализ исполнения бюджета здравоохранения по подпрограммам (8018, 8019)

По данным табл. 3.14 видно, что уровень исполнения бюджета по подпрограмме 8019 «Развитие и модернизация государственных учреждений, находящихся на самоуправлении» составляет 92,6%, а по подпрограмме 8018 «Целевые программы в области здравоохранения» – 7,4%.

В отношении подпрограммы 8018 отметим, что в 2022 году ассигнования увеличились на 40,2% по сравнению с 2021 годом и составили 176,16 тыс. леев. На 2023 год по данной подпрограмме утверждено 275,4 тыс. леев.

Планирование проекта бюджета на 2024 год и сметы на 2025-2026 годы в свете Программы 80 «Общественное здоровье и медицинские услуги»

На этапе формирования проекта бюджета на 2024 год и сметы на 2025-2026 годы орган местного самоуправления разрабатывает бюджет района с учетом национальных стратегий и программ в данной области, ситуации на местах (реальные доходы, количество потенциальных бенефициаров и т.д.), перенаправляя средства на приоритетные направления.

По этим причинам основное внимание уделяется выявлению возможностей экономии за счет эффективного использования ресурсов, когда медицинские услуги могут быть предоставлены более качественно при тех же или даже меньших затратах. Кроме того, будут прекращены некоторые медицинские услуги или программы, которые неэффективны с точки зрения достижения целей и приоритетов развития здравоохранения.

Согласно информации, предоставленной Министерством экономики письмом № 04-98 от 16.01.2023, определены предварительные расчеты прогноза основных макроэкономических показателей на 2024-2026 годы. Таким образом, прогноз средств на здравоохранение Чимишлийского района на 2024 год был основан на прогнозируемом среднегодовом индексе потребительских цен (ИПЦ) – 5,5%, на 2025 год – 5% и на 2026 год – 5%.

Так, в Программе 80 «Здравоохранение и медицинские услуги» сумма, утвержденная на 2023 год, – 3975,4 тыс. леев – индексируется на 5,5%, в результате чего получается 4194,05 тыс. леев и указывается в таблице «Проектный год 2024», причем таким методом индексируются все виды расходов. Смета расходов на 2025-2026 годы ежегодно индексируется на ИПЦ в размере 5,0%.

Таблица 3.15. Прогноз расходов на охрану здоровья, районный совет Чимишлийского р-на (тыс. леев)

Наименование	ORG1	Функция	Подпрограмма	Исполнено		Утверже но 2023	Проект 2024	Оценки	
				2021	2022			2025	2026
Охрана здоровья	1240	07		1812,1	2383,92	3975,4	4194,05	4403,75	4623,94
Общественное здоровье и медицинские услуги	1240	07	80	1812,1	2383,92	3975,4	4194,05	4403,75	4623,94
Национальные и специальные программы здравоохранения	1240	07	8018	125,7	176,16	275,4	290,55	305,08	320,33
Развитие и модернизация учреждений здравоохранения	1240	07	8019	1686,4	2207,76	3700,0	3903,5	4098,67	4303,61
ИПЦ (%) (по информации Министерства экономики № 04- 98 от 16.01.2023)				105,1	128,7	113,0	105,5	105,0	105,0

Источник: Информационная система Государственного казначейства Министерства финансов (данная информация также может быть запрошена у МОВ II уровня)

Так, в подпрограмме 8018 объем утвержденных ассигнований на 2023 год составляет 275,4 тыс. леев, которые индексируются на 5,5% ИПЦ, что составляет 290,55 тыс. леев и указывается в графе «Проектный год 2024». По подпрограмме и 8019 объем утвержденных ассигнований на 2023 год составляет 3700,0 тыс. леев, который индексируется на ИПЦ 5,5%, что составляет 3903,5 тыс. леев (графа «Проектный год 2024»). Расчетные предложения на 2025-2026 годы индексируются на ИПЦ в графе «Проектный год 2024» в размере 5%.

Рекомендации:

- Процесс планирования должен основываться на положениях национальных программ, глубоком анализе ситуации на местах и имеющихся финансовых ресурсах;
- Управление здравоохранением в органах местного самоуправления должно быть ориентировано на результат;

- Выделять ресурсы преимущественно на завершение текущих проектов и концентрировать их на объектах с высокой степенью завершенности;
- Способствовать прозрачности бюджетного процесса и участию в нем населения.

Пример 2. Оценка расходов на молодежный сектор районного Совета Каушанского р-на

Тематическое исследование «Оценка расходов на молодежный сектор» было проведено в районном совете Каушанского района.

Анализ исполнения расходов на молодежь в Каушанском районе на период 2021-2022 гг.

В соответствии с функциональной классификацией расходы на молодежный сектор отражены в программе 86 «Молодежь и спорт» и подпрограмме 8603 «Молодежь».

Финансирование молодежного сектора осуществляется в соответствии с действующим законодательством, в частности Законом о молодежи № 215/2016, который устанавливает, что «финансирование мероприятий, предусмотренных для молодежного сектора по активному участию во всех сферах жизни, осуществляется за счет и в пределах ассигнований, утвержденных на эти цели из бюджетов органов власти в соответствии с законодательством».

Для сектора «Молодежь» с собственного доходного счета в Каушанском районе на утвержденные 2021-2022 и 2023 годы были направлены ассигнования в соответствии с приведенной ниже таблицей.

Таблица 3.16. Динамика расходов на молодежь в Каушанском районе на 2021-2022 годы (тыс. леев)

Наименование	исполнено в 2021 году	2022 год			исполнено (%)	Утверждено на 2023 год
		утверждено	уточнено	исполнено		
Услуги для молодежи	21,4	75,8	37,2	6,8	18,28	37,0
Служебные командировки	0,1	-	-	-	-	1,2
Прочие услуги	11,0	4,0	2,0	-	-	6,1
Увеличение стоимости хозяйственных и канцелярских товаров	3,7	6,8	-	-	-	4,7
Повышение стоимости продуктов питания	0,8	19,2	0,5	0,5	100,0	12,1
Увеличение стоимости прочих материалов	5,8	11,1	-	-	-	12,9
Текущие расходы, не отнесенные к другим категориям	-	34,7	34,7	6,3	-	-

Источник: Информационная система Государственного казначейства Министерства финансов (данная информация также может быть запрошена у МОВ II уровня)

В результате анализа данных, приведенных в вышеуказанной таблице, выяснилось следующее:

- В целом исполнение по молодежным мероприятиям составило в 2021 году 21,4 тыс. леев, а в 2022 году утвержденный план в сумме 75,8 тыс. леев был уменьшен на 50,9% (исправлен) в сумме 37,2 тыс. леев, а исполнен в сумме 6,8 тыс. леев - что составляет 18,28%.
- На 2023 год бюджет по отраслям утвержден в сумме 37,0 тыс. леев, или на 38,8 тыс. леев (51,2%) меньше, чем утверждено на 2022 год.

- Наибольшую долю утвержденных расходов составляют расходы, связанные с продовольствием: в 2022 году - 25,3%, а в 2023 году - 32,7%. Доля ассигнований на прочие материалы составляет 14,6% и 34,8% соответственно.
- Данная ситуация, характеризующаяся снижением утвержденного бюджета и исполнением на уровне 6,8 тыс. леев, вызывает беспокойство.

Процесс формирования проекта бюджета на 2024 год и сметы на 2025-2026 годы для молодежного сектора Каушанского района

В соответствии с письмом Министерства экономики определены предварительные расчеты прогноза основных макроэкономических показателей ИПЦ на 2024-2026 годы (%) (согласно письму Министерства экономики № 04-98 от 16.01.2023). Таким образом, прогнозы средств для молодежного сектора Каушанского района на 2024 год будут основываться на среднегодовом индексе потребительских цен (ИПЦ) – 5,5%, 2025 год – 5% и 2026 год – 5%.

Таблица 3.17. Прогнозы ресурсов для молодежного сектора в Каушанском районе (тыс. леев)

Наименование	Исполнено		Утверждено 2023	Проект 2024	Оценено	
	2021	2022			2025	2026
1	2	3	4	5=4x5,5%	6=5x5%	7=6x5%
Развитие и популяризация работы с молодежью	21,4	6,8	37,0	39,1	41,0	43,1
Служебные командировки	0,1	-	1,2	1,3	1,3	1,4
Прочие услуги	11,0	-	6,1	6,4	6,8	7,1
Увеличение стоимости хозяйственных и канцелярских товаров	3,7	-	4,7	5,0	5,2	5,5
Повышение стоимости продуктов питания	0,8	0,5	12,1	12,8	13,4	14,1
ИПЦ (%) (по информации Министерства экономики № 04-98 от 16.01.2023)	105,1	128,7	113,0	105,5	105,0	105,0

Источник: Информационная система Государственного казначейства Министерства финансов (данная информация также может быть запрошена у МОВ II уровня):

Расходы на молодежный сектор не являются приоритетными, хотя он заслуживает особого внимания, так как необходим для обеспечения перспектив развития страны. В случае снижения поступлений в бюджет по сравнению с планом этот сектор часто оказывается в числе тех, на которых экономят и сокращают бюджетные расходы.

Бюджетная дисциплина в молодежном секторе остается проблемой в МОВ. Неиспользование уточненного плана в 2022 году свидетельствует о том, что молодежный сектор менее важен для МОВ в контексте бюджетного процесса. Кроме того, расходы на 2021-2023 гг. не согласованы, что свидетельствует об отсутствии управления, ориентированного на результат, что сказывается на качестве мероприятий по работе с молодежью.

Для повышения эффективности использования государственных ресурсов в молодежной сфере рекомендуется:

- Политические документы на национальном уровне должны воплощаться в стратегии и программы на местном уровне с выделением средств на запланированные мероприятия.



Финансирование
Европейского Союза



- Расширить возможности молодежных представительных организаций в области молодежного государственного финансирования и эффективного управления;
- Укреплять механизмы активного участия молодежи в процессах принятия решений и обеспечивать постоянный мониторинг их работы;
- Содействовать прозрачности бюджетного процесса и участию гражданского общества, в том числе молодежи.
- Пересмотреть законодательную базу бюджетных отношений между центральными и местными органами власти по финансовой поддержке молодежной сферы с учетом целевых трансфертов, ориентированных на результат.

МОДУЛЬ 4: АНАЛИЗ И МОНИТОРИНГ РАСХОДОВ В СЕКТОРЕ ПРАВОСУДИЯ

Получение летом 2022 года статуса страны-кандидата в члены ЕС придало новый импульс процессу комплексного реформирования системы правосудия в Молдове. Так, из девяти условий, выдвинутых Республике Молдова с целью вступления в ЕС, шесть касаются сектора правосудия, следовательно качество правосудия является одним из основных обязательств, взятых Молдовой в процессе присоединения к ЕС.

В этой связи участие гражданского общества в процессе бюджетирования сектора правосудия является ключевым элементом обеспечения прозрачности и эффективности этого процесса, а также инклюзивности проводимых реформ.

Цель данного модуля – повысить уровень информированности представителей гражданского общества о бюджетном процессе в секторе правосудия и увязать его со стратегическими приоритетами сектора. Основное внимание в модуле уделяется информации, отражающей: институциональный масштаб сектора правосудия, объясняя, какие учреждения входят в сектор правосудия и какие задачи стоят перед каждым из них; объясняя и показывая на примере классификацию бюджетных расходов в секторе правосудия; разработку и мониторинг секторальной стратегии расходов в секторе правосудия, включая анализ секторальной стратегии расходов в секторе правосудия на период 2023-2025 гг. и ее связь со стратегией обеспечения независимости и целостности сектора правосудия на 2022-2025 гг; объясняется процесс составления, утверждения и мониторинга годовых бюджетов сектора правосудия, а также приводится список полезных источников для сбора, мониторинга и анализа бюджетных данных сектора правосудия.

