



Проект финансируется
Европейским Союзом



Структура Организации Объединенных Наций
по вопросам гендерного равенства и
расширения прав и возможностей женщин

Партнерский проект ЕС - ООН Женщины –
ОО «Инновационное решение»

Внедрение гендерного измерения в бюджетный циркуляр и стандарты проведения гендерной экспертизы Национального бюджета



Проект финансируется
Европейским Союзом

Европейский Союз включает в себя 28 государств-членов, объединивших передовые достижения, ресурсы и судьбы своих народов. На протяжении 60 лет совместными усилиями им удалось создать зону стабильности, демократии и устойчивого развития, сохранив при этом культурное многообразие, личные свободы и атмосферу терпимости. Европейский Союз неуклонно стремится передавать и приобщать к своим достижениям и ценностям страны и народы, находящиеся за его пределами.



Структура Организации Объединенных Наций
по вопросам гендерного равенства и
расширения прав и возможностей женщин

Проект «Усиление подотчетности в финансировании для гендерного равенства» -

совместная глобальная инициатива ООН и Европейского Союза по гендерному равенству. Проект реализуется структурой ООН Женщины в 15 странах мира, в том числе в Кыргызской Республике (2013-2015). Проект нацелен на разработку механизмов интеграции вопросов гендерного равенства и прав женщин в процессы национального планирования, бюджетирования и мониторинга, а также в различные формы предоставления внешней помощи.



Innovative Solution Inc. – общественное объединение, миссией которого является содействие продвижению демократических ценностей, политики равных возможностей, идей открытого общества.

Совместно, а также самостоятельно в рамках ряда проектов национального, регионального, международного уровня учредителями и членами ООО InnovativeSolutionInc. осуществлены исследования в гендерных, социологических, правовых и др. областях. В настоящее время ООО InnovativeSolutionInc. развивается как аналитический центр, предоставляющий информационно-образовательные, аналитические услуги и технологии заинтересованным общественным институтам.

Данная публикация подготовлена ООО «InnovativeSolutionInc.» – партнером ООН Женщины в Кыргызской Республике по реализации проекта «Усиление подотчетности в финансировании для гендерного равенства», финансируемого Европейским Союзом. Содержание данной публикации является предметом ответственности авторов и может не отражать точку зрения Европейского Союза и ООН.

**Внедрение гендерного измерения
в бюджетный циркуляр и
стандарты проведения
гендерной экспертизы
Национального бюджета**

Бишкек 2015

УДК 316.3/4
ББК 60.55

И 14 **Авторы: Ибраева Г.К, Ниязова А.Н.**
Рецензент: Хасанов Р.Ф.

Внедрение гендерного измерения в бюджетный циркуляр и стандарты проведения гендерной экспертизы Национального бюджета/ ООН Женщины, ОО «Инновационное решение». – Б.: 2015. – 80 с.

ISBN 978-9967-27-777-9

Настоящее издание является продуктом проекта «Усиление подотчетности для финансирования гендерного равенства», финансируемого Европейским Союзом.

Предназначено для гражданских активистов, экспертов, государственных служащих.

И 0302020000-15

УДК 316.3/4
ББК 60.55

ISBN 978-9967-27-777-9

© ООН Женщины 2015 г.
© ОО Инновационное решение 2015 г.

Содержание

Введение 5

Раздел I

Бюджетный циркуляр по составлению гендерно-чувствительного бюджета на программной основе на 2014 г. и прогноза на 2015-2016 гг. 7

Бюджетный циркуляр по составлению бюджета на программной основе на 2015 г. и прогноза на 2016-2017 гг. 25

Методические пояснения по учету политики, направленной на достижение гендерного равенства при составлении программных бюджетов (Приложение 1) 42

Раздел II

Стандарты проведения гендерной экспертизы Национального бюджета 44

Примерный перечень рассматриваемых показателей при общем анализе параметров бюджета (Приложение 1) 60

Пример расчета. Влияние бюджетной политики повышения заработной платы на сокращение разрыва уровней заработной платы женщин (Приложение 2) 62

Гендерная экспертиза проекта бюджета 2015 г. 68

Введение

Проект «Усиление подотчетности в финансировании гендерного равенства», реализованный ОО «Инновационное решение» в 2012-2015 г.г. в партнерстве с ООН Женщины, финансируемый Европейским Союзом, имел одной из задач - повышение потенциала ключевых стейкхолдеров, - Министерства финансов и Министерства экономики Кыргызской Республики.

Бюджетный циркуляр, разрабатываемый Министерством финансов КР, содержит алгоритм составления\разработки программного бюджета. При этом трудность составления бюджета состоит в том, что программы, бюджетные меры и индикаторы не чувствительны к нуждам и потребностям женщин и мужчин, мальчиков и девочек, кому в результате адресуются услуги и, соответственно, финансирование. Предлагаемая экспертами «гендеризация» бюджетного циркуляра имеет два варианта: первый - в режиме исправлений для наглядности и показательности логики гендерного анализа, второй вариант представлен единым текстом. Также имеется приложение – методические пояснения по составлению программных бюджетов.

Нормативные требования к гендерной экспертизе НПА, в т.ч. Республиканского\Национального бюджета, оказались практически сложно реализуемыми, особенно для государственных органов. Объективно, закон о бюджете имеет специфическую форму\язык, который сложно анализировать имеющимся инструментарием, заложенным в Стандартах проведения специализированных видов экспертиз, утвержденных Жогорку Кенешем. Таким образом, возникла потребность в адаптации Стандартов к гендерному анализу Национального бюджета, что было проделано гендерными экспертами. В настоящем издании предложен алгоритм и инструменты гендерной экспертизы национального бюджета и среднесрочного прогноза бюджета. Приложения содержат перечень показателей для анализа бюджета; пример расчета по влиянию бюджетной политики на зарплаты мужчин и женщин; результаты гендерной экспертизы 2015 г.

Авторы выражают благодарность Национальному координатору программы Анар Мусабаевой за оказание всемерной поддержки организационного и методического характера в подготовке и разработке продуктов проекта.

Разработанные гендерными экспертами продукты проекта методического характера могут быть использованы различными акторами – государственными органами, организациями гражданского общества, - для усиления эффективности бюджетной политики.

Здесь и далее документ предложен в режиме изменений, внесенных в утвержденный ведомственный циркуляр. Режим изменений позволяет сфокусироваться на всех предложениях по включению / изменению текста.

Проект (вариант 1)
Министерство финансов Кыргызской Республики

БЮДЖЕТНЫЙ ЦИРКУЛЯР
по составлению гендерно-чувствительного бюджета на
программной основе на 2014 г. и прогноза на 2015-2016 гг.

ИНСТРУКЦИЯ для центральных органов государственного управления (министерств и административных ведомств), финансируемых их республиканского бюджета

1. Введение

- 1.1 Целью данного Циркуляра является представление правил и порядка подготовки бюджетных заявок в программном формате для составления плана республиканского бюджета на 2014 г., а также бюджетного прогноза на 2015-2016 гг. для представления их в Министерство финансов Кыргызской Республики (МФ КР). Данный циркуляр предназначен для всех министерств, ведомств, бюджетных учреждений, финансируемых из республиканского бюджета.
- 1.2 Подготовка бюджета на программной основе является частью бюджетного цикла, регулируемого Законом КР «Об основных принципах бюджетного права в КР», а также Распоряжением Правительства КР № 83-р от 13 марта 2013 г. Ежегодный бюджетный цикл начинается¹ с разработки Среднесрочного прогноза бюджета (СПБ) на основе представленного Министерством экономики КР гендерно-чувствительного анализа ситуации в секторах экономики, реализации бюджета предыдущего года и рекомендаций по приоритетам бюджетной политики в феврале текущего года и заканчивается утверждением Жогорку Кенешем закона о государственном бюджете.