4.1. Институциональная сфера сектора правосудия

Сектор правосудия включает в себя широкий спектр государственных структур с различными функциями и уровнем автономии, а именно:

Таблица 4.1. Государственные органы в сфере правосудия и их компетенция

Орган	Назначенные полномочия
Министерство юстиции	- подготовка предварительных аналитических материалов, программных документов, проектов законодательных актов в области юстиции и правового государства; - рассмотрение и одобрение проектов законов, подготовленных другими органами публичного управления, относящихся к сфере деятельности Министерства юстиции, и проведение правовой экспертизы всех проектов законов, подготовленных другими органами публичного управления; - мониторинг баллов и позиций Республики Молдова в международных индикаторах и рейтингах, относящихся к конкретным областям ее деятельности, и подготовка предложений по их улучшению; - мониторинг восприятия гражданами и экономическими агентами государственной политики, нормативных актов и деятельности государства в конкретных областях деятельности Министерства юстиции и разработка предложений по его улучшению; - согласование политики в области юстиции в соответствии с разделами, касающимися вступления в ЕС, с учетом подготовки вклада Республики Молдова в Ежегодный пакет расширения ЕС и постепенной подготовки к открытию переговоров о вступлении Республики Молдова в ЕС; - координация работы в области пробации; - принятие необходимых мер по обеспечению регистрации, учета и контроля за деятельностью некоммерческих организаций и др.

	Источник: Выдержка из Регламента об организации и деятельности Министерства юстиции, утвержденного постановлением Правительства № 698/2017
Суды	Верховный суд: ● рассмотрение дел, имеющих социально-правовое значение, а также выявляющих особо серьезные нарушения закона и прав человека; унификация судебной практики и др. Апелляционный суд: ● рассматривать дела и заявления, предусмотренные законом, в пределах своей юрисдикции; ● разрешать конфликты юрисдикции, возникающие между судами своего округа и т.д. Суды: ● Рассматривает уголовные, гражданские и административные дела в качестве первой инстанции. Источник: Выдержка из Закона № 514/1995 об организации судебной системы и Закон № 64/2023 о Верховном суде
Конституционный суд	● Проверка соответствия законов и иных нормативных актов Конституции ● Толкование конституционных положений ● Вынесение обязательных для исполнения решений Источник: Выдержка из Закона № 317/1996 о Конституционном суде
Прокуратура	● ведет и осуществляет уголовное преследование, представляет обвинение в суде; ● организует, направляет и контролирует работу прокуратуры в уголовном процессе; ● обеспечивает международную правовую помощь по уголовным делам и международное сотрудничество в своей сфере деятельности; ● осуществляет контроль за соблюдением закона при применении мер по защите свидетелей, жертв преступлений и иных участников уголовного судопроизводства и т.д. Источник: Выдержка из Закона № 3/2016 о Прокуратуре
Национальный антикоррупционный центр	● предупреждение, выявление, расследование и пресечение коррупции и связанных с ней преступлений и проступков, а также актов коррупционного поведения; ● проведение антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов Правительства и иных законодательных инициатив, вносимых в Парламент; ● проведение оценки институциональной целостности в соответствии с Законом № 325 от 23 декабря 2013 года «Об оценке институциональной целостности», мониторинг реализации планов по обеспечению целостности и оценка прогресса; ● проведение оперативного и стратегического анализа актов коррупции, актов, связанных с коррупцией, и актов коррупционного поведения, информации об аналитических исследованиях явления коррупции; ● возврат активов, полученных преступным путем, и т. д. Источник: Выдержка из Закона № 1104/2002 о НАЦ
Адвокатура	Союз адвокатов: ● Представление и защита профессиональных интересов адвокатов; ● Обеспечение и защита прав и свобод адвокатов; ● Контроль за соблюдением норм и правил профессиональной этики; ● Контроль качества оказываемых адвокатами юридических услуг и др. Адвокаты (члены Союза адвокатов): ● Представление и защита интересов клиентов в судах и других органах власти; ● Участие в процедурах медиации и арбитража; ● Юридические консультации и помощь в различных областях права. Источник: Выдержка из Закона № 1260/2002 «Об адвокатской деятельности»

4.2 Классификация бюджетных расходов в сфере правосудия

Задача контроля за расходованием средств на цели правосудия может быть наилучшим образом решена при соблюдении **функциональной классификации** и **классификации программ** государственных расходов.

Функциональная классификация – это группировка бюджетных расходов по социально-экономическим функциям и задачам, которые реализуются в рамках бюджетного сектора. Для сектора юстиции мы имеем следующую функциональную классификацию:

Таблица 4.2. Функциональная классификация в секторе правосудия (основная группа 03 «Юстиция»)

Группа	Подгруппа	Какие расходы включены
3 Юстиция	0331 Магистратура	Управление организацией и функционированием судебной системы, услуги по обеспечению независимости судебных органов. <i>Не включает:</i> судебное администрирование (0332)
	0332 Осуществлен ие правосудия	Исполнение решений всех судов; Обеспечение правосудия по всем судебным делам. <i>Включает в себя:</i> высший судебный орган, суды общей юрисдикции и апелляционные суды.
	0333 Прокуратура	Администрирование услуг по представлению общих интересов общества, защите правопорядка, услуг по представлению интересов обвинения в суде. <i>Включает:</i> Генеральную прокуратуру, территориальные и специализированные прокуратуры.
	0334 Пробация	Организация и проведение мероприятий по пробации. <i>Включает:</i> центральный аппарат и территориальные подразделения пробации.
	0339 Прочие услуги, связанные с правосудием	Разработка, координация и контроль государственной политики в области юстиции; гарантированные государством услуги по оказанию юридической помощи; судебно-экспертные услуги; гармонизация национального законодательства и законодательства Сообщества; управление судами и апелляционными инстанциями; услуги по правовой информации; другие услуги в области правосудия. <i>Включает:</i> Центральный аппарат Министерства юстиции.
4 Пенитенциарная система	0340 Пенитенциар ная система	Администрирование услуг по исполнению уголовных наказаний, исполнению наказания в виде лишения свободы, исполнению мер пресечения в виде заключения под стражу, исполнению наказаний в виде заключения под стражу за правонарушения; управление, координация и контроль за реализацией государственной политики в области исполнения уголовных наказаний в виде лишения свободы, исполнения меры пресечения в виде заключения под стражу, исполнения наказания в виде ареста за проступок, а также мер безопасности, применяемых к заключенным. <i>Включает:</i> пенитенциарные учреждения, органы пробации, центральный аппарат подразделений, в ведении которых находятся пенитенциарные учреждения.

Источник: выдержка из Приложения №6 к Приказу Министра финансов 208/2015

Классификация программ – это система, с помощью которой упорядочиваются и кодифицируются направления развития государства, служащая инструментом ответственности получателей

бюджетных средств. Данная система классификации группирует конкретные расходы и предназначена, прежде всего, для планирования бюджетных ресурсов для реализации государственной политики.

Таблица 4.3. Классификация программ в сфере правосудия

Программа	Код подпрограммы	Наименование подпрограммы
40 Юстиция	4001	Политика и управление в области правосудия
	4002	Организация судебной системы
	4006	Реализация государственной уголовной политики
	4007	Прикладные научные исследования в области правосудия
	4008	Защита прав и законных интересов физических лиц
	4009	Правовая экспертиза
	4010	Комплексная система правовой информации
	4012	Начальная и непрерывная подготовка кадров в области правосудия
	4013	Медиация
	4014	Гармонизация законодательства
	4015	Администрирование судов
	4016	Обеспечение альтернативных мер содержания под стражей
	4017	Апостилирование публичных документов
	4018	Отправление правосудия
	4019	Организация работы органов прокуратуры
43 Пенитенциарная система	4302	Пенитенциарная система

Источник: выдержка из Приложения №6 к Приказу Министра финансов 208/2015

Таблица 4.4. Бюджет Министерства юстиции на 2023 год в разрезе управляемых подпрограмм

Наименование	Код	Сумма, тыс.леев
Министерство юстиции	204	
Расходы и нефинансовые активы, всего	2+3	1 080 518,2
Государственные услуги общего назначения	1	
Расходы и нефинансовые активы, всего		19 392,9
Архивные услуги	1203	19 392,9
Общественный порядок и национальная безопасность	3	
Расходы и нефинансовые активы, всего		1 061 125,3
Политика и управление в области правосудия	4001	53 659,8
Защита законных прав и интересов физических лиц	4008	81 913,3
Юридическая экспертиза	4009	16 219,2
Интегрированная система правовой информации	4010	10 040,1
Управление судами	4015	21 077,5
Предоставление альтернативных мер содержания под стражей	4016	63 675,9
Пенитенциарная система	4302	81 4539,5

Источник: выдержка из Приложения 3 к Закону № 359/2022 о государственном бюджете на 2023 год

4.3. Разработка и мониторинг отраслевой стратегии расходов в секторе правосудия

Какова отраслевая стратегия расходов на сектор правосудия?

Стратегия расходов на сектор правосудия представляет собой самостоятельный стратегический план, конкретные расходы на правосудие. Эта стратегия призвана обеспечить эффективное согласование приоритетов политики в области правосудия с распределением финансовых ресурсов в среднесрочной перспективе. Каждый год отраслевые стратегии расходов, в том числе и в секторе правосудия, подлежат пересмотру, обновлению и продлению на год вперед с целью достижения трехлетнего бюджетного планирования.

Основная цель разработки отраслевых стратегий расходов в секторе правосудия – тесная увязка приоритетов политики в области правосудия с финансовыми ресурсами, выделяемыми на сектор правосудия. Одновременно ведется поиск путей повышения эффективности существующих программ расходов на юстицию и перераспределения ресурсов в пользу программ, которые считаются наиболее важными в данном контексте. Также проводится оценка финансового воздействия новых политических предложений в области юстиции, которая определяется приоритетами в зависимости от наличия ресурсов.

Разработка отраслевых стратегий расходов в сфере юстиции осуществляется Министерством юстиции совместно с другими органами, участвующими в управлении финансовыми ресурсами в сфере правосудия. Для развития сотрудничества и консультаций с другими органами власти и заинтересованными сторонами в секторе правосудия создаются отраслевые рабочие группы.

Основные этапы и мероприятия по разработке отраслевых стратегий расходов в секторе правосудия

Этап I: Разработка стратегии расходов сектора юстиции на следующий цикл БПСП

На данном этапе Министерство юстиции совместно с отраслевой рабочей группой разрабатывает проект отраслевой стратегии расходов в сфере правосудия. Данный проект основывается на анализе реализации отраслевой стратегии расходов предыдущего года, документах стратегического планирования на национальном и отраслевом уровнях, а также предварительных лимитах расходов, установленных Министерством финансов. При подготовке стратегии расходов учитываются такие принципы, как эффективность и результативность использования ресурсов, институциональные механизмы и возможности реализации реформ. Приоритет отдается существующей политике, приоритетность мер определяется их влиянием на достижение национальных и отраслевых целей и перераспределением ресурсов в пользу более приоритетных программ.

Этап II: Рассмотрение и консультации по отраслевой стратегии расходов в секторе правосудия

На данном этапе проект стратегии расходования средств в секторе правосудия подлежит рассмотрению государственными органами, отвечающими за политическую основу (Государственная канцелярия) и ресурсы (Министерство финансов). Государственная канцелярия рассматривает и одобряет предложения с целью проверки их связи с приоритетами политики, изложенными в других стратегических документах страны, и участием доноров. Министерство финансов рассматривает предложения с точки зрения эффективности и результативности, структуры текущих расходов, резервов улучшения использования имеющихся ресурсов и дополнительных затрат по отношению к предварительным лимитам расходов.

Этап III: Корректировка и утверждение отраслевой стратегии расходов в секторе правосудия

На этом этапе Министерство юстиции корректирует проект отраслевой стратегии расходов в соответствии с обновленными лимитами расходов и направляет его в Министерство финансов в соответствии с бюджетным графиком. Впоследствии Стратегия расходов сектора правосудия утверждается министром юстиции и публикуется на [сайте Министерства](#). На ее основе формируются детальные предложения по подготовке годового бюджета.

Этап IV: Отчетность о реализации отраслевой стратегии расходов в секторе правосудия

На этом этапе Министерство юстиции совместно с другими соответствующими органами осуществляет мониторинг и анализ реализации политических мер, предусмотренных в стратегиях расходов сектора правосудия за предыдущие годы. Этот анализ служит основой для разработки стратегии расходов на следующий бюджетный цикл и представляется в Министерство финансов и Государственную канцелярию. В отчете отражаются действия, предпринятые для достижения приоритетов политики, заложенных в предыдущую среднесрочную бюджетную схему, понесенные расходы и их влияние на показатели эффективности. Проведенный на этом этапе анализ служит основой для предложений по пересмотру существующей и разработке новой политики в контексте стратегии расходов на следующий бюджетный цикл.

Основные мероприятия по разработке отраслевой стратегии расходов в сфере правосудия

В процессе разработки отраслевых стратегий расходов осуществляется ряд следующих основных мероприятий:

1. **Общий анализ и основные тенденции в секторе правосудия.** Анализируются масштабы, роль и институциональная структура сектора правосудия, выявляются важнейшие проблемы и соответствующие тенденции. Ставятся среднесрочные цели в соответствии с другими стратегическими документами.
2. **Определение программ расходов в секторе правосудия.** Перечень действующих программ и подпрограмм в сфере правосудия пересматривается с учетом бюджетной классификации. Предложения по изменению структуры или созданию новых программ согласовываются с Министерством финансов.
3. **Стратегический анализ по каждой отдельной программе.** Проводится детальный анализ каждой программы/подпрограммы с описанием существующей ситуации, ограничений и среднесрочных приоритетов. Определяются цели и приоритеты политики, включая текущую политику, меры по повышению эффективности и новую политику. Оцениваются среднесрочные финансовые последствия и устанавливаются показатели эффективности.

Важная роль в отраслевых стратегиях расходования средств, помимо определения приоритетов, заключается в установлении правильных показателей эффективности, с помощью которых можно отслеживать выполнение той или иной программы. Для сектора юстиции в **Отраслевой стратегии расходов на 2023-2025 гг.** и Среднесрочной бюджетной системе на 2023-2025 гг. указаны следующие показатели эффективности:

1. Независимость судебной системы и прокуратуры и укрепление ее органов управления.
2. Развитие и внедрение инфраструктуры информационных систем сектора правосудия.
3. Укрепление потенциала специалистов в области правосудия.
4. Совершенствование системы защиты прав человека.

Приведенные выше показатели относятся к сектору правосудия в целом. В то же время для каждой подпрограммы Стратегии развития сектора правосудия на 2023-2025 гг. предусмотрены отдельные

показатели эффективности. В качестве примера ниже представлены показатели эффективности для первых программ Стратегии:

Таблица 4.5. Показатели эффективности в стратегии расходов на сектор правосудия

Подпрограмма и ее код	Показатели эффективности
4001 Политика и управление в области юстиции	- Реализация и мониторинг Стратегии обеспечения независимости и целостности сектора правосудия на 2022-2025 гг; - Уровень рассмотрения заявлений, принятых к рассмотрению Европейским судом по правам человека, по отношению к поданным заявлениям и количество заключенных примирительных соглашений; - Количество исполненных запросов по отношению к полученным (вежливые письма); - Количество исполненных запросов (выполнение соответствующих международных документов ООН, СЕ, двусторонних договоров о развитии правового сотрудничества по гражданским, коммерческим и уголовным делам); - Количество дел, урегулированных с помощью медиации.
4002 Организация судебной системы	- Обеспечение независимости, подотчетности и целостности судебной системы; - Укрепление институционального потенциала ССМ; - Повышение уровня доверия к судебной системе.
4003 Реализация государственной политики в сфере уголовного права	- Усиление возможностей по закупкам специалистов (обеспечена техническая и материальная база); - Создана интегрированная автоматизированная информационная система «Уголовное преследование: E-Dosar» и обеспечена взаимосвязь с информационными системами других правоохранительных органов; - Развитие коммуникационных платформ (веб-страницы, выпуск периодических изданий); - Реконструированы территориальные прокуратуры.

В процессе разработки новых отраслевых расходных стратегий, в том числе и в секторе правосудия, проводится мониторинг и оценка показателей эффективности каждой из этих подпрограмм, что позволяет не только увидеть прогресс по данной подпрограмме, но и определить приоритеты и показатели на следующий период.

На национальном уровне аналогичный мониторинг и оценка проводятся и для среднесрочной бюджетной концепции, что позволяет понять, насколько актуальна расстановка приоритетов и какими должны быть приоритеты на будущее.

4. Разработка предложений по расходам в контексте БПСР. Обобщить предложения по расходам по секторам, скорректировав базовый уровень и затраты на новые направления политики. Распределить лимиты расходов по программам и подпрограммам, включая финансирование из внешних источников. Представить краткую информацию о расходах, не покрытых лимитами расходов.

Отраслевая стратегия расходов на сектор правосудия на период 2023-2025 гг.

В отраслевой стратегии расходов сектора «Правосудие» на 2023-2025 гг. по каждой подпрограмме определено следующее:

- Текущая ситуация;

- Основные вызовы;
- Ключевые приоритеты политики высокого уровня на период 2023-2025 гг. и их связь с решением указанных проблем;
- Влияние этих приоритетов на распределение ресурсов (последствия для бюджета и финансирования соответствующей подпрограммы);
- Стратегические индикаторы.

Для того чтобы лучше понять роль Стратегии расходов на сектор правосудия и степень ее корреляции с приоритетами политики в области правосудия, ниже представлены приоритеты каждой из подпрограмм.

Таблица 4.6. Приоритеты политики в области правосудия

Подпрограмма	Приоритетные направления
Политика и управление в области правосудия	- Последовательная разработка и продвижение политики в области правосудия, борьбы с коррупцией, обеспечения честности и неподкупности, прав человека и т.д., обеспечивая инклюзивный процесс для всех участников этого сектора; - Сокращение числа обращений в Европейский суд по правам человека против Республики Молдова, а также заключение большего числа примирительных соглашений/односторонних заявлений и прямое применение национальными судами положений Европейской конвенции по правам человека и стандартов, выработанных в прецедентном праве Суда; - эффективное применение международных документов о правовом сотрудничестве по гражданским и уголовным делам; - Увеличение количества дел, урегулированных с помощью служб медиации.
Организация судебной системы	- Повышение доверия граждан к органам правосудия, что является основной задачей СКМ, наем и продвижение судей на основе заслуг и профессиональной честности для обеспечения эффективного функционирования судебной системы, усиление подотчетности, эффективности, прозрачности и профессионализма субъектов, участвующих в осуществлении правосудия, а также сбалансированность нагрузки на судей путем пересмотра и перераспределения судебных должностей по мере необходимости.
Реализация уголовной политики государства	- Обеспечение независимости и целостности системы прокуратуры; - Укрепление и развитие потенциала системы прокуратуры; - Повышение эффективности, подотчетности и прозрачности системы прокуратуры; - Защита прав человека; - Сопровождение автоматизированной информационной системы «Уголовное преследование: E-Dosar», взаимосвязь с информационными системами других правоохранительных органов, сопровождение всей информационной системы прокуратуры; - Разработка коммуникационной платформы (официальных веб-страниц) для Генеральной прокуратуры и специализированных прокуратур.
Защита законных прав и интересов физических лиц	- Национальный совет по гарантированной государством юридической помощи в качестве приоритета своей политики определил повышение доверия бенефициаров к системе и поставщикам гарантированной государством юридической помощи путем повышения качества и эффективности гарантированной государством юридической помощи.
Юридическая экспертиза	- Основным приоритетом на период 2023-2025 гг. остается приобретение современного оборудования, необходимого для проведения исследований и изысканий в области судебной экспертизы, что позволит обеспечить экспертов-криминалистов необходимым специализированным лабораторным оборудованием.

Интегрированная система правовой информации	- Приоритетными направлениями деятельности Агентства правовых информационных ресурсов являются совершенствование реестров (информационных систем), находящихся в ведении Агентства правовых информационных ресурсов (Государственный реестр правовых актов, Реестр вещных прав, Реестр наследственных дел и завещаний, Реестр исполнительных производств, Интегрированная информационная система электронных закупок, Автоматизированная информационная система электронного законодательства и конфигурации), обеспечение к 2025 году 100% качества рассмотрения запросов на получение правовой информации в установленные действующим законодательством сроки;
Начальная и непрерывная подготовка в области юстиции	- Основными приоритетами политики являются постоянное повышение качества начальной подготовки кандидатов в судьи и прокуроры, повышение эффективности работы судей и прокуроров и других лиц, способствующих осуществлению правосудия, обеспечение преподавательской и исследовательской деятельности, расширение участия Национального института подготовки судей в международной деятельности в этой области, продвижение обучения через ILIAS и укрепление институционального потенциала.
Судебное управление	- Поддержание в рабочем состоянии судебной информационной системы и ее обновление/развитие с целью обеспечения соответствия изменениям в законодательстве; - Эксплуатация/создание подпрограмм по повышению уровня безопасности операционных систем, расширение производства системы e-dosar; - Создание условий и обеспечение реализации плана строительства новых и/или реконструкции существующих зданий, необходимых для нормального функционирования судебной системы; - Проведение комплексного анализа по пересмотру некоторых округов между существующими судами с целью обеспечения их соответствия потребностям системы и судебной практики;; - Проведение внешнего аудита функционирования Интегрированной программы управления делами с целью выявления уязвимых мест (существующих рисков); - Расширение категорий дел, рассматриваемых с использованием видеоконференцсвязи; - Внедрение/развитие ИС «E-Dosar».
Обеспечение применения мер, альтернативных содержанию под стражей	- Основными приоритетами системы являются снижение риска повторного совершения преступлений, поддержание общественной безопасности, снижение социальных издержек исполнения наказаний и мер уголовно-правового характера за счет сокращения численности заключенных и реинтеграции правонарушителей в общество путем использования их социально-экономического потенциала, развития служб поддержки и консультирования, эффективной реабилитации. Реализация этих приоритетов требует следующих шагов: • Предоставление необходимых помещений для нормального функционирования органов пробации. • Создание центра помощи и реабилитации лиц, находящихся в конфликте с законом; • Развитие материально-технической базы, компьютеры/принтеры/сканеры, приобретенные/арендованные помещения; • Приобретение необходимого оборудования электронного мониторинга для всех категорий контролируемых лиц. • Разработка и внедрение новых программ пробации для лиц, совершивших домашнее насилие и употребляющих наркотики, в рамках исполнения судебных решений; • Популяризация пробационной деятельности среди широкой общественности, представителей правоохранительных органов и органов государственного управления.

Отправление правосудия	- Укрепление институционального потенциала судов и обеспечение наиболее эффективного использования государственных средств, находящихся в распоряжении судов, являются приоритетными задачами, решение которых приведет к совершенствованию механизмов и инструментов управления системой. Основными приоритетами остаются: • повышение качества правосудия; • равномерное распределение нагрузки в судах; • специализация судей; • создание оптимальных условий для работы суда.
Организация работы органов прокуратуры	- Укрепить независимость и целостность Высшего совета прокуроров, усилить организационный и функциональный потенциал. - Усовершенствовать процедуры отбора и продвижения прокуроров. - Усовершенствовать механизм дисциплинарной ответственности прокуроров.

Источник: Отраслевая стратегия расходов сектора правосудия на 2023-2025 гг.

По каждой из указанных подпрограмм в Стратегии расходов сектора правосудия на период 2023-2025 гг. запланированы финансовые ресурсы, которые будут способствовать решению приоритетных задач каждой подпрограммы и достижению установленных показателей эффективности.

Ниже приведена выдержка из сумм, запланированных в Стратегии расходов сектора правосудия на период 2023-2025 гг.

Таблица 4.7. Распределение ресурсов по подпрограммам (тыс. леев)

Наименование подпрограммы	2021 Исполне но	2022 Исполне но	2023 Запланиро вано	2024 Запланиро вано	2025 Запланиро вано
4001 «Политика и управление в области правосудия»	22 193,2	30 918,9	42 356,5	43 156,6	43 156,6
4002 «Организация судебной системы»	13 635,1	15 059,9	18 447,9	18 747,9	18 747,9
4006 «Реализация политики государства в области уголовного права»	361 136,9	359 881,6	389 643,4	389 643,4	389 643,4
4008 «Защита законных прав и интересов физических лиц»	80 018,8	92 705,3	77 037,0	77 037,0	77 037,0
4009 «Судебная экспертиза»	10 288,4	13 831,9	14 688,0	14 688,0	14 688,0
4010 «Интегрированная система правовой информации»	3 599,3	5 866,5	9 718,1	9 718,1	9 718,1
4012 «Начальная и непрерывная подготовка в области юстиции»	18 135,8	18 958,7	21 700,9	21 700,9	21 700,9
4015 «Судебное управление»	9 159,0	9 720,8	2 915,8	3 655,8	4 855,8
4016 «Обеспечение альтернативных мер содержания под стражей»	47 714,5	57 010,2	61 268,1	61 268,1	61 268,1
4018 «Отправление правосудия»	428 577,6	490 583,8	481 687,5	482 973,9	482 985,9
4019 «Организация работы органов прокуратуры»	11 293,0	15 178,7	14 637,1	14 637,1	14 637,1
Итого по секторам	1 005 751,6	1 153 626,1	1 160 336,3	1 170 122,8	1 182 134,8

Источник: Приложение 7 к среднесрочной бюджетной структуре на период 2023-2025 гг.