¹ предлагается включение следующего текста: с детального гендерно чувствительного анализа основных тенденций развития экономики, реализации бюджета предыдущего года с выработкой рекомендаций по приоритизации проблем для решения через бюджетные меры. Выполнение такого анализа осуществляется в январе Министерством экономики на основе представленных министерствами \ ведомствами гендерно-ориентированных анализов современной ситуации в секторах экономики. Бюджетный цикл работы Министерства финансов КР начинается с февраля, и этот цикл должен базироваться на анализе и прогнозе как макроэкономических показателей, так и по сферам экономики.

- 1.3 Данный Циркуляр регламентирует формат и основные принципы формирования и представления бюджета на программной основе, и рассматривает вопросы, связанные только с этим форматом. Министерства и ведомства, участвующие в процессе формирования Среднесрочного прогноза бюджета (СПБ), уже знакомы с методологией определения бюджетных программ и мер, представленной в данном Циркуляре. Подготовленные этими министерствами среднесрочные отраслевые стратегии бюджетных расходов, и обозначенные в них цели, программы и меры должны быть использованы этими министерствами/ведомствами в качестве основы для подготовки годовых бюджетных заявок в программном формате (далее – бюджетные заявки).
- 1.4 Все остальные министерства и ведомства должны разработать структуру бюджетных программ и мер (программную структуру) и определить индикаторы результативности в соответствии с методическими требованиями, представленными в настоящем документе.
- 1.5 Расходы бюджетных организаций, представленные в программном формате, должны быть основаны на приоритетных направлениях, определенных гендерно-чувствительным ситуационным анализом Министерства Экономики КР и анализом реализации бюджета предыдущего года и контрольных цифрах, утвержденных Координационным советом по макроэкономической и инвестиционной политике при Правительстве КР.

2. Организационные вопросы и сроки

- 2.1 Для подготовки бюджета на программной основе в министерстве/ведомстве создается Рабочая группа во главе с руководителем. В Рабочую группу необходимо включить представителей функциональных (профильных) департаментов \ управлений, финансовых и экономических подразделений стратегического планирования министерства/ведомства и подведомственных организаций. Каждое министерство/ведомство должно назначить сотрудника, осуществляющего непосредственный контакт с МФ КР по вопросам разработки и представления бюджета на программной основе. ФИО, контактные данные (телефон, адрес электронной почты, служебный адрес) должны быть сообщены отраслевым кураторам в МФ КР в течение 3-х дней после получения данного Циркуляра.
- 2.2 Цикл подготовки годового бюджета организован в сроки, указанные в следующей ниже таблице.

Этапы	Ответственный	Сроки
<u>Представление Министерством Экономики КР итогов гендерно-чувствительного анализа актуальной ситуации по секторам экономики и анализа исполнения бюджета предыдущего года в Координационный совет по макроэкономической и инвестиционной политике</u>	<u>МЭ КР</u>	<u>30 января т.г.</u>
Утверждение Координационным советом по макроэкономической и инвестиционной политике документа СПБ и контрольных цифр по расходам	Координационный совет по макроэкономической и инвестиционной политике	до 15 мая т.г.
Рассылка Бюджетного циркуляра, включающего инструкции по составлению бюджета на программной основе и контрольные цифры по расходам министерств/ведомств на 2014-2016 гг.	МФ КР	до 31 мая т.г.
Согласование программных структур бюджетов министерств и ведомств	Министерства/ведомства и их кураторы в МФ КР	15 июня т.г.
Представление бюджетных заявок в МФ КР	Министерства/ведомства	до 25 июня т.г.
Бюджетные слушания по министерствам/ведомствам	Министерства/ведомства и МФ КР	С 1 по 20 июля т.г.
Представление проекта Закона о республиканском бюджете на 2014г. Правительству Кыргызской Республики	МФ КР	15 августа т.г.
Представление проекта закона о государственном бюджете на 2014 г. в Жогорку Кенеш	Правительство Кыргызской Республики	31 августа т.г.
Рассмотрение бюджета в Жогорку Кенеше	Министерство финансов, руководители министерств \ ведомств БУ	Сентябрь – ноябрь т.г.

- 2.3 Для Рабочей группы утверждается также внутренний график работы, охватывающий период с начала до конца цикла формирования и рассмотрения проекта бюджета. Рекомендуемая форма такого графика приведена в Приложении 6 к настоящему Циркуляру. График согласовывается с куратором министерства – ведомства из МФ КР, который осуществляет контроль его соблюдения.
- 2.4 Министерства/ведомства должны подготовить бюджетные заявки для подачи в МФ КР строго в соответствии с формами, прилагаемыми к данному Циркуляру. Бюджетные заявки каждого министерства/ведомства должны утверждаться ответственным лицом в ранге первого руководителя. Заполненные в соответствии с данным Циркуляром формы представляются в МФ КР не позднее 25 июня 2013 г. МФ КР не принимает бюджетные заявки, представленные не в соответствии с форматом, приведённым в Циркуляре.
- 2.5 Отраслевые министерства \ ведомства обязаны заполнить прилагаемые формы в полном объеме.
- 2.6 Бюджетные заявки представляются в электронном и бумажном виде. Электронные форматы документов для заполнения будут распространены вместе с данным Циркуляром. Изменение форматирования и шрифтов электронных таблиц при их заполнении не допускается.
- 2.7 МФ КР в начале июня 2013 г. будут организованы обучающие семинары для сотрудников министерств/ведомств, участвующих в подготовке бюджета на программной основе, в том числе по разработке гендерно-чувствительных мер бюджетной политики и индикаторов. Также в июне 2013 г. им будет оказана консультативная и методологическая помощь кураторами бюджетных учреждений от МФ КР.

3 Контрольные цифры по расходам министерств/ведомств

- 3.1 Контрольными цифрами на уровне министерства/ведомства устанавливаются предельные объемы финансирования, в рамках которых министерства и ведомства должны планировать свои бюджетные расходы. При распределении объемов финансирования министерства \ ведомства должны на основе установленных гендерно-чувствительным ситуационным анализом МЭ КР приоритетов бюджетной политики и учитывать потребности и интересы разных социальных групп, руководствуясь принципами политики равных возможностей.
- 3.2 Контрольные цифры разрабатываются на основе макроэкономического прогноза и прогноза доходов (которые, в свою очередь,

являются частью анализа реализации бюджета предыдущего года), являющихся частью СПБ, согласуются с отраслевыми и государственными приоритетами Правительства КР, и утверждаются Координационным советом по макроэкономической и инвестиционной политике при Правительстве КР.

- 3.3 В **Приложении 1** к настоящему Циркуляру приводятся контрольные цифры в разрезе административных министерств/ведомств, утвержденные Решением Координационного совета по макроэкономической и инвестиционной политике при Правительстве КР от 29 мая 2013 г.
- 3.4 В Приложении 1-1 приведены контрольные цифры для министерств, разделенные на заработную плату и отчисления в Социальный фонд, другие текущие расходы, ПГИ, внутренние капитальные расходы и социальные средства.
- 3.5 Общая сумма расходов по бюджетным программам и мерам министерства/ведомства не должна превышать сумму контрольных цифр, установленных для него. Бюджетные меры, требующие финансирования, выходящего за рамки контрольных цифр, представляются отдельно, в форме описания бюджетной меры, в качестве приложения к бюджетной заявке. При этом, суммарный объем требуемого дополнительного финансирования не должен превышать 5% от общей суммы контрольной цифры по министерству/ведомству.

4. Формулирование бюджета на программной основе

Бюджетирование на программной основе – это механизм реализации национальной политики развития, при помощи которой цели развития переводятся в программы и меры в различных секторах. Бюджетирование на программной основе призвано обеспечить сбалансированный учет интересов и потребностей представителей (членов) различных социальных групп и слоев общества и основано на управлении ориентированном на результат.

4.1 Бюджетирование на программной основе с учетом политики равенства имеет положительные стороны работы по составлению гендерно ответственного бюджета для правительства

- Повышается эффективность расходов путем направления их на решение задач, которые принесут выгоду тем, кто в этом больше всего нуждается
- Совершенствуется мониторинг и контроль бюджетной деятельности, поскольку правительство располагает большей информацией о том, на кого направлены предоставляемые услуги
- Отслеживается ход реализации бюджетной политики и уменьшаются масштабы коррупции
- Увеличивается прозрачность и подотчетность

- Расширяется взаимодействие с гражданским обществом, направленное на совершенствование процессов развития и демократического управления общества
- Поступает информация о ходе выполнения гендерных обязательств национального и международного характера

Для обеспечения достаточного видения перспектив развития сектора применяется практика трехлетнего бюджетного планирования. Поэтому, бюджетные заявки в программном формате составляются на три года, и содержат бюджетный план на 2013 г. и прогноз на 2015-2016 гг.

4.14.2 Далее приведена последовательность действий по формулированию основных элементов программного бюджета министерства/ведомства – его программной структуры и основных параметров бюджетных расходов. В пошаговом описании содержатся ссылки на приложения, в табличной и текстовой форме, которые заполняются по мере выполнения этих действий.

Отраслевые министерства/ведомства, участвовавшие в процессе подготовки СПБ на 2014-2016 гг., уже имеют готовую программную структуру своего бюджета. Она должна быть уточнена с учетом приоритетов бюджетной политики, определенных гендерно-чувствительным анализом экономики, а также в соответствии с принципами политики равных возможностей. Отраслевым министерствам \ ведомствам настоятельно рекомендуется сформулировать бюджетные меры и программы в максимальной степени конкретно, указывая целевые группы получателей, их охват, а также определяя индикаторы результатов предоставления государственных услуг получателям с учетом политики равных возможностей.

Отраслевые министерства/ведомства должны провести классификацию всех статей своего бюджета по степени важности с точки зрения гендерной проблематики²:

- в первую категорию входят те статьи бюджета, которые считаются .незначительными. с точки зрения гендерной проблематики, а также расходы на внутренние функции;
- во вторую категорию входят отдельные мероприятия, способствующие продвижению гендерного равенства; обычно они связаны с отдельными мероприятиями. Среди них – меры по правовой защите от имевшей место дискриминации либо меры, направленные на устранение ситуаций, связанных с неравенством. Данные меры являются частью стратегии обеспечения гендерного равенства, поэтому они легко поддаются определению.

На основе данной классификационной работы должна быть подготовлена гендерная аннотация (см таблицу ниже). Она представляет

² Здесь предлагается подход гендерного бюджетирования, используемый в Бельгии. Более подробно смотрите: Гендерно-ориентированное бюджетирование: Сборник ресурсных материалов. Под научной редакцией д.э.н. Калабихиной И. Алматы, ООН Женщины, 2014 стр.96-99

собой довольно простую таблицу, в которой ведется учет всех расходов, имеющих целью продвижение равных возможностей. Важно, что в гендерной аннотации в одной таблице должны быть указаны все расходы на продвижение равных возможностей каждого из ведомств. Аннотация является неотъемлемой частью общего бюджета. Примерный формат гендерной аннотации бюджетных мер второй категории

<u>Департамент</u>	<u>Программа</u>	<u>Мероприятие</u>	<u>Размещение средств</u>	<u>Бюджет (ед.измерения)</u>

- в третью категорию входят те статьи бюджета, важность которых для гендерного измерения очевидна. Статьи этой категории подлежат процедуре гендерного анализа (известной также как процедура оценки воздействия на гендерные группы). Результаты анализа, который должен основываться на качественных и количественных данных, должны быть обобщены в форме гендерного комментария. Статьи третьей категории имеют гендерное измерение и оказывают разное воздействие на положение мужчин и женщин. Таким образом, они потенциально могут влиять на изменение баланса в сторону гендерного равенства.

Шаг 1. Определение стратегической цели и задач министерства/ведомства

4.3 Прежде всего, должна быть сформулирована стратегическая **цель сектора**, к которому относится министерство/ведомство. В случаях, когда бюджетная организация не принадлежит к конкретному сектору, необходимо сформулировать цель организации.

При формулировании целей организации важно понимать, что государственные органы являются по сути провайдерами определенного типа услуг, в которых нуждаются те или иные категории граждан. Важно также исходить из того, что государственный сектор является материальной и социальной базой развития экономики и обеспечения здоровой и образованной нации. Этот сектор всегда будет иметь большое значение для удовлетворения основных потребностей тех членов общества, кто не в состоянии сам о себе позаботиться.

Пока правительство не будет стремиться сделать население страны более здоровым и образованным, будет трудно обеспечить повышение производственного потенциала. Более того, до тех пор, пока все члены и слои общества – мужчины и женщины, городское и сельское

население, богатые и бедные – не станут более здоровыми и образованными, страна не сможет воспользоваться в полной мере производственным потенциалом нации.

К формулировке целей ведомства в бюджетной заявке предъявляются следующие требования:

- цель должна быть четкой, конкретной и краткой;
- цель должна быть общественно значимой (не нужно переписывать основные функции организации из Положения о ней. Необходимо отразить то, какую пользу и каким группам общества приносит деятельность министерства/ведомства);
- цель должна быть достижимой;
- цель должна быть измеримой.

4.4 Задачи сектора также должны быть сформулированы кратко и четко. Задачи должны быть направлены на достижение стратегической цели сектора, исходя из определенных на основе гендерно-чувствительного анализа приоритетов секторального развития. Задачи сектора являются основой для определения бюджетных программ.

4.5 Сформулированные цели и задачи сектора, вместе с описанием сектора и кратким анализом текущей ситуации, вносятся в «Пояснительную записку к проекту бюджета на программной основе», стандартная форма которой приведена в **Приложении 2** к настоящему Циркуляру. В стандартной форме, помимо описания требований по ее заполнению, приведены конкретные примеры для заполнения основных разделов.

4.6 Дальнейшие шаги связаны с определением и расчетом стоимости бюджетных программ и мер. Для удобства планирования, **программная структура** бюджета министерства/ведомства включает в себя только два уровня: (i) бюджетные программы, и (ii) входящие в их состав бюджетные меры.

Шаг 2. Определение бюджетных программ

4.7 Взаимосвязанные виды деятельности министерства/ведомства, направленные на достижение единого результата, должны быть сгруппированы в **программы**, сообразно объединяющим их приоритетам развития сектора. Таким образом, бюджетная программа представляет собой группировку мер, осуществляемых сектором и объединяющей средства для выполнения одной из основных его задач. Ключевое требование к министерствам \ ведомствам при определении и формулировании бюджетных программ это необходимость приведения обоснований по каждой из предлагаемых программ и запрашиваемых статей расходов. В качестве обоснования необходимо рассматривать то как предлагаемые бюджетные планы могут сказаться на положении мужчин и женщин, мальчиков и девочек.

Программа является основой программной структуры бюджета министерства/ведомства.

Формулировка программы должна отвечать следующим требованиям:

- программы должны соответствовать приоритетам государственной политики в секторе, иметь четкую взаимосвязь со стратегиями развития сектора/отрасли, а также обязательно интегрировать национальные политики равных возможностей;
- количество программ должно быть ограничено, рекомендуемое число программ от 3 до 7;
- количество программ не должно быть меньше количества стратегических задач сектора. Решению одной задачи может быть адресована одна или больше программ. Одна программа не может решать более одной задачи;
- программы должны быть устойчивыми во времени, что может достигаться общим принципом – продвижения политики равенства;
- программная структура не является отражением организационной структуры министерства/ведомства;
- название программы должно быть кратким и отражать суть деятельности министерства/ведомства для достижения поставленных основных задач;
- программа не может быть основана только на мероприятиях по реализации реформ или других процессах (такие мероприятия должны быть включены в перечень мер, реализуемых внутри программы, но не могут являться самой программой), поскольку каждая программа должна результировать конкретными ощутимыми изменениями для разных групп получателей; «финансирование» не может являться программой, поскольку является средством реализации программы;
- программная структура не является проектом капитальных вложений, реализуемым или планируемым в секторе. Проекты относятся скорее к бюджетным мерам, чем к программам;

4.8 Для оптимизации планирования и дальнейшей реализации программных бюджетов, при формулировке бюджетных программ важно в формате бюджетных мер определить необходимые расходы по обеспечению эффективной реализации функции административных подразделений министерства/ведомства, ответственных за реализацию бюджетных программ и мер.