<https://www.mf.gov.md/ro/buget/cadrul-bugetar-pe-termen-mediu>

Связь между Стратегией обеспечения независимости и целостности сектора правосудия на 2022-2025 гг. и отраслевой стратегией расходов сектора правосудия на 2023-2025 гг.

Для того чтобы изучить реальную связь между приоритетами политики и бюджетными ресурсами в сфере юстиции, мы предлагаем для сравнения следующие документы:

- Стратегическое направление I (Независимость, подотчетность и целостность субъектов сектора правосудия), Общая цель 1 с его конкретными задачами из [Стратегии обеспечения независимости и целостности сектора правосудия на 2022-2025 годы](#) (в таблице ниже СН I, ОЦ 1 СОНЦСП на 2022-2025 гг.);
- Сметные расходы в Плане действий по реализации Стратегии обеспечения независимости и целостности сектора правосудия на 2022-2025 годы на реализацию Стратегического направления I (Независимость, подотчетность и целостность субъектов сектора правосудия) с его конкретными задачами (в таблице ниже Сметные расходы);
- Приоритеты Отраслевой стратегии расходов на юстицию на 2023-2025 годы (в таблице ниже ОСР на 2023-2025 гг.);
- Запланированные расходы в Отраслевой стратегии расходов на сектор правосудия на 2023-2025 годы (Запланированные расходы ОСР на 2023-2025 гг.).

Этот анализ позволяет сравнить то, что утверждено в программных документах (в данном случае в Стратегии обеспечения независимости и честности сектора правосудия на 2022-2025 гг.), и те ресурсы, которые фактически заложены в бюджет (в данном случае в Отраслевой стратегии расходов сектора правосудия на 2023-2025 гг.)

Таблица 4.8. Связь между приоритетами политики и бюджетными ресурсами в секторе правосудия

СН I и ОЦ 1 СОНЦСП на 2022-2025 гг.	Сметные расходы	ОСР на 2023-2025 гг.	Запланированные расходы ОСР на 2023-2025 гг. (тыс, леев)
I	II	III	IV
1.1.1. Повышение независимости судебной системы	В рамках бюджетных ассигнований	- Наем и продвижение судей на основе их заслуг и профессиональной честности для обеспечения эффективного функционирования судебной системы, усиления подотчетности, эффективности, прозрачности и профессионализма субъектов, участвующих в отправлении правосудия, а также сбалансированности рабочей нагрузки судей путем пересмотра и перераспределения судейских должностей по мере необходимости;	2023 – 18 447,9 2024 – 18 747,9 2025 – 18 747,9
1.1.2. Укрепление независимости и возможностей Высшего совета магистратуры	В пределах бюджетных ассигнований	- Укрепление институционального потенциала СКМ.	
1.1.3. Повышение независимости системы прокуратуры и укрепление потенциала Высшего совета	В пределах бюджетных ассигнований 113.2 тыс.леев	- Обеспечение независимости и целостности системы прокуратуры; - Укрепление и развитие потенциала системы прокуратуры; - Защита прав человека; - Сопровождение автоматизированной информационной системы «Уголовное преследование: E-Dosar», взаимосвязь	2023 – 389 643,4 2024 – 389 643,4 2025 – 389 643,4

прокуроров		с информационными системами других правоохранительных органов, сопровождение всей информационной системы прокуратуры; - Разработка коммуникационной платформы (официальных веб-страниц) для Генеральной прокуратуры и специализированных прокуратур. - Укрепление Высшего совета прокуроров (ВСП) как органа самоуправления прокуратуры;	
1.1.4. Совершенствование системы отбора и продвижения судей и прокуроров	В пределах бюджетных ассигнований 226,4 тыс. леев	- Совершенствование процедур отбора и продвижения сотрудников прокуратуры.	
1.1.5. Усиление роли Конституционного суда.	В пределах бюджетных ассигнований	---	---

Источник: Подготовлено авторами на основе Стратегии обеспечения независимости и целостности сектора правосудия на 2022-2025 гг. и Отраслевой стратегии расходов в БПСР сектора правосудия на 2023-2025 гг.

Хотя в теоретической части разработки отраслевых стратегий расходов и БПСР отмечается важность их соотнесения с политикой в секторе, после анализа Стратегического направления I с его конкретными целями в Стратегии обеспечения независимости и целостности сектора правосудия на 2022-2025 гг, затрат, оцененных в Плане действий по реализации Стратегии обеспечения независимости и целостности сектора правосудия на 2022-2025 гг. для реализации Стратегического направления I, общей цели 1 с ее конкретными задачами, приоритетов Отраслевой стратегии расходов сектора правосудия на 2023-2025 гг. и запланированных расходов в Отраслевой стратегии расходов, можно отметить следующее:

– Отсутствует тесная и прямая связь между приоритетами в программных документах и приоритетами в отраслевых расходных стратегиях. Это обеспечивается лишь частично.

При сравнении конкретных целей Стратегии обеспечения независимости и целостности сектора правосудия на 2022-2025 гг. в столбце I видно, что прямой корреляции с приоритетами Отраслевой стратегии расходов на сектор правосудия на 2023-2025 гг. нет. Наиболее ярким примером этого является конкретная задача 1.1.5 «Усиление роли Конституционного суда» в колонке I, для которой не установлен приоритет в колонке III.

– Отсутствует точный расчет стоимости приоритетов и мероприятий в программных документах; Согласно Постановлению Правительства № 386/2020 «О планировании, разработке, утверждении, реализации, мониторинге и оценке документов государственной политики», затраты на любое действие программного документа, в том числе и в сфере юстиции, должны быть оценены.

В то же время, если мы посмотрим на колонку № II приведенной выше таблицы, то заметим, что эти затраты не оцениваются, поскольку в них включена фраза – «в рамках бюджета». Такие оценки не способствуют корректной оценке потребностей.

– Тесная связь и прямая зависимость между требуемыми, сметными и бюджетными расходами в

большинстве случаев отсутствует;

В приведенной выше таблице столбец IV (отражающий бюджетные расходы) должен быть непосредственно связан и финансово обеспечен со столбцом II (отражающим приоритеты в документе о политике в области юстиции). В то же время, анализируя приведенную таблицу, можно отметить, что не во всех случаях это обеспечивается. Примером может служить конкретная задача 1.1.5. Усиление роли Конституционного суда, которая не имеет ни сметы расходов (колонка II), ни бюджетных ресурсов (колонка IV).

4.4. Подготовка, утверждение и мониторинг годовых бюджетов в секторе правосудия

Как составляются и утверждаются годовые бюджеты в секторе правосудия?

В составлении годового бюджета сектора правосудия участвуют несколько учреждений с разной степенью ответственности. Центральную роль в этом процессе играет Министерство юстиции, которое отвечает за составление годового бюджетного предложения для своей работы, а также подведомственные ему органы власти в следующем порядке:

- Национальная администрация пенитенциарных учреждений
- Национальная инспекция пробации
- Национальный центр судебной экспертизы
- Агентство по управлению судами
- Агентство правовых информационных ресурсов
- Национальное архивное агентство
- Управление юстиции Автономно-территориального образования с особым статусом Гагаузия (Гагауз-Ери)

Годовой бюджет судов составляется Высшим советом магистратуры совместно с судами. Годовой бюджет прокуратуры составляется Генеральной прокуратурой при участии и одобрении Высшего совета прокуроров.

Процесс подготовки проектов годовых бюджетов состоит из следующих общих этапов:

I. Подготовка и представление бюджетных предложений/проектов в Министерство финансов

На этом этапе Министерство юстиции обеспечивает внутреннюю организацию процесса подготовки бюджетных предложений совместно с подведомственными ему учреждениями. Фактически процесс подготовки бюджетного предложения в Министерстве включает в себя следующие действия:

1. Министерству юстиции разработать и направить в подведомственные учреждения методические рекомендации по подготовке бюджетных предложений.
2. Подведомственные учреждения составляют и представляют бюджетные заявки и соответствующие обоснования. Расходная часть должна соответствовать лимиту, установленному вышестоящим органом;
3. Министерство юстиции организует и проводит процесс рассмотрения, доведения и согласования бюджетных заявок с подведомственными учреждениями;
4. Министерство юстиции утверждает бюджетные заявки учреждений, сводит их, оценивает показатели результата и составляет сводную бюджетную заявку, которую направляет в Министерство финансов.

Составленные бюджетные предложения представляются в Министерство финансов в едином формате, который имеет следующую структуру:

- a) краткое изложение бюджетного предложения;
- b) краткое изложение предельных объемов расходов;
- c) смета ресурсов, собранных бюджетными органами/учреждениями;
- d) смета расходов и показатели эффективности;
- e) смета капитальных вложений по проектам.

Составленное бюджетное предложение должно сопровождаться информационной запиской, содержащей пояснения и обоснования, необходимые для поддержки предлагаемого бюджета²⁸.

II. Рассмотрение бюджетных предложений и организация консультаций по ним;

На этом этапе бюджетное предложение, подготовленное Минюстом, рассматривается соответствующими управлениями МФ, исходя из следующих критериев:

- a) соблюдение требований, предусмотренных годовым циркуляром по составлению ГБ;
- b) анализ исполнения бюджета за предыдущие годы как по доходам, так и по расходам, включая выполнение целевых показателей;
- c) допущения, положенные в основу сметы доходов и расходов на предстоящий год и два последующих года;
- d) корреляция с приоритетами, содержащимися в БПСП и секториальной стратегии расходов сектора.

На этом этапе также проводятся консультации по бюджетному предложению. Перед началом консультаций МФ анализирует полученные бюджетные предложения и готовит сводку по результатам их рассмотрения. Консультации проводятся в соответствии с заранее составленной повесткой дня, в ходе которых представители МФ и Минюста обсуждают нерешенные вопросы, в частности, связанные с выделением дополнительных ресурсов. Руководство МФ и МЮ участвует в консультациях, и в ходе обсуждений рассматриваются стратегические вопросы и ожидаемые результаты работы, не затрагивая конкретных деталей расходов. Обсужденные бюджетные предложения и внесенные изменения отражаются в проекте закона о годовом бюджете, предлагаемом правительству. Неурегулированные разногласия в ходе бюджетных консультаций, организованных МФ, разрешаются в ходе рассмотрения проекта бюджета в Правительстве.

III. Представление проектов законов о годовом бюджете на утверждение Правительства;

На основе макробюджетных прогнозов, бюджетных предложений ЦОВ (в частности, Минюста) и по результатам бюджетных консультаций МФ дорабатывает проект государственного бюджета, обеспечивая его сбалансированность, и готовит проект закона о государственном бюджете на следующий год, предусматривающий нормативные акты, относящиеся к данному бюджетному году.

Составленный и доработанный проект государственного бюджета, сопровождаемый информационной запиской, а также законопроекты БГСС и ФОМС представляются на рассмотрение и утверждение Правительства.

IV. Рассмотрение и утверждение Правительством/Парламентом проектов законов о годовом бюджете;

Рассмотрение и утверждение Правительством проектов законов о годовом бюджете

²⁸ Форма представления предложений по годовому бюджету и соответствующая информационная справка приведены в главе VII.

Подготовка и утверждение годовых бюджетов Методического комплекса по составлению, утверждению и внесению изменений в бюджет, утвержденного приказом Минфина №209/2015, устанавливает Методику подготовки отраслевых расходных стратегий.

На этом этапе МФ представляет проекты законов о государственном бюджете, БГСС и ФОМС на рассмотрение и утверждение в Правительство в сроки, установленные бюджетным календарем. В процессе рассмотрения проектов бюджетов в Правительстве принимаются решения по разногласиям, не устраненным на этапе бюджетных консультаций, организованных в МФ, и при необходимости вносятся корректировки. В процессе рассмотрения проектов бюджетов в Правительстве представляются дополнительные сведения или пояснения, обосновывающие проект бюджета, в том числе по выполнению программ. По итогам рассмотрения проектов законов о годовом бюджете на заседании Правительства Правительство принимает постановления, утверждающие проекты законов о годовом бюджете и вносящие их в Парламент.

Рассмотрение и принятие Парламентом законов о годовом бюджете

Проекты годовых законов о бюджете первоначально рассматриваются в парламентских комитетах, которые готовят по ним заключения и представляют их в Комитет по бюджету и финансам, отвечающий за рассмотрение и продвижение законов о бюджете на пленарных заседаниях парламента. На основании заключений постоянных комитетов и собственной экспертизы Бюджетно-финансовый комитет формирует заключение и перечень рекомендаций по проектам годовых законов о бюджете и представляет их в Парламент.

Проекты законов о годовом бюджете рассматриваются и принимаются на пленарных заседаниях в двух чтениях:

- а) в первом чтении заслушивается доклад Правительства и доклад Комитета по бюджету и финансам по рассматриваемому проекту закона о годовом бюджете, утверждаются общие показатели бюджета – доходы, расходы и сальдо бюджета, а также их структура;
- б) во втором чтении проект закона о годовом бюджете рассматривается и голосуется по статьям или, в зависимости от обстоятельств, в целом.

4.5. Бюджетная прозрачность в секторе правосудия. Откуда брать данные по сектору правосудия?

Данные о бюджете сектора юстиции могут быть взяты из [Закона о государственном бюджете и приложений к нему](#). Другим способом сбора таких данных является составление запроса на доступ к информации непосредственно в ответственные учреждения (Минюст, КСМ, ВСП, судебные инстанции и т.д.), а также необходимые данные могут быть собраны из открытых источников, доступных в Интернете, например, следующим образом:

Таблица 4.9. Онлайн-источники информации о бюджете учреждений сектора правосудия

Организация	Представленная информация	Источник
Министерство юстиции	Планируемый бюджет на 2012-2023 годы Стратегия расходов сектора с 2012 года и далее Отчеты об исполнении бюджета с 2012 года Аудиторские заключения с 2017 года	Сайт Министерства юстиции - Департамент "Министерство" - Поддепартамент "Бюджет, финансы, госзакупки"
Высший совет магистратуры	Консолидированный бюджет СКМ и судов с 2013 год	Сайт СКМ, раздел "Деятельность", подраздел "Бюджет"



Финансирование
Европейского Союза



Суды	Лимиты бюджетных ассигнований на каждый суд	Национальный портал судов - Раздел "Прозрачность" - Подраздел "Бюджет"
Конституционный суд	Планирование и исполнение бюджета Выплата заработной платы Государственные закупки	Сайт Конституционного суда - раздел "Полезная информация", подраздел "Планирование и исполнение бюджета" "Прозрачность заработной платы" "Государственные закупки"
Прокуратура	Отчеты о планируемом и исполненном бюджете с 2016 года Государственные закупки	Сайт Генеральной прокуратуры - раздел "Прозрачность" подраздел "Исполнение бюджета" "Государственные закупки"
Высший совет прокуроров	Консолидированный бюджет с 2018 года Государственные закупки	Сайт Высшего совета прокуроров - Подразделение "Прозрачность" "Бюджет" "Закупки"
Национальный антикоррупционный центр	Консолидированный бюджет с 2013 года и далее Государственные закупки	Сайт Национального центра противодействия коррупции - подразделение "Прозрачность" "Бюджет" "Государственные закупки"
Союз адвокатов	Отчет об исполнении бюджета Союза юристов за 2021 год и январь-сентябрь 2022 года	Сайт Союза адвокатов - раздел "О нас", подраздел "Отчеты о деятельности"

Источник: Подготовлено авторами

МОДУЛЬ 5. АНАЛИЗ И МОНИТОРИНГ РАСХОДОВ ПО ЭКОНОМИЧЕСКИМ НАПРАВЛЕНИЯМ

Модуль «Расходы в экономике» направлен на повышение способности к анализу и мониторингу государственных расходов на экономическую деятельность и содержит структуру, сочетающую понимание теоретических концепций с практическим использованием инструментов анализа и мониторинга. Так, в начале модуля рассматриваются аспекты, обуславливающие важность расходов в экономической сфере для государственных интересов, и виды государственных расходов, относящихся к этой категории. Особое внимание в нем уделяется определению источников данных, инструментов их обработки и анализа, а также тому, насколько документы отраслевой политики имеют финансовое обеспечение в БПСП и законах о годовом бюджете.

5.1. Почему расходы в экономических областях важны для общественных интересов?

Помимо выполнения таких функций, как обеспечение общественного порядка, управление системой образования и здравоохранения, социальная защита собственных граждан, государство также активно влияет на развитие экономики. Это осуществляется путем выделения ресурсов на развитие отраслей экономики, которые в Республике Молдова в последние годы стабильно растут. Так, в 2022 году государство потратило на экономические отрасли в общей сложности 13,8 млрд. леев²⁹, что составляет 13,7% от общих государственных расходов и около 5,1% от валового внутреннего продукта (ВВП) в отчетном году.

В то же время, учитывая специфику и сектор действия, управление государственными расходами на экономические сектора, как правило, предполагает высокий уровень сложности и ответственности лиц, принимающих решения. Это объясняется, прежде всего, небольшой долей текущих государственных расходов, особенно на оплату труда. Однако инвестиции в инфраструктуру, развитие экспорта, поддержку малого и среднего бизнеса или субсидирование сельскохозяйственных производителей требуют специальных процедур (например, государственных закупок) и более тесного взаимодействия с частным сектором. Таким образом, мониторинг государственных расходов на отрасли экономики со стороны общественности и гражданского общества способствует повышению прозрачности, подотчетности, эффективности и демократического участия, что положительно сказывается на управлении и экономическом развитии в целом.

Какие расходы относятся к категории экономических направлений

Исходя из бюджетного опыта Республики Молдова и существующей бюджетной классификации, расходы по секторам экономики можно условно классифицировать следующим образом:

1. Общеэкономические услуги, которые могут быть дополнительно классифицированы следующим образом:

- Поддержка малых и средних предприятий
- Содействие экспорту и привлечение инвестиций
- Развитие вспомогательных услуг для экономики – национальной системы стандартизации, метрологии, аккредитации, промышленной безопасности, земельных отношений и кадастра, геодезии, картографии и геоинформатики, системы оценки и переоценки недвижимости

²⁹ При этом учитывались бюджетные рубрики "Услуги в экономике" и "Домашние и бытовые услуги" в соответствии с функциональной классификацией Национального публичного бюджета (НПБ).

- политика и управление в отраслях экономики (финансирование работы институтов, разрабатывающих политику в области экономики)
- Защита прав потребителей
- Содействие занятости населения
- Интеллектуальная собственность
- Защита конкуренции
- Управление государственной собственностью

2. Сельское хозяйство

3. Энергетика

4. Региональное развитие, градостроительство, строительство

5. Транспорт (автомобильный, железнодорожный, воздушный и водный) и дорожная инфраструктура

6. Коммуникации

7. Туризм

8. Жилищно-коммунальное хозяйство, включая Национальный фонд регионального и местного развития:

- Развитие жилищно-коммунального хозяйства
- Водоснабжение и канализация
- Жилищное строительство
- Уличное освещение

В целом государственные расходы на экономические сектора в соответствии с использованием ресурсов направлены на: i) расходы на содержание и функционирование учреждений, отвечающих за сферы компетенции в экономических секторах; ii) расходы на национальные фонды (Дорожный фонд, Национальный фонд развития сельского хозяйства и сельских территорий (НФРСХСТ). Национальный фонд регионального и местного развития) и программы поддержки предпринимательства (управляемые Организацией по развитию предпринимательства - ОРП); iii) расходы по проектам, финансируемым из внешних источников (например, проект «Улучшение водной инфраструктуры в Центральной Молдове», финансируемый Федеральным правительством Германии через KfW, или проект «Конкурентоспособность микро-, малых и средних предприятий», поддерживаемый Всемирным банком); iv) прочие расходы, в основном осуществляемые через процесс государственных закупок (например, содержание коммунальных дорог и улиц местными органами власти).

Бюджетная классификация – как расшифровать статьи расходов по экономическим направлениям или как демократизировать данные для общественного понимания.

Задача мониторинга расходов по экономическим районам может быть наилучшим образом решена, если следовать функциональной классификации и классификации программ, относящихся к государственным расходам.

Функциональная классификация - это группировка бюджетных расходов по социально-экономическим функциям и задачам, осуществляемая в рамках бюджетного сектора. Функциональная классификация создается в соответствии с Классификацией функций правительства COFOG, разработанной Организацией экономического сотрудничества и развития и используемой в мировой практике в качестве стандарта. Функциональная классификация содержит 3 уровня детализации бюджетной информации (основные группы, группы и подгруппы). Первый уровень представлен 10 основными группами расходов, а к секторам экономики отнесены Услуги в сфере экономики (код 04) и Бытовые и коммунальные услуги (код 06). В приложении 5 к Бюджетной

классификации³⁰, утвержденном Министерством финансов, содержится подробная Функциональная классификация, а в приложении 6 того же закона - методические правила по применению Функциональной классификации. **Другими словами, эти два приложения помогают нам на практике понять, какие виды расходов включены в общие названия и коды функциональной классификации.**

Приведенные ниже примеры показывают, как на практике можно понять, какие виды расходов, относящиеся к экономическим областям, включаются в группы, относящиеся к бюджетной классификации. В первом примере показаны расходы по подгруппе «Автомобильный транспорт», которая входит в основную группу «Услуги для экономики» и группу «Транспорт» соответственно. Эти данные взяты из Приложения 5 вышеупомянутой бюджетной классификации. Далее, используя Приложение 6 бюджетной классификации и ориентируясь на код расходов «Автомобильный транспорт» – 0451, мы можем вывести расшифровку данных расходов. Как видно из приведенной ниже таблицы, эти расходы относятся к дорожной инфраструктуре, администрированию расходов на автомобильный транспорт, надзору и регулированию деятельности участников дорожного движения.

В методологических правилах, приведенных в Приложении 6, во многих случаях также указывается, какие расходы не включаются в данную категорию расходов. Например, в случае с «Автомобильным транспортом» (0451) прямо указано, что расходы на уличное освещение не включаются в данную подгруппу. Как видно из второго примера в таблице, эти расходы входят в основную группу «Бытовые и коммунальные услуги». Из данной подгруппы расходов также видно, что освещение в рамках строительства и эксплуатации автобусных дорог отражается в подгруппе 0451 – «Автомобильный транспорт».

Таблица 5.1. Примеры расшифровки бюджетных расходов по секторам экономики в соответствии с функциональной классификацией

Основная группа	Группа	Подгруппа	Какие расходы включены
04 Экономические услуги	045 Транспорт	0451 Автомобильный транспорт	- Администрирование автотранспортных услуг, управление использованием, строительством и содержанием автотранспортных систем и специальных сооружений (мостов, тоннелей, автостоянок, автовокзалов и т.д.); - Надзор и регулирование деятельности участников дорожного движения (выдача водительских удостоверений и регистрация транспортных средств, проведение проверок безопасности транспортных средств, регулирование нагрузки, габаритов и времени движения водителей дальнего следования), транспортных систем (периодичность обслуживания пассажирского транспорта, регулирование тарифов на проезд в автомобильном транспорте и троллейбусах и т.д.), а также строительство и содержание дорог. Включает: магистральные, городские дороги, улицы, велосодорожки, пешеходные дорожки. НЕ включает: управление движением автотранспорта (0311), машиностроение (0442), услуги по уборке дорог (051), строительство шумозащитных сооружений (053), уличное освещение (064).