4.9 Существует одна стандартная программа, которая должна обязательно присутствовать в программной структуре бюджета министерства/ведомства. Она называется «Планирование, управление и администрирование». Данная программа охватывает, в основном, функции центрального управления, администрирования и вспомога-

тельные службы министерства/ведомства, т.е. внутренние услуги, предоставляемые министерством/ведомством в целом, без возможности распределения затрат по основным бюджетным программам.

4.10 Реализация данной программы оказывает координирующее и организационное воздействие на реализацию других программ. Не следует относить к данной программе все расходы, осуществляемые центральным аппаратом министерства/ведомства. Например, в Министерстве образования и науки затраты на функционирование отдела, отвечающего за дошкольное образование, будут отнесены на стоимость реализации программы «Дошкольного образование». Как правило, к программе «Планирование, управление и администрирование» относятся: высшее руководство, финансовая служба, подразделения, отвечающие за стратегическое планирование, мониторинг и контроль, управление человеческими ресурсами, связь с общественностью, международные отношения, юридическая служба, внутренний аудит, вспомогательные службы и т.п. Под расходами по обеспечению эффективной реализации административных функций следует понимать не только гарантированные выплаты за труд, отчисления налогов и операционные расходы, но и расходы, необходимые для создания лояльной к семейным ролям государственных служащих условиям труда и затраты на повышение их профессиональной квалификации и функциональной грамотности. В некоторых случаях, к данной программе могут быть отнесены научно-исследовательские или образовательные учреждения, имеющие непосредственное отношение к специфике сектора, подотчетные его центральному ведомству. Стоимость расходов по программе «Планирование, управление и администрирование» не должны превышать 10% от бюджетных расходов всего министерства/ведомства.

4.11 Расходы, которые могут быть отнесены к той или иной программе, должны отражаться по соответствующим направлениям деятельности (пример – субсидии, кредиты и т.д., финансируемые через центральный аппарат, относятся к программам по направлениям, а не к программе «Планирование, управление и администрирование»).

4.12 Для каждой из программ необходимо определить **цель**. Цель бюджетной программы также должна быть сформулирована четко и кратко, быть конкретной, достижимой, измеримой, ориентированной на разные категории потребителя услуг сектора, а не на нужды самого министерства/ведомства. Кроме того, цель программы должна быть направлена на достижение конкретного результата, а не на процесс. Формулировка цели не должна содержать специальных терминов, затрудняющих ее понимание лицами, не обладающими профессиональными знаниями в сфере деятельности, связанной с реализацией данной цели.

4.13 Для каждой программы необходимо также определить **ожидаемый результат**, который напрямую связан с целью программы.

Обычно одна программа направлена на достижение одного измеримого социально-значимого результата. Набор индикаторов, определенных как показатели достижения намеченной цели и ожидаемого результата, должны быть гендерно-чувствительными. Формулировка ожидаемого результата программы должна быть краткой и доступной для понимания.

4.14 Сформулированные бюджетные программы вносятся в «Пояснительную записку к проекту бюджета на программной основе», стандартная форма которой приведена в **Приложении 2** к настоящему Циркуляру, а также в таблицу «Структура бюджетных программ и мер для бюджета на программной основе» (**Приложение 3** к настоящему Циркуляру). В стандартной форме приведены примеры формулировок для названий программ и их целей.

Шаг 3. Определение бюджетных мер

4.15 **Бюджетная мера** является составной частью бюджетной программы, и представляет собой группировку видов деятельности (мероприятий, проектов, постоянно выполняемых функций и т.п.), которые напрямую способствуют достижения поставленной цели бюджетной программы.

4.16 Количество мер в рамках каждой программы не должно быть слишком большим. Оптимальное количество – от 2 до 7 для каждой бюджетной программы.

4.17 Определение бюджетных мер помогает четче представить себе способы достижения целей программы и увязать программу с имеющимися в министерстве/ведомстве административными подразделениями. При формулировании бюджетных мер главным ориентиром должна служить отчетность по результату, а не столько по соблюдению процедур расходования средств (включая сроки их освоения).

4.18 Для систематизации бюджетных мер в рамках программ и их распределения между административными подразделениями, необходимо использовать таблицу «Структура бюджетных программ и мер для бюджета на программной основе», форма которой приведена в **Приложении 3** к настоящему Циркуляру. При заполнении таблицы желательно соблюдать заданную в таблице нумерацию программ и мер.

4.19 Более детальное описание бюджетной меры составляется ответственными за ее реализацию подразделениями и подведомственными организациями министерства/ведомства в форме, приведенной в **Приложении 5** к настоящему циркуляру и, затем, направляется членам Рабочей группы, ответственным за свод бюджетной заявки в программном формате.

4.20 Эта же форма используется для подачи заявки на дополнительное финансирование, выходящее за рамки контрольных цифр. В этом

случае, в соответствующей графе делается пометка «новая мера», и форма представляется в МФ КР отдельным приложением к бюджетной заявке.

4.21 Пометка «новая мера» делается также в тех случаях, если новая мера планируется за счет перераспределения средств внутри бюджета министерства при изменении приоритетов внутри программы, или за счет экономии по другим бюджетным мерам.

4.22 Описание меры должно включать в себя ссылку на государственные программы или стратегические документы в секторе, с направлениями которых эта мера соотносится.

4.23 Требуется, чтобы министерства/ведомства консультировались с МФ КР до утверждения их окончательной программной структуры и начала подготовки их бюджетных заявок. Это поможет обеспечить правильность определения программной структуры до того, как заявка будет составлена.

Шаг 4. Определение стоимости бюджетных мер и программ

4.24 Контрольные цифры бюджетных расходов по министерству/ведомству должны быть распределены по бюджетным программам в соответствии с определенными на основе гендерно-чувствительного анализа секторальными приоритетами. Стратегическое планирование контрольных цифр осуществляется на основе распределения ограниченных бюджетных ресурсов *ex ante* между различными направлениями использования в соответствии с установленными приоритетами секторальных бюджетов и политикой равных возможностей.

4.25 Расчет расходов по бюджетным программам начинается с определения стоимости бюджетных мер в рамках каждой из программ. Переход к стратегическому бюджетному планированию, включение в бюджетный процесс элементов принципа «бюджет, ориентированный на результат, требуют разработки целого комплекса количественных параметров (индикаторов), на основе которых можно оценивать эффективность и результативность бюджетных расходов.

4.26 **Расчет бюджетных расходов по мерам.** Определение стоимости (суммы годовых бюджетных расходов) бюджетной меры зависит от того, что представляет собой бюджетная мера. Самыми распространенными разновидностями мер являются:

- **группировка функций** отдельного подразделения, оказывающего услуги, направленные на реализацию бюджетной программы/меры или осуществляющего координационные мероприятия по реформированию деятельности сектора. В этом случае стоимость меры будет состоять из расходов на содержание данного подразделения, определяемых по смете в разрезе элементов затрат экономической классификации (зарплата, отчисления в соцфонд, прочие, капитальные расхо-

ды и т.д.). Если в осуществлении бюджетной меры принимает участие более одного подразделения, то стоимость меры будет включать агрегированные расходы по всем подразделениям, реализующим данную меру;

- регулярно повторяющиеся **мероприятия или закупки** (например, ветеринарная вакцинация сельскохозяйственных животных). В этом случае стоимость меры определяется исходя из планируемой годовой сметы расходов на проведение этих мероприятий;
- **инвестиционные проекты** (строительство, капитальный ремонт, покупка консультационных услуг, закупка дорогостоящих активов и т.п.). В этом случае стоимость меры планируется исходя из сметной стоимости расходов по проекту на планируемый период. Если после окончания проекта требуются текущие бюджетные расходы на содержание созданных активов, эти расходы должны быть учтены в тех мерах, которые имеют отношение к использованию таких активов.
- Гендерно-чувствительные программные бюджеты, как правило, основываются на принципе инвестиционных проектов, поскольку каждая мера в таком случае будет представлять собой некую финансовую стратегию по достижению конкретного результата, которая позволяет оценить эффективность и результативность бюджетных расходов. Использование инвестиционного принципа характерно не только для таких сфер и секторов, как транспорт, коммуникации, промышленность, но и для всех других секторов. Здесь под инвестициями следует понимать, прежде всего, необходимость вкладывать средства в человеческий капитал, в людей, в том числе и в форме прямых расходов на социальные услуги, особенно в сфере здравоохранения и образования.