³⁰ Приказ № 208 от 24-12-2015 "О бюджетной классификации", https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136119&lang=ro

06 Бытовые и жилищно-коммунальные услуги	064 Освещение улиц	0640 Освещение улиц	- Администрирование услуг уличного освещения, разработка и регулирование стандартов уличного освещения; - Установка, управление, обслуживание систем уличного освещения и техническое обслуживание этих систем. Не включает: освещение в рамках услуг по строительству и управлению магистральными линиями (0451).
--	--------------------	---------------------	---

Источник: Приказ министра финансов № 208/2015 о бюджетной классификации

Если функциональная классификация имеет особое значение для формулирования приоритетов политики, то программный анализ вносит непосредственный вклад в формирование политики и обеспечение ответственности за результаты деятельности. Другими словами, мониторинг расходов по экономическим направлениям в разрезе программной классификации позволяет лучше количественно оценить эффективность и результативность расходования государственных средств. Перечень всех бюджетных программ и подпрограмм приведен в Приложении 7 к Бюджетной классификации³¹. К бюджетным программам, отнесенным к экономическим отраслям, относятся следующие:

1. Общеэкономические и коммерческие службы (код бюджета 50)
2. Развитие сельского хозяйства (51)
3. Развитие энергетического сектора (58)
4. Добыча полезных ископаемых (59)
5. Развитие промышленности (60)
6. Региональное развитие и строительство (61)
7. Развитие транспорта (64)
8. Развитие систем связи (65)
9. Развитие туризма (66)
10. Разработка национальных технических регламентов (68)
11. Геодезия, картография и кадастр (69)
12. Развитие жилищно-коммунального хозяйства (75)

Преимущество программ и подпрограмм заключается в том, что они должны быть непосредственно связаны с программой работы правительства и документами стратегического планирования. В то же время они содержат показатели эффективности, которые должны быть достигнуты в результате реализации бюджетных программ и подпрограмм. Также четко определено головное учреждение, ответственное за реализацию каждой подпрограммы. В связи с этим в приложении № 3 к закону о Государственном бюджете³² представлены бюджеты органов власти, финансируемых из государственного бюджета, с разбивкой по бюджетным подпрограммам. Как видно из приведенной ниже таблицы, в соответствии с Законом о государственном бюджете на 2023 год Министерство экономики является основным ведомством, управляющим 7 бюджетными подпрограммами. Следует отметить, что во многих случаях в реализации некоторых подпрограмм участвуют созданные для этих целей подведомственные учреждения. Например, подпрограмма 5004 – «Поддержка малого и

³¹ Приказ № 208 от 24-12-2015 "О бюджетной классификации", https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136119&lang=ro

³² Закон о государственном бюджете на 2023 год,
https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136128&lang=ro

среднего предпринимательства» реализуется через Организацию по развитию предпринимательства (ОРП) учредителем которой является Министерство экономики.

Первый взгляд на данные о бюджете Министерства экономики на 2023 год показывает, что в нем большее значение придается таким направлениям, как поддержка экспорта и МСП, а такие сферы, как защита прав потребителей, аккредитация, стандартизация и метрология, ограничиваются в основном расходами на содержание оперативного персонала учреждений, отвечающих за эти направления. Однако для всестороннего и объективного анализа необходимо более детальное рассмотрение. Например, высокие расходы на поддержку экспорта связаны с реализацией проекта Всемирного банка «Конкурентоспособность микро-, малых и средних предприятий» и поэтому не являются традиционными ежегодными бюджетными ассигнованиями на масштабную поддержку экспортной деятельности.

Таблица 5.2. Бюджет Министерства экономики на 2023 год в разрезе управляемых подпрограмм

Наименование	Код	Сумма, тыс.леев
Министерство экономики	0222	
Расходы и нефинансовые активы, всего	2+3	264 706,1
Услуги в сфере экономики	04	
Расходы и нефинансовые активы, всего		264 706,1
Макроэкономическая политика и управление экономическим развитием	5001	18 414,2
Содействие развитию экспорта	5002	110 000,0
Поддержка малого и среднего предпринимательства	5004	98 784,5
Защита прав потребителей	5008	16 406,9
Развитие национальной системы стандартизации	6802	5 200,0
Развитие национальной системы метрологии	6804	12 900,5
Развитие национальной системы аккредитации	6805	3 000,0

Источник: выдержка из приложения 3 к Закону о государственном бюджете на 2023 год

5.2. Прозрачность бюджета. Где брать данные?

Помимо общих источников данных, представленных в первом модуле, в работе по мониторингу государственных расходов в экономических областях используется ряд других специфических источников, которые могут служить как подспорьем, так и источником вдохновения для проведения всестороннего и аргументированного анализа. К ним относятся:

1. **Отчеты, публикуемые Министерством финансов** – поскольку Министерство финансов является главным распорядителем и хранителем государственных финансов, каталог открытых данных Министерства финансов содержит ряд представительных отчетов по секторам экономики. В этой связи можно отметить следующее³³:

- **Динамика бюджетных показателей** – представлена агрегированная динамика государственных расходов за последние годы, данные представлены как в структуре, так и в доле ВВП. Данные также представлены отдельно по 4 бюджетам (ГБ, БГСС, ФОМС) и местные бюджеты.
- **Информация о кредитах, перекредитованных через МФ, БУПВП и МФСР** – информация о кредитах, перекредитованных через Министерство финансов, Бюро по Управлению

³³ <https://www.mf.gov.md/ro/ministerul-finan%C8%9Belor/catalogul-de-date-deschise-al-ministerului-finan%C8%9Belor>

программами внешней помощи (БУПВП) и Отдел реализации проектов Международного фонда сельскохозяйственного развития (ОРП-МФСР).

- **Отчет об исполнении расходов Национального фонда регионального и местного развития (НФРМР)** – содержит сводку по всем проектам, финансируемым из НФРМР, с указанием уровня исполнения расходов по каждому проекту за предыдущие годы и утвержденной/запланированной суммы на текущий год.
- **Отчет о расходовании средств Дорожного фонда** – содержит сводную информацию об объеме расходов на содержание, ремонт и проектирование дорог, финансируемых за счет средств Дорожного фонда. Данные представлены по участкам дорог, подлежащих вмешательству, с указанием расходов, произведенных за последние два года, и суммы, утвержденной на текущий год.
- **Отчет об исполнении расходов из Фонда энергоэффективности (ФЭЭ)** – аналогично Дорожному фонду, представлены проекты, фактически профинансированные за последние два года, и проекты, на которые запланированы средства в текущем году.
- **Отчет об исполнении расходов по проектам, финансируемым из внешних источников (ПФВИ)** – содержит сводку расходов за последние 2 года и планируемых расходов на текущий год по всем финансируемым проектам внешней помощи – как грантам, так и займам.

2. **Портал визуализации данных об исполнении бюджета (ВДИБ)** – платформа ВДИБ призвана способствовать повышению уровня бюджетной и фискальной прозрачности в Республике Молдова путем повышения уровня информирования широкой общественности о формировании и исполнении бюджета. Приложение для визуализации было разработано с целью облегчения доступа к результатам исполнения национального бюджета в удобном для просмотра и понимания виде. Приложение ориентировано как на простых пользователей, рядовых граждан, так и на продвинутых пользователей бюджетных данных, включая СМИ, НПО, исследователей и аналитиков. Генератор отчетов ВДИБ³⁴ предоставляет информацию о государственных расходах как на уровне государственных, так и местных бюджетов. Данные представляются как за год, так и за месяц, возможно представление данных по функциональной классификации, по экономической классификации, а также на уровне государственных учреждений, управляющих бюджетами.

3. **Бюджетный прогноз на среднесрочный период (БПСР)** – два последних утвержденных правительством документа БПСР – на 2023-2025³⁵ и 2024-2026³⁶ годы содержат приложения, из которых можно сделать вывод о ходе реализации и планах на ближайшие годы по всем бюджетным программам и подпрограммам.

4. **Сайты учреждений, ответственных за реализацию расходных программ и подпрограмм по экономическим направлениям** – после выбора темы, по которой будет проводиться мониторинг расходов, одним из первых шагов должно стать определение ключевого учреждения (учреждений), ответственного за реализацию расходных проектов/программ. Например, при намерении проанализировать эффективность расходования средств из фонда субсидирования сельхозпроизводителей в обязательном порядке должны быть использованы отчеты, публикуемые институтом-исполнителем - Агентством по интервенциям и платежам в сельском хозяйстве (АИПСХ), а в случае выбора темы финансирования предпринимательства в качестве одного из ориентиров для

³⁴ <https://buget.mf.gov.md/ro/rapoartebugetare>

³⁵ БПСР 2023-2025, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=134003&lang=ro

³⁶ БПСР 2024-2026, <https://gov.md/sites/default/files/document/attachments/subiect-09-nu-486-mf-2023.pdf>

сбора данных обязательно должна быть взята страница Организации по развитию предпринимательства (ОРП).

5. **Отслеживание государственных закупок** – на государственные закупки приходится значительная доля способов перераспределения государственных ресурсов, а сектора экономики являются одними из наиболее подверженных такому распределению государственных средств. Крупные государственные закупки, такие как государственные тендеры, доступны в режиме онлайн, а каждое решение о государственных закупках прозрачно публикуется в режиме реального времени на правительственной платформе MTender³⁷. Например, таким образом можно контролировать крупные дорожно-ремонтные работы, проводимые местными органами власти, осуществляя поиск в «Бюллетене государственных закупок»³⁸ по уникальному государственному идентификационному номеру (УИН) заказчика и детально отслеживая ход государственных закупок и их особенности.

6. **Отчеты Счетной палаты.** Еще одним потенциально ценным инструментом мониторинга государственных расходов являются аудиторские заключения Счетной палаты. Они могут содержать определенные выводы, которые могут генерировать идеи для анализа государственных расходов в экономических областях, но также могут служить аргументами для обоснования определенных выводов. Например, Отчет по аудиту соответствия об управлении государственными активами ГП «Государственное управление автомобильных дорог» в 2020 году³⁹ может дать более широкое представление об уязвимых местах и проблемах в управлении Дорожным фондом, а Отчет по аудиту соответствия о бюджетном процессе и управлении государственными активами в 2018-2020 годах в административно-территориальной единице мун. Бельцы⁴⁰ может дать ценное представление о том, как осуществляется управление государственными деньгами для секторов экономики на уровне муниципалитета.

5.3. Инструменты для обработки и анализа данных о расходах в экономических областях

Существует несколько аналитических инструментов, которые могут быть использованы общественностью и гражданским обществом для мониторинга государственных расходов на экономическое развитие. Некоторые из них представлены ниже:

1. **Бюджетный анализ.** Он предполагает детальное изучение государственного бюджета и распределение расходов по различным направлениям, связанным с экономическим развитием. Бюджетный анализ позволяет определить приоритеты и распределение средств, а также оценить их соответствие целям экономического развития, закрепленным в документах стратегического планирования и рабочей программе правительства. Например, проведенное Всемирным банком⁴¹ в 2015 году исследование по оценке государственных расходов на сельское хозяйство может служить ориентиром в отношении структуры и элементов, которые необходимо учитывать при проведении комплексного и последовательного анализа расходов в секторе, относящемся к отраслям экономики.
2. **Оценка затрат и выгод.** Этот метод предполагает оценку затрат и выгод, связанных с конкретными проектами или программами экономического развития. Сопоставление ожидаемых выгод с затратами

³⁷ <https://mtender.gov.md/>

³⁸ <https://mtender.gov.md/tenders>

³⁹ https://www.ccrm.md/ro/decision_details/1135/hotararea-nr58-din-26-noiembrie-2021-cu-privire-la-raportul

⁴⁰ https://www.ccrm.md/ro/decision_details/1167/hotararea-nr12-din-31-martie-2022-cu-privire-la-raportul

⁴¹ <https://documents.worldbank.org/pt/publication/documents-reports/documentdetail/272831501078232155/moldova-public-expenditure-review-agriculture>

позволяет определить их эффективность и рентабельность. Оценка затрат и выгод помогает принимать обоснованные решения по распределению ресурсов и выбору экономических проектов. Например, подобная оценка может быть применена для оценки уровня реализации отраслевой стратегии расходов в БПСР (например, Стратегия расходов на развитие частного сектора на 2020-2022 гг.), причем можно определить не только степень достижения целей по каждой подпрограмме, но и объем бюджетных ассигнований на нее.

3. Показатели эффективности и бенчмаркинг: Использование показателей эффективности и бенчмаркинга позволяет контролировать и оценивать прогресс в достижении целей экономического развития. Эти показатели могут включать экономические, социальные и экологические показатели, имеющие отношение к оценке экономической эффективности. Бенчмаркинг предполагает сравнение результатов с международными или национальными стандартами или эталонами для оценки относительных показателей и выявления потенциальных недостатков или преимуществ. Примерами таких показателей являются: доля определенных видов расходов в ВВП, структура государственных расходов в различных странах, государственные инвестиции на душу населения в различных регионах страны, расходы на ремонт/содержание одного километра дороги, общий объем фактически понесенных расходов по сравнению с первоначально утвержденным бюджетом для данного сектора экономики.

4. Участие и консультации с общественностью, которые могут включать общественные слушания, дебаты, консультации, запросы данных/информации и другие механизмы, с помощью которых граждане и организации гражданского общества могут поднимать вопросы и проблемы, связанные с государственными расходами, и запрашивать информацию и объяснения, являются мощным инструментом мониторинга различных государственных расходов на экономическое развитие.

5. Независимые отчеты и оценки. Неправительственные, исследовательские и другие независимые организации могут составлять независимые отчеты и проводить оценку государственных расходов и их влияния на экономическое развитие. Эти отчеты могут выявлять критические проблемы, злоупотребления и нарушения в использовании государственных средств и способствовать повышению прозрачности и подотчетности. Например, исследование политического клиентелизма в управлении государственными средствами⁴², проведенное компанией Expert-Grup в 2020 году, содержит методические инструменты, которые могут быть взяты на вооружение и адаптированы для определения уровня политического клиентелизма при распределении одного или нескольких государственных средств, предназначенных для секторов экономики.

Эти аналитические инструменты могут использоваться как вместе, так и по отдельности, в зависимости от конкретного контекста и целей мониторинга государственных расходов на развитие экономики. Используя эти инструменты, общественность и гражданское общество могут внести существенный вклад в обеспечение прозрачного, подотчетного и эффективного управления государственными ресурсами для устойчивого экономического развития.

5.4. Документы отраслевой политики и уровень их переноса в БПСР и законы о годовом бюджете

Национальная стратегия развития «Европейская Молдова 2030»⁴³, являющаяся важнейшим документом стратегического планирования страны, соотносится с бюджетными программами и

⁴² <https://www.expert-grup.org/ro/biblioteca/item/1993-studiu-privind-clientelismul-politic-in-gestionarea-fondurilor-publice&category=180>

⁴³ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=134582&lang=ro

подпрограммами. Это стало возможным благодаря тому, что приоритетные направления в рамках стратегии тематически сгруппированы по структуре, совпадающей с существующими программами и подпрограммами бюджетной классификации. Это позволяет отследить видение государством приоритетов, которые должны быть достигнуты к 2030 г. Соответственно, при возможном мониторинге расходов в той или иной отрасли можно установить связь с положениями национальной стратегии.

Например, приоритетное направление НСР 5.10 **Поддержка развития предпринимательства** (МСП) содержит 5 ключевых направлений, а именно:

1. Развитие благоприятной для бизнеса нормативно-правовой базы, в том числе для стимулирования создания малых и средних предприятий
2. Укрепление культуры и потенциала предпринимательства
3. Повышение конкурентоспособности и расширение доступа к рынкам
4. Улучшение доступа предпринимателей к финансированию
5. Содействие передаче технологий и инноваций.

Данное приоритетное направление НСР соотносится с бюджетной подпрограммой 5004 – «Поддержка малого и среднего предпринимательства» и может быть взято в качестве ориентира для долгосрочных ожиданий/видения государства при возможном анализе государственных расходов на предпринимательство/МСП.

Помимо национальной стратегии, существует ряд отраслевых стратегий и программ развития, которые могут служить инструментом мониторинга государственных расходов. Это можно сделать, в частности, путем анализа планов действий, содержащихся в этих документах, чтобы понять, в какой степени документы стратегического планирования обеспечены финансовыми ресурсами из бюджета. Такой анализ связи между стратегией и ресурсами может быть проведен и для муниципалитетов, имеющих стратегии развития. Кроме того, особенно в случае с документами планирования на национальном уровне, их отсутствие также является актуальным показателем с негативным оттенком в процессе мониторинга государственных расходов.

Основными стратегиями в секторах экономики, имеющими отношение к мониторингу государственных расходов, являются:

- **Региональное развитие:** Национальная стратегия регионального развития Республики Молдова на 2022-2028 гг.⁴⁴;
- **Сельское хозяйство и сельская среда:** Национальная стратегия развития сельского хозяйства и сельских территорий на 2023-2030 гг.⁴⁵;
- **Энергетика:** Энергетическая стратегия Республики Молдова на период до 2030 года⁴⁶;
- **Транспорт:** Стратегия развития транспорта и логистики на 2013-2022 гг.⁴⁷;
- **ЖКХ:** Стратегия водоснабжения и канализации (2014 - 2030 гг.)⁴⁸.

В то же время некоторые отрасли, такие как развитие предпринимательства и сектора малых и средних предприятий, привлечение инвестиций и стимулирование экспорта, развитие конкуренции, в настоящее время не охвачены документами отраслевого стратегического планирования.

⁴⁴ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=135227&lang=ro

⁴⁵ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136318&lang=ro

⁴⁶ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=68103&lang=ro

⁴⁷ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=55092&lang=ro

⁴⁸ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=132532&lang=ro

Пример 1: Субсидирование сельскохозяйственных производителей

Стратегический контекст и приоритеты

В настоящее время стратегическое видение развития аграрного сектора изложено в Национальной стратегии развития сельского хозяйства и сельских территорий на 2022-2027 годы (НСРХСТ 2027), которая предусматривает *создание конкурентоспособного агропродовольственного сектора, ориентированного на цепочки добавленной стоимости с повышенным потенциалом, экологически безопасного и устойчивого к изменению климата, повышающего продовольственную безопасность и надежность, а также обеспечивающего более высокий уровень благосостояния и жизнеобеспечения сельского населения.*

Программа деятельности Правительства⁴⁹ направлена на повышение конкурентоспособности сельскохозяйственного сектора и облегчение доступа отечественных производителей на новые рынки, а также на устойчивое развитие лесного сектора путем сохранения и расширения национальных лесных ресурсов с целью повышения долгосрочной устойчивости к изменению климата и удовлетворения потребностей страны в продукции и услугах, создаваемых лесами.

С учетом этого ключевыми показателями эффективности агропромышленного комплекса, установленными в БПС⁵⁰, являются:

1. Повышение способности фермеров адаптироваться к изменению климата
2. Повышение конкурентоспособности и производительности агропромышленного сектора
3. Развитие и модернизация молдавского винодельческого сектора и производства бутылированного вина
4. Снижение остатков пестицидов и загрязняющих веществ в/на сельскохозяйственной продукции растительного происхождения
5. Стимулирование инвестиций в агропромышленный сектор путем создания сельской инфраструктуры
6. Модернизация ирригационного сектора путем обеспечения восстановления экономически эффективных ирригационных/осушительных систем
7. Сохранение генофонда виноградной лозы

Как видно из сформулированных показателей эффективности, ни один из них не имеет числовых целевых и контрольных значений для оценки прогресса по конкретным параметрам.

Данные БПС о ресурсных ассигнованиях на сельское хозяйство в разрезе подпрограмм показывают, что общий объем исполненных расходов в 2022 году составит 2,67 млрд. леев, что на 35,5% больше, чем в предыдущем году. При этом субсидирование сельхозпроизводителей занимает в 2022 году долю в 63% в структуре расходов на АПК, являясь на сегодняшний день основным инструментом государственного вмешательства в поддержку фермеров.

Правовые и институциональные основы субсидирования сельского хозяйства

До начала 2023 г. политика субсидирования регулировалась законом № 276/2016 «О принципах субсидирования в сельском хозяйстве и развитии сельских территорий»⁵¹, который устанавливал общие принципы государственной политики стимулирования и поощрения сельскохозяйственной деятельности и развития сельских территорий, приоритеты использования финансовых средств для

⁴⁹ <https://gov.md/ro/advanced-page-type/government-activity-program>

⁵⁰ БПС 2024-2026, <https://gov.md/sites/default/files/document/attachments/subiect-09-nu-486-mf-2023.pdf>

⁵¹ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136675&lang=ro#

развития сельского хозяйства и сельских территорий, а также ее адаптацию к лучшим европейским практикам. В марте 2023 г. парламент проголосовал за новый закон о субсидировании в сельском хозяйстве и развитии сельских территорий⁵², который устанавливает новые рамки политики субсидирования, привязанные к приоритетам НСРХСТ 2027 (Национальной стратегии развития сельского хозяйства и сельских территорий).

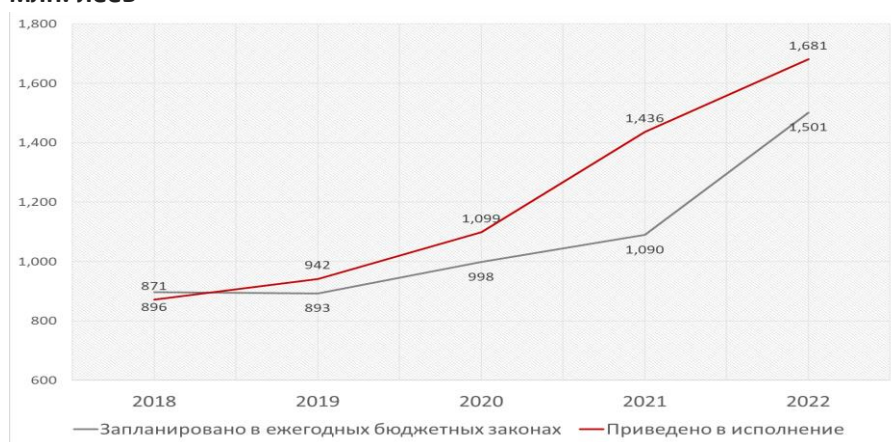
В институциональном и бюджетном плане на субсидирование сельскохозяйственных производителей выделяется бюджетная подпрограмма 5105. Управление данной подпрограммой возложено на Министерство сельского хозяйства и пищевой промышленности (МСХПП), а фактическая реализация политики субсидирования – на Агентство по интервенциям и платежам для сельского хозяйства (АИПСХ), которое находится в подчинении министерства.

АИПСХ – государственное учреждение, действующее на основании Постановления Правительства № 20/2019⁵³, и предназначенное для управления средствами Национального фонда развития сельского хозяйства и сельских территорий, а также средствами партнеров по развитию, выделяемыми для администрирования и реализации интервенционных мер для сельскохозяйственного сектора.

Тенденции субсидирования сельскохозяйственных производителей

В последние годы субсидирование сельского хозяйства неизменно находится в группе приоритетных расходов правительств, так что объем потраченного в 2022 году фонда субсидирования в размере 1,68 млрд. леев в 1,9 раза превышает сумму, зафиксированную в 2018 году (871 млн. леев). Наибольший рост расходов на субсидирование фермеров произошел в 2021 году (+30,7%), за которым последовал рост на 17% в 2022 году. В целом за последние 4 года исполненные расходы значительно превышали запланированные в годовых законах о бюджете. Это объясняется сложной ситуацией, в которой оказался сектор в результате засух 2020 и 2022 годов, наличием более сильных лоббистских структур, а также сменой правительств и приоритетов расходов в пользу сельского хозяйства. В 2021 году фермеры получили на 346 млн. леев больше, чем было запланировано в законе о государственном бюджете, а в 2022 году ситуация также была более благоприятной – дополнительно 180 млн. леев к первоначально запланированной сумме.

Рисунок 5.1. Динамика расходов на субсидирование сельскохозяйственных производителей, млн. леев



Источник: Годовые отчеты об исполнении государственного бюджета, Приложение 3
<https://mf.gov.md/ro/trezorerie/rapoarte-privind-executarea-bugetului/rapoarte-anuale>

⁵² https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136602&lang=ro

⁵³ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=137081&lang=ro#

До 2021 года АИПСХ будет реализовывать три вида субсидий из Национального фонда сельского хозяйства и развития сельских территорий (НФСХРСТ): постинвестиционные субсидии, авансовые субсидии и прямые выплаты на голову скота. Кроме того, с 2022 года АИПСХ начинает прием заявок на:

- авансовые субсидии на разработку проектов благоустройства территорий;
- возмещение акциза на дизельное топливо, используемое сельхозпроизводителями в 2022 году;
- реализация программы LEADER.