4.27 Стоимость каждой бюджетной меры представляется в разрезе источников финансирования бюджетных расходов. В качестве основных источников финансирования программ и мер бюджетной заявке должны быть представлены:

- Текущие расходы, в т.ч:
 - Зарплата;
 - Отчисления
- Внутренние капитальные вложения;
- ПГИ (внешнее финансирование);
- ПГИ (внутреннее софинансирование);
- Спецсредства, в т.ч.:
 - Зарплаты;
 - Отчисления в Соцфонд;
 - Капитальные вложения

методика определения стоимости бюджетных мер по источникам финансирования с применением статей расходов экономической классификации приведена в **Приложении 8** к настоящему Циркуляру.

4.28 Стоимость бюджетных мер, рассчитанная по источникам финансирования и по годам, вносится в таблицу «Бюджетная мера в разрезе источников финансирования» в форме, приведенной в **Приложении 5**.

4.29 Агрегированная стоимость каждой меры по годам вносится в таблицу «Структура бюджетных программ и мер для бюджета на программной основе», форма которой приведена в **Приложении 3** к настоящему Циркуляру.

4.30 Расчет бюджетных расходов по программам. Первоначальное распределение бюджетных расходов (заданное в общем по министерству контрольными цифрами) по программам уточняется путем суммирования стоимостей бюджетных мер. Результаты расчетов вносятся в таблицу «Структура бюджетных программ и мер для бюджета на программной основе», форма которой приведена в **Приложении 3** к настоящему Циркуляру. Расчеты стоимости бюджетных мер по источникам финансирования, произведенные для каждой из них в форме «Бюджетная мера в разрезе источников финансирования» **предлагаемой в Приложения 5**, после суммирования по программам, вносятся в агрегированную таблицу «Бюджетные программы в разрезе источников финансирования», форма которой приведена в **Приложении 4** к настоящему Циркуляру.

5. Определение индикаторов результативности

5.1 Неотъемлемой частью бюджета на программной основе являются нефинансовые индикаторы результативности. Они используются в качестве показателей достижения целей программной деятельности министерства/ведомства, и являются критериями оценки и мониторинга работы госоргана. Индикаторы результативности во многом схожи с параметрами, используемыми при оценке общественного эффекта. В общем виде отличие заключается в том, что под результативностью понимается степень достижения цели только за счет данной расходной программы, без учета других факторов.

5.2 Индикаторы результативности должны быть определены для каждой бюджетной программы и для каждой бюджетной меры в отдельности. Для каждого индикатора должна быть представлена динамика его целевых значений на период 2014-2016 гг., а также базовые значения за 2013 г.

5.3 Критерии отбора и правила определения нефинансовых индикаторов результативности для целей бюджетирования на программной основе приведены в специальной Инструкции, находящейся в **Приложении 7** к настоящему Циркуляру.

5.4 Индикаторы результатов **бюджетных мер** (от 1 до 3-х индикаторов для каждой меры), вместе с указанием источников данных, единиц измерения и целевыми значениями, вносятся в таблицу «Индикаторы результативности по бюджетной мере» в **Приложении 5**. Затем данные из этих таблиц сводятся в общую форму, приведенную в **Приложении 3** к настоящему Циркуляру.

5.5 Целевые индикаторы по **бюджетным программам**, связанные с ожидаемыми результатами программ (как об этом упоминалось в пункте 0.6 настоящего Циркуляра) вносятся вместе с указанием источников данных, единиц измерения и целевыми значениями в соответствующие поля (напротив ячейки «Название программы») таблицы «Структура бюджетных программ и мер», форма которой приведена в **Приложении 3** к настоящему Циркуляру. Для каждой программы подбирается 1-2 индикатора результативности.

6. Преемственность бюджетных проектировок в программном формате

6.1 Преемственность бюджетных проектировок необходима для обеспечения взаимосвязи между стратегическим бюджетным планированием (СПБ) и планированием годовых бюджетов в программном формате. Под преемственностью проектировок (плановых значений расходов) по отдельным бюджетным программам (бюджетным мерам) в данном Циркуляре понимается изменение значений проектировок по данным бюджетным программам (бюджетным мерам) на определенный год в пределах 3% при сдвиге горизонта планирования на один год. Под горизонтом планирования понимается планирование в текущем году на три года (предстоящий год и плановый период).

Например, если проектировки по каждой бюджетной программе и каждой бюджетной мере на 2017 г., запланированные в 2014 г., при планировании на 2017 г. в 2015 г. изменятся не более чем на 3%, то преемственность проектировок считается обеспеченной.

6.2 При изменении бюджетных проектировок более чем на 3%, министерства/ведомства должны включить в Пояснительную записку к программному бюджету (Приложение 2 к настоящему Циркуляру) следующую краткую информацию:

- Набор бюджетных программ и бюджетных мер, финансирование которых будет уменьшено в случае уменьшения контрольных цифр по сравнению с ранее запланированным на определенный год более чем на 3% при сдвиге горизонта планирования, с обоснованием причин выбора данных бюджетных программ/бюджетных мер
- Набор бюджетных программ (бюджетных мер), финансирование которых будет увеличено в случае увеличения контрольных цифр по сравнению с ранее запланированным на опреде-

ленный год более чем на 3% при сдвиге горизонта планирования, с обоснованием причин выбора данных бюджетных программ/бюджетных мер

6.3 В случае, если сохраняется преемственность контрольных цифр при сдвиге горизонта планирования, министерства/ведомства должны сохранять преемственность проектировок по бюджетным программам и бюджетным мерам, за исключением следующих случаев:

- Появление новых источников финансирования отдельных бюджетных программ или бюджетных мер за счет ПГИ, кредитов, грантов, внебюджетных средств;
- Прекращение реализации каких-либо бюджетных программ (бюджетных мер) в связи с изменением функциональной структуры министерства;
- Изменение бюджетных ассигнований по сравнению с утвержденными контрольными цифрами по результатам уточнения бюджета в течение года;
- Изменение законодательства (за исключением нормативных документов, утвержденных самим министерство/ведомством), непосредственно влияющее на объем ассигнований по какой-либо бюджетной программе (бюджетной мере), например, принятие новых стандартов выполнения работ или оказания услуг;
- Признание каких-либо бюджетных программ (бюджетных мер) неэффективными по результатам оценки.

7. Программная бюджетная классификация

7.1 Бюджетные заявки в программном формате на будущий год со среднесрочным прогнозом на три года будут составляться с учетом требований программной бюджетной классификации. В связи с существующими методологическими проблемами МФ следует произвести ревизию бюджетной классификации для адаптации ее к гендерно – чувствительным бюджетным программам.

7.2 Программная бюджетная классификация является классификацией расходов по бюджетным программам и мерам, способствует повышению прозрачности и подотчетности, а также помогает увязать затраты на программу с ее целями и результатами, в том числе достижению гендерного равенства и справедливости, а также другими видами бюджетной классификации. Программная бюджетная классификация является сегментом Единого плана счетов.

7.3 При заполнении формы бюджетной заявки в программном формате министерствам/ведомствам необходимо обратить внимание на следующие графы, которые будут использоваться для обеспечения полноты информации по программной бюджетной классификации:

Код ПР – код бюджетной программы;

Код МЕ – код бюджетной меры;

Код ИН – код инициативы;

7.4 Коды бюджетных программ и коды бюджетных мер будут присваиваться МФ КР. Это означает, что после формирования и сдачи бюджетных заявок в программном формате на каждый будущий год министерства/ведомства не смогут менять программную структуру своего бюджета (набор бюджетных программ и мер) без согласования с МФ КР. В случае возникновения необходимости добавления новых бюджетных программ или мер, данный вопрос должен быть согласован с МФ КР, поскольку изменение программной структуры потребует внесения изменений в автоматизированную систему Центрального казначейства МФ КР. В связи с тем, что разрабатываемые на среднесрочную перспективу программные бюджеты станут элементами программной классификации, требуется, чтобы министерства/ведомства уделили особое внимание консультациям с МФ КР до утверждения их окончательной программной структуры.

7.5 До получения кодов бюджетных программ и мер от МФ КР министерства/ведомства временно нумеруют свои бюджетные программы в обычном порядке возрастания номеров. При этом Программа «Планирование, управление и администрирование» указывается первой в списке бюджетных программ под номером 001.

7.6 Код инициативы отражает связь национальных приоритетов с программами/мерами министерства/ведомства. Имеется четыре кода инициативы: (0), (1), (2) и (3), где:

(0) означает, что реализация данной программы и меры осуществляется в соответствии с набором функций, установленных Положением о министерстве/ведомстве;

(1) означает, что данная программа и мера (или используемый для нее индикатор результативности) полностью соответствует одному из приоритетов Национальной стратегии устойчивого развития КР на 2013-2017 гг. или Программе по переходу КР к устойчивому развитию на 2013 – 2017 гг.;

(2) означает, что данная программа и мера отражены в среднесрочных или долгосрочных стратегиях развития сектора или отраслевых Планах действий;

(3) означает, что программа или мера осуществляются в соответствии с нормативным актом, предусматривающим целевое финансирование данного направления.

Если бюджетная программа или мера принадлежит одновременно инициативам и (0), (1), (2) и (3), то указывается код инициативы (1).

7.7 В графе «Менеджер программы» указывается должность в подразделении министерства/ведомства лица, ответственного за реализацию данной бюджетной программы.

7.8 В графе «Ответственное Ведомство /Подразделение» указывается министерство/ведомство и подразделение, несущее основную (в отличие от соисполнителей) ответственность за реализацию бюджетной программы или меры.

7.9 Графа «Соисполнитель» заполняется, если министерство/ведомство, вовлеченное в реализацию программы, не является основным исполнителем. Например, если при Жогорку Кенеше КР есть детский сад, то его показывают как часть программы «Дошкольное образование и подготовка детей к школе», в этом случае в графе «Ответственное Ведомство /Подразделение» указывается Министерство образования и науки КР, а в графе «Соисполнитель» указывается Жогорку Кенеш КР.

Здесь и далее документ предложен в режиме изменений, внесенных в утвержденный ведомственный циркуляр. Режим изменений позволяет сфокусироваться на всех предложениях по включению / изменению текста.

Проект (вариант 2)

Министерство финансов Кыргызской Республики

БЮДЖЕТНЫЙ ЦИРКУЛЯР по составлению бюджета на программной основе на 2015 г. и прогноза на 2016-2017 гг.

Инструкция для главных распорядителей бюджетных средств (министерств и административных ведомств), финансируемых из республиканского бюджета

1. Введение

- 1.1 Целью данного Циркуляра является установление правил и порядка подготовки бюджетных заявок в программном формате для составления проекта республиканского бюджета на 2015 г., а также бюджетного прогноза на 2016-2017 гг. для представления их в Министерство финансов Кыргызской Республики (МФ КР). Данный циркуляр предназначен для всех главных распорядителей бюджетных средств: министерств, ведомств, бюджетных учреждений, финансируемых из республиканского бюджета.
- 1.2 Подготовка бюджета на программной основе является частью бюджетного цикла, регулируемого Законом КР «Об основных принципах бюджетного права в КР», а также Распоряжением Правительства КР № 96-р от 19 марта 2014 г. Ежегодный бюджетный цикл начинается с разработки Среднесрочного прогноза бюджета (СПБ) в феврале текущего года и заканчивается утверждением Жогорку Кенешем закона о республиканском бюджете.
- 1.3 Данный Циркуляр регламентирует формат представления бюджета на программной основе, и рассматривает вопросы, связанные только с этим форматом. Бюджетные заявки по административной и экономической классификации предоставляются в обычном порядке по утвержденным ранее формам.
- 1.4 Министерства и ведомства, участвовавшие в процессе подготовки среднесрочных стратегий бюджетных расходов (ССБР) для СПБ на 2015-2017 гг., могут уточнить программную структуру своего бюджета, если в политике министерства произошли значительные изменения, или бюджетные программы и меры, сформулированные ранее, по каким-либо причинам нуждаются в суще-

ственной корректировке. В целом, указанным отраслевым министерствам рекомендуется в максимально возможной степени сохранить список существующих бюджетных программ и мер, пересчитав параметры расходов в соответствии с уточненными контрольными цифрами..

- 1.5 Все остальные министерства/ведомства должны разработать или обновить структуру бюджетных программ и мер (программную структуру) и определить индикаторы результативности в соответствии с методическими рекомендациями, представленными в настоящем документе.
- 1.6 Расходы бюджетных организаций, представленные в программном формате, должны быть основаны на контрольных цифрах, утвержденных Координационным советом по макроэкономической и инвестиционной политике при Правительстве КР.

2. Организационные вопросы и сроки

- 2.1 Для подготовки бюджета на программной основе в министерстве/ведомстве создается Рабочая группа во главе с руководителем. В Рабочую группу необходимо включить представителей функциональных (профильных) департаментов/управлений, финансовых и экономических подразделений, подразделений стратегического планирования министерства/ведомства и подведомственных организаций. Каждое министерство/ведомство должно назначить сотрудника, осуществляющего непосредственный контакт с МФ КР по вопросам разработки и представления бюджета на программной основе. ФИО, должность ответственного сотрудника, его контактные данные (телефон, адрес электронной почты, служебный адрес) должны быть сообщены отраслевым кураторам в МФ КР в течение 3-х дней после получения данного Циркуляра.
- 2.2 Цикл подготовки годового бюджета организован в сроки, указанные в следующей ниже таблице.

Этапы	Ответственный	Сроки
Утверждение Координационным советом по макроэкономической и инвестиционной политике документа СРБ и контрольных цифр по расходам	Координационный совет по макроэкономике и инвестиционной политике	до 15 мая т.г.
Рассылка Бюджетного циркуляра, включающего инструкции по составлению бюджета на программной	МФ КР	до 31 мая т.г.

основе и контрольные цифры по расходам министерств/ведомств на 2015-2017 гг.		
Согласование программных структур бюджетов министерств и ведомств	Министерства/ведомства и их кураторы в МФ КР	15 июня т.г.
Обсуждение программных структур бюджетов с ОНС министерства/ведомства	Министерства/ведомства, ОНС министерств/ведомств	до 27 июня т.г.
Представление бюджетных заявок в МФ КР	Министерства/ведомства	до 01 июля т.г.
Бюджетные слушания по министерствам/ведомствам	Министерства/ведомства и МФ КР	с 01 по 30 июля т.г.
Представление проекта Закона о республиканском бюджете на 2015 г. в Правительство Кыргызской Республики	МФ КР	15 августа т.г.
Представление проекта закона о республиканском бюджете на 2015 г. в Жогорку Кенеш	Правительство КР	31 августа т.г.
Рассмотрение бюджета в Жогорку Кенеше	Министерство финансов, руководители министерств/ведомств, БУ	сентябрь – ноябрь т.г.