В годовом отчете АИПСХ по управлению НФСХРСТ⁵⁴ за 2022 год показано следующее распределение субсидий:

- выплата 1253,9 млн. леев постинвестиционных грантов (из них 4792 требования на сумму 755,3 млн. леев, предъявленных соискателям грантов в 2021 году, и 498,6 млн. леев - 2988 требований 2022 года);
- прямые выплаты на голову скота – 150 млн. леев, что на 42% больше, чем в 2021 г;
- поддержка 36 стартовых проектов, на которые было выделено 21,0 млн. леев;
- реализация проектов, способствующих развитию сельских населенных пунктов, в размере 65,0 млн. леев на реализацию 55 инвестиционных проектов;
- отбор для реализации 178 инвестиционных проектов через механизм авансовых грантов на развитие сельских территорий на сумму 163,6 млн. леев;
- возмещение акциза на дизельное топливо по 3871 заявке на сумму 115,0 млн. леев
- функционирование 37 МИГ - 17,4 млн. леев;
- финансирование 435 проектов на сумму 44,3 млн. леев в рамках Программы LEADER.

Из общего числа заявок на получение постинвестиционных грантов (10864) АИПСХ выплатил 2988 заявок, 130 из которых были признаны недействительными из-за несоответствия критериям. На 2023 год АИПСХ должен выплатить сельхозпроизводителям в соответствии с обязательствами, принятыми в 2022 году, около 1233 млн. леев, что составляет 7781 заявку. На протяжении нескольких лет в случае с НФСХРСТ наблюдается отступление от принципа «Первым пришел – первым обслужен» при предоставлении субсидий, т.е. все заявки, соответствующие критериям, рассматриваются за счет средств следующего года. Поскольку спрос на субсидии постоянно превышал имеющиеся ресурсы, создалась неблагоприятная ситуация, при которой система субсидирования искажается, а период ожидания фермеров от оформления заявки на субсидию до получения денег увеличивается.

Пример 2: Государственные закупки, проведенные мэрией города Криуляны в 2021 году

Государственные закупки являются неотъемлемой частью бюджетного процесса на местном уровне, поскольку это важнейший механизм, с помощью которого МОВ закупают товары и услуги, необходимые для выполнения их миссии и достижения политических целей. В соответствии с Законом № 131/2015 о государственных закупках⁵⁵, государственные закупки - это «приобретение товаров, работ или услуг одним или несколькими заказчиками (в данном случае МОВ) у выбранных ими экономических операторов, независимо от того, предназначены ли эти товары, работы или услуги для государственных целей или нет».

Доступ к информации (прозрачность)

⁵⁴ <https://aipa.gov.md/sites/default/files/Raport%20gestionare%20FNDAMR%20pentru%20anul%202022.pdf>

⁵⁵ Закон о государственных закупках №131/2015, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=113104&lang=ro

На официальном сайте⁵⁶ мэрии Криулян есть раздел, посвященный государственным закупкам, однако он содержит ограниченную информацию об этом процессе. В разделе «Прозрачность => Финансовая прозрачность => Городской бюджет => Закупки» упоминаются следующие разделы:

- Объявления об участии в тендере (приглашения к участию);
- Уведомления о намерениях;
- Договоры о закупках;
- Отчеты о прозрачности МОВ.

Обычно эти рубрики должны содержать ряд документов, представляющих общественный интерес в данной области, например: заключенные контракты; отчеты о мониторинге, многолетние планы закупок, изменения/дополнения к планам закупок, внесенные в течение года, или состав рабочих групп и любые изменения в их составе. Таким образом, граждане, гражданское общество и другие заинтересованные стороны не имеют доступа к полному набору документов, что может затруднить проведение всестороннего анализа государственных закупок и выявление тенденций на местном уровне. Некоторую информацию о составе рабочих групп можно получить, обратившись к реестру местных актов (www.actelocale.md), где публикуются решения мэра о создании рабочих групп.

Помимо веб-страницы, подробную информацию о некоторых закупках мэрии Криулень можно получить на портале Государственного реестра государственных закупок MTender⁵⁷ или на различных онлайн-платформах управления государственными закупками, таких как www.e-licitatie.md или www.achiziti.md. Для 2021 года они позволяют просмотреть весь процесс по 7 крупным закупкам, начиная с объявления тендера и заканчивая заключением контракта.

Осуществление процесса закупок

1. Создание рабочих групп в рамках мэрии

В мэрии Криулян в 2020 году были созданы 2 рабочие группы по государственным закупкам для каждой крупной закупки, а именно:

- *Распоряжение мэра № 177 от 26.12.2019 «О создании рабочей группы по организации и проведению публичных торгов на закупку продуктов питания для детских садов примарии г. Криуляны – Распоряжение мэра № 177 от 26.12.2019 г.»*⁵⁸
- *Приказ № 58 от 04.05.2020 о создании и формировании рабочей группы по государственным закупкам на закупку работ по ремонту дорог и тротуаров в г.Криуляны*⁵⁹

В первом случае, когда речь идет о закупке продуктов питания для двух детских садов, рабочая группа состоит из 9 человек, включая мэра, который является председателем рабочей группы. В ее состав входят как сотрудники муниципалитета (мэр, заместитель мэра и бухгалтер), так и работники детских садов (директор, заведующая хозяйством и фельдшер). Во втором случае, при закупке работ по ремонту дорог и тротуаров в населенном пункте, рабочая группа состояла всего из 5 человек, сотрудников муниципалитета (мэр - председатель рабочей группы, секретарь, бухгалтер и 2 специалиста).

⁵⁶ <https://primariaCriuleni.md/>

⁵⁷ <https://mtender.gov.md/>

⁵⁸ Распоряжение мэра № 177 от 26.12.2019 г. <https://actelocale.gov.md/ral/act/cu-privire-la-constituirea-grupului-de-lucru-pentru-organizarea-i-desfurarea-licitatiilor-publice-cu-privire-la-achiziionarea-produselor-alimentare-pentru-grdiniele-de-copii-n-cadrul-primriei-or-criuleni-400182.html>

⁵⁹ Распоряжение мэра № 58 от 04.05.2020 г. <https://actelocale.gov.md/ral/act/cu-privire-la-instituirea-i-stabilirea-modului-de-activitate-a-grupului-de-lucru-pentru-achiziii-publice-cu-privire-la-achiziionarea-lucrilor-de-reparaie-a-drumurilor-i-trotuarelor-din-or-criuleni-480150.html>

Согласно положительной практике, представители гражданского общества не входят ни в одну рабочую группу по закупкам. На 2021 год не определено положение мэра о дополнительном формировании рабочих групп.

2. Выявление потребностей

Потребности мэрии Криулян в закупках товаров, работ и услуг были указаны в Плане закупок мэрии Криулян на 2021 год⁶⁰. В соответствии с ним было запланировано 44 процедуры государственных закупок на сумму 10 375 тыс. леев, или около 33% средств местного бюджета, запланированных на 2021 год (31 100 тыс. леев). По сферам деятельности они распределялись следующим образом:

Таблица 5.2. Прогноз контрактов на государственные закупки на 2021 год, составленный мэрией города Криуляны

Предмет договора	Сумма контракта, тыс. лей (без НДС)
Заключение договоров на оказание услуг	2 662 050
Текущая реконструкция и ремонт дорог	2 720 000
Ремонтно-строительные работы	965 ,000
Закупка товаров и материалов	1 954 788
Продукты питания (детские сады)	1 913 500
Специальные культурные мероприятия	160 000
ВСЕГО	10 375 338

Источник: Составлено на основе плана закупок на 2021 год

В соответствии с процедурой закупки финансовые ресурсы должны были быть распределены следующим образом:

- Запрос котировок – 9,0% или 0,9 млн. леев (реконструкция сети освещения, озеленение);
- Контракты малой стоимости – 58% или 6,0 млн. леев (коммунальные услуги, товары и услуги, культурные мероприятия);
- Публичные тендеры – 33% или 3,4 млн. леев (питание для детских садов), реконструкция и ремонт дорог общего пользования

3. Начало и проведение процедуры

С помощью платформы MTender было проведено 7 государственных закупок⁶¹ – 4 по процедуре запроса котировок и 3 по открытым конкурсам. Закупки, проведенные через данную внешнюю электронную площадку, послужили следующим целям:

- 2 спецмашины для вывоза твердых бытовых отходов и уборки улиц
- 2 процедуры закупок продуктов питания для детских садов
- Полные или частичные строительные работы и общественные работы
- Работы по строительству ливневок на бульваре Победы, г. Криуляны
- Работы по устройству пешеходных дорожек
- Строительные материалы и сопутствующие товары.

⁶⁰ <http://primariacriuleni.md/wp-content/uploads/2021/02/Plan-achzitiu-1.pdf>

⁶¹ <https://mtender.gov.md/tenders>

Остальные контракты, т.е. контракты с низкой стоимостью, были заключены в соответствии с Положением о государственных закупках с низкой стоимостью⁶². Все закупки сопровождались объявлениями о проведении тендеров или даже приглашениями к участию в них. В них также содержатся необходимые документы для информирования потенциальных участников - спецификации или другая описательная документация. При этом информация, представленная городским советом, представляется понятной, случаи, когда потенциальные участники торгов приходили с вопросами за разъяснениями, единичны. С другой стороны, в случае с малозначимыми закупками отсутствует публичная информация, которую можно было бы проанализировать, и это должно привлечь внимание организаций гражданского общества, учитывая, что малозначимые закупки, запланированные на 2021 год, составляют более половины от общего объема и обычно являются важным источником распределения государственных средств. Тенденция к увеличению доли малозначимых закупок возникла в результате внесения изменений в закон № 131 от 2015 года, когда были существенно увеличены стоимостные пороги для применения положений закона о государственных закупках. Это повлияло на прозрачность использования государственных средств в процессе заключения контрактов с низкой стоимостью. Для решения этой проблемы в конце 2022 года правительство утвердило новый Регламент о государственных закупках с низкой стоимостью⁶³. Помимо прочего, в новом положении содержится ключевое изменение, касающееся порядка инициирования закупок малого объема. Так, заказчик в целях обеспечения прозрачности и честной конкуренции обязан инициировать закупку в «Автоматизированной информационной системе Государственный реестр государственных закупок». Это даст организациям гражданского общества больше инструментов для контроля за тем, как распределяются государственные средства через данный механизм. Еще одно уязвимое место, выявленное в ходе анализа, заключается в том, что на странице мэрии Криулень не было обнаружено отчета о реализации государственных закупок за 2021 год, с помощью которого можно было бы сравнить плановые показатели с фактически выполненными.

4. Участники закупок

Количество участников варьировалось в зависимости от специфики закупки, но в целом можно констатировать относительно скромную степень конкуренции на местном уровне, когда муниципалитет имеет возможность выбрать лучшее предложение из ограниченного числа вариантов, а в некоторых случаях и от одного участника. В случае с лотами на поставку продуктов питания количество участников варьировалось от 1 до 4, в то время как при проведении работ по благоустройству пешеходных дорожек или закупке строительных материалов на каждый лот было определено 3 участника. Кроме того, в одном из конкурсов был зафиксирован случай подачи жалобы на результаты государственных закупок в Национальное агентство по разрешению споров, однако она была отклонена НАРС как необоснованная.

Хозяйственные расходы – ремонт дорог

В 2021 году мэрия Криулян организовала 2 закупки по открытой конкурсной процедуре на выполнение работ по ремонту дорог и тротуаров:

⁶² Регламент о государственных закупках с низкой стоимостью, утвержденный РП № 665/2016, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=92984&lang=ro

⁶³ Положение о государственных закупках с низкой стоимостью, утвержденное РП № 870/2022, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=134614&lang=ro



Финансирование
Европейского Союза



- Работы по строительству ливневок на бульваре Победы⁶⁴ в г. Криуляны, в котором принял участие только один участник, предложивший цену, близкую к запланированной (2,19 млн. леев против 2,2 млн. запланированных).
- Работы на пешеходной улице, разделенные на 2 лота: 1) на пересечении улицы 31 Августа с улицей Орхеюлуй г. Криуляны, 2) улица Виилор г. Криуляны⁶⁵, где в каждом из двух лотов участвовало по 3 претендента, причем по обоим лотам была выбрана самая высокая с финансовой точки зрения заявка, а остальные были отклонены за техническую непригодность. Один из дисквалифицированных участников подал апелляцию в ANSC, но учреждение приняло решение отклонить заявку участника как несоответствующую или неприемлемую.

⁶⁴ <https://mtender.gov.md/tenders/ocds-b3wdp1-MD-1631005425229?tab=cans>

⁶⁵ <https://mtender.gov.md/tenders/ocds-b3wdp1-MD-1634196537205?tab=awards>