- 2.3 Для Рабочей группы утверждается также внутренний график работы, охватывающий период с начала до конца цикла формирования и рассмотрения проекта бюджета. Рекомендуемая форма такого графика приведена в **Приложении 6** к настоящему Циркуляру. График согласовывается с куратором министерства/ведомства из МФ КР, который осуществляет постоянный контроль его соблюдения.
- 2.4 Министерства/ведомства должны подготовить бюджетные заявки для подачи в МФ КР строго в соответствии с формами, прилагаемыми к данному Циркуляру. Бюджетные заявки каждого министерства/ведомства должны утверждаться ответственным лицом в ранге первого руководителя. Заполненные в соответствии с данным Циркуляром формы представляются в МФ КР не позднее 1 июля 2014 г. МФ КР не принимает бюджетные заявки, не соответствующие форматам, приведённым в Циркуляре.

- 2.5 Министерства/ведомства обязаны заполнить прилагаемые формы в полном объеме.
- 2.6 Если какая либо информация о министерствах/ведомствах является секретной, то бюджетные заявки представляются в МФ КР в установленном законодательством КР порядке.
- 2.7 Бюджетные заявки представляются в электронном и бумажном виде на кыргызском и русском языках. Электронные форматы документов для заполнения доступны на web-ресурсе МФ КР (www.minfin.kg). в разделе «Бюджет/ Программное бюджетирование». Изменение форматирования и шрифтов электронных таблиц при их заполнении не допускается. МФ КР организует обучающие мероприятия для сотрудников министерств/ведомств, участвующих в подготовке бюджета на программной основе. Кураторы бюджетных учреждений оказывают необходимую консультативную и методологическую помощь .

3 Контрольные цифры по расходам министерств/ведомств

- 3.1 Контрольными цифрами на уровне министерства/ведомства устанавливаются предельные объемы финансирования, в рамках которых министерства и ведомства должны планировать свои бюджетные расходы.
- 3.2 Контрольные цифры разрабатываются на основе макроэкономического прогноза и прогноза доходов, являющихся частью СПБ, согласуются с отраслевыми и государственными приоритетами Правительства КР, и утверждаются Координационным советом по макроэкономической и инвестиционной политике при Правительстве КР.
- 3.3 В **Приложении 1** к настоящему Циркуляру приводятся контрольные цифры в разрезе административных министерств/ведомств, утвержденные Решением Координационного совета по макроэкономической и инвестиционной политике при Правительстве КР..
- 3.4 В **Приложении 1-1** приведены контрольные цифры для министерств и ведомств, финансируемых из республиканского бюджета, разделенные на заработную плату и отчисления в Социальный фонд, другие текущие расходы, ПГИ, внутренние капитальные расходы и специальные средства
- 3.5 Общая сумма расходов по бюджетным программам и мерам министерства/ведомства не должна превышать сумму контрольных цифр, установленных для него. Бюджетные меры, требующие финансирования, выходящего за рамки контрольных цифр, представляются отдельно, в форме описания бюджетной меры, в качестве приложения к бюджетной заявке. При этом, суммарный объем требуемого дополнительного финансирования не должен

превышать 5 % от общей суммы контрольной цифры по министерству/ведомству.

- 3.6 Бюджетные программы, связанные с реализацией приоритетов национальных стратегий (в настоящее время – НСУР) могут быть отражены в программном бюджете (без указания объемов бюджетных ассигнований), даже если по ним на момент составления бюджетной заявки не предусмотрено бюджетное финансирование. Сектор должен располагать взвешенной и обоснованной оценкой таких расходов, которые могут быть осуществлены в случае получения дополнительного финансирования.

4. Формулирование бюджета на программной основе

Бюджетирование на программной основе – это механизм реализации политики Правительства, при помощи которого цели Правительства переводятся в бюджетные программы и меры в различных секторах. Бюджетирование на программной основе помогает, в условиях ограниченного финансирования, выявить первоочередные для сектора приоритеты, и сосредоточить на них главные человеческие и материальные ресурсы. Бюджетные программы должны учитывать цели, задачи и мероприятия, определенные в Национальной стратегии устойчивого развития КР на 2013 -2017 гг. (НСУР) и в Программе по переходу КР к устойчивому развитию на 2013-2017 годы (ППУР).и других документов. При этом необходимо учитывать, что НСУР и ППУР, основаны на сквозном принципе формулирования политики перехода к устойчивому развитию через взаимосвязь и взаимное влияние экономических, социальных и экологических процессов. Это означает, что программные бюджеты должны учитывать не только отраслевые вопросы, указанные в этих документах, но сквозные и межсекторальные вопросы, отдельным образом отмеченные в НСУР и ППУР.

- 4.1 Для обеспечения достаточного видения перспектив развития сектора применяется практика трехлетнего бюджетного планирования. Поэтому бюджетные заявки в программном формате составляются на три года и содержат бюджетный план на 2015 г. и прогноз на 2016-2017 гг.
- 4.2 Далее приведена последовательность действий по формулированию основных элементов программного бюджета министерства/ведомства – его программной структуры и основных параметров бюджетных расходов. В пошаговом описании содержатся ссылки на приложения, в табличной и текстовой форме, которые заполняются по мере выполнения этих действий.

Шаг 1. Определение стратегической цели и задач министерства/ведомства

4.3 Прежде всего, должна быть сформулирована стратегическая **цель сектора**, к которому относится министерство/ведомство. Стратегическая цель - это конкретное состояние сектора, достижение которого является желательным с общественной точки зрения, на что направлена деятельность входящих в сектор организаций. В случаях, когда бюджетная организация не принадлежит к конкретному сектору, необходимо сформулировать цель организации. К формулировке целей предъявляются следующие требования:

- цель должна формулироваться в соответствии со стратегическими и программными документами КР (НСУР, ППУР);
- цель должна быть четкой, конкретной и краткой;
- цель должна быть общественно значимой (необходимо отразить то, какую пользу приносит деятельность министерства/ведомства обществу);
- цель должна быть достижимой;
- цель должна быть измеримой.

4.4 Стратегические **задачи** сектора также должны быть сформулированы кратко и четко. Задачи должны быть направлены на достижение стратегической цели сектора. Их количество не должно быть большим – отражаются только самые основные приоритеты деятельности сектора (организации). Задачи сектора являются основой для определения бюджетных программ.

4.5 Сформулированные цели и задачи сектора, вместе с описанием сектора и кратким анализом текущей ситуации, вносятся в «Пояснительную записку к проекту бюджета на программной основе», стандартная форма которой приведена в **Приложении 2** к настоящему Циркуляру. В стандартной форме, помимо описания требований по ее заполнению, приведены конкретные примеры для заполнения основных разделов. В пояснительной записке в качестве обоснования должны быть приведены ссылки на соответствующие цели и задачи, определенные НСУР и ППУР.

4.6 Дальнейшие шаги связаны с определением и расчетом стоимости бюджетных программ и мер. Для удобства планирования, **программная структура** бюджета министерства/ведомства включает в себя только два уровня: (i) бюджетные программы, и (ii) входящие в их состав бюджетные меры.

Шаг 2. Определение бюджетных программ

4.7 Взаимосвязанные направления деятельности министерства/ведомства должны быть сгруппированы в **программы** соответственно объединяющим их задачам сектора. Таким образом, **бюджетная программа** представляет собой группировку мер, осу-

ществляемых сектором и объединяющей средства для выполнения одной из основных его задач. Программа является основой программной структуры бюджета министерства/ведомства. Формулировка программы должна отвечать следующим требованиям:

- программы должны соответствовать приоритетам государственной политики в секторе и иметь четкую взаимосвязь со стратегиями развития сектора/отрасли;
 - программы должны учитывать сквозные вопросы и межсекторальные направления, такие как вопросы защиты прав человека, обеспечения экологической устойчивости, гендерного равенства и другие направления. Включение данных вопросов в бюджетные программы основывается на методических рекомендациях, которые являются частью настоящего циркуляра и изложены в виде приложений;
 - количество программ должно быть ограничено;
 - количество программ не должно быть меньше количества стратегических задач сектора. Решению одной задачи может быть адресована одна или более программ. Одна программа не может решать более одной задачи;
 - программы должны быть устойчивыми во времени. Программная структура не должна претерпевать критических изменений, по крайней мере, в среднесрочной перспективе;
 - программная структура не является отражением организационной структуры министерства/ведомства;
 - название программы должно быть кратким и отражать суть деятельности министерства/ведомства в рамках выполнения одной из его основных задач;
 - программа не может быть основана только на мероприятиях по реализации реформ (такие мероприятия должны быть включены в перечень мер, реализуемых внутри программы, но не могут являться самой программой);
 - программа также не является проектом капитальных вложений, реализуемым или планируемым в секторе. Инвестиционный проект представляется в виде бюджетной меры в рамках одной из бюджетных программ;
 - «финансирование» не может являться программой, поскольку является средством реализации программы.
- 4.8 Для удобства планирования, при формулировке бюджетных программ необходимо определить, каким образом можно сгруппировать функции административных подразделений министерства/ведомства так, чтобы в дальнейшем легче было распределять между ними ответственность за реализацию той или иной бюджетной программы. Программами должны быть охвачены

все подразделения и подведомственные учреждения министерства/ведомства.

- 4.9 Название программы должно быть кратким и отражать суть деятельности министерства/ведомства в рамках выполнения одной из его основных задач.
- 4.10 В программной структуре бюджета министерства/ведомства должна обязательно присутствовать **стандартная программа** - «Планирование, управление и администрирование», которая охватывает функции центрального управления, администрирования и вспомогательные службы министерства, затраты по которым сложно распределить по основным бюджетным программам. Реализация данной программы оказывает координирующее и организационное воздействие на реализацию других программ.
- 4.11 К программе «Планирование, управление и администрирование» относятся: высшее руководство министерства/ведомства; его финансовая служба; подразделения, отвечающие за мониторинг и контроль, управление человеческими ресурсами, связь с общественностью, международные отношения; юридическая служба; внутренний аудит; вспомогательные службы и т.п. Не следует относить к данной программе все расходы, осуществляемые центральным аппаратом министерства/ведомства¹. Также, централизованные статьи расходов (например – субсидии, кредиты и т.д., финансируемые через центральный аппарат), которые могут быть отнесены к соответствующим направлениям деятельности, должны быть отнесены к программам по этим направлениям, а не к программе «Планирование, управление и администрирование». Для программы «Планирование, управление и администрирование» предусмотрен перечень стандартных бюджетных мер, указанный в **Шаге 3** Раздела 4 настоящего Руководства..
- 4.12 Стоимость расходов по программе «Планирование, управление и администрирование» не должна превышать 10% от бюджетных расходов всего министерства/ведомства.
- 4.13 В соответствии с требованиями программной бюджетной классификации Программа «Планирование, управление и администрирование» указывается первой в списке бюджетных программ и имеет код 001.
- 4.14 Для каждой из программ необходимо определить **цель**. Цель бюджетной программы также должна быть сформулирована четко и кратко, быть конкретной, достижимой, измеримой, ориентированной на внешнего потребителя услуг сектора, а не на нуж-

¹ Например, в центральном аппарате Министерства образования и науки затраты на функционирование отдела, отвечающего за дошкольное образование, будут отнесены на стоимость реализации программы «Дошкольное образование», а не на стоимость программы «Планирование, управление и администрирование».

ды самого министерства/ведомства. Кроме того, цель программы должна быть направлена на достижение конкретного результата, а не на процесс. Формулировка цели не должна содержать специальных терминов, затрудняющих ее понимание лицами, не обладающими профессиональными знаниями в сфере деятельности, связанной с реализацией данной цели.

- 4.15 Для каждой программы необходимо также определить **ожидаемый результат**, который напрямую связан с целью программы. Обычно одна программа направлена на достижение одного измеримого социально-значимого результата. Приводится краткая и доступная для понимания формулировка и значение показателя ожидаемого результата программы (в среднесрочном периоде, и, если необходимо – то в долгосрочном). Ожидаемый результат должен быть увязан с матрицей целевых индикаторов стратегических документов развития.
- 4.16 Сформулированные бюджетные программы вносятся в «Пояснительную записку к проекту бюджета на программной основе», стандартная форма которой приведена в **Приложении 2** к настоящему Циркуляру, а также в таблицу «Структура бюджетных программ и мер» (**Приложение 3** к настоящему Циркуляру). В **Приложении 2** приведены примеры формулировок названий программ, их целей и ожидаемых результатов. При заполнении таблицы необходимо указывать в специальной графе коды бюджетных программ, соответствующие кодам программной бюджетной классификации

Шаг 3. Определение бюджетных мер

- 4.17 **Бюджетная мера** является составной частью бюджетной программы, и представляет собой виды деятельности (мероприятия, проекты, постоянно выполняемые функции, регулярные закупки и т.п.), которые напрямую способствуют реализации бюджетной программы. Бюджетные меры должны учитывать сквозные вопросы и вопросы межсекторального взаимодействия.
- 4.18 Определение бюджетных мер позволяет четко определить способы достижения целей программы и увязать программу с имеющимися в министерстве/ведомстве административными подразделениями. Если в реализации программы принимает участие несколько подразделений, то входящая в нее бюджетная мера, для удобства планирования, должна быть привязана к одному конкретному административному подразделению или подведомственному учреждению министерства/ведомства. Это не только упростит расчет расходов по каждой бюджетной мере, но и позволит четко представить себе ответственность структурных подразделений министерства за выполнение мер и достижение результатов программ. Должны быть выделены отдельно расхо-

ды по реализации сквозных вопросов и вопросов межсекторального взаимодействия.

~~4.18~~**4.19** Количество мер в рамках каждой программы не должно быть слишком большим.

~~4.19~~**4.20** Для систематизации бюджетных мер в рамках программ и их распределения между административными подразделениями, необходимо использовать таблицу «Структура бюджетных программ и мер», форма которой приведена в **Приложении 3** к настоящему Циркуляру. При заполнении таблицы необходимо указывать в специальной графе коды бюджетных мер, соответствующие кодам программной бюджетной классификации.

~~4.20~~**4.21** Для программы «Планирование, управление и администрирование» применяется следующий стандартный перечень бюджетных мер (в скобках указаны сотрудники и подразделения, которые рекомендуется относить к той или иной стандартной бюджетной мере):

- 1) Обеспечение общего руководства (руководители, их секретари и помощники, деятельность которых не может быть отнесена к конкретной программе)².
- 2) Обеспечение финансового менеджмента и учета (финансовые и бюджетные подразделения);
- 3) Управление человеческими ресурсами (отделы кадров);
- 4) Правовая поддержка (юридические службы);
- 5) Поддержание внешних связей и связей с общественностью (отделы международного сотрудничества, отделы по связям с общественностью, пресс-секретари);
- 6) Организация деятельности и службы обеспечения (Организационно-методические отделы и подразделения, ТОП, МОП, автохозяйство, ИТ, охрана и т.п.);
- 7) Обеспечение мониторинга, анализа и стратегического планирования (подразделения внутреннего аудита, отделы стратегического планирования и анализа);
- 8) Общая координация на региональном уровне (руководство региональных отделений или региональные отделения численностью до 10 человек, которые не могут быть отнесены к другим программам).

Если в управлении сектором (министерстве/ведомстве) не задействованы службы, относящиеся к перечисленным стандартным бюджетным мерам, то такая мера в программной структуре не отражается.

~~4.21~~**4.22** Более детальное описание бюджетной меры составляется ответственными за ее реализацию подразделениями или подве-

² Например, если заместитель министра курирует подразделения, реализующие одну содержательную бюджетную программу, то деятельность этого заместителя относится именно к этой бюджетной программе, а не к программе «Планирование, управление и администрирование»

домственными организациями министерства/ведомства в форме, приведенной в **Приложении 5** к настоящему циркуляру, и, затем, направляется членам Рабочей группы, ответственным за свод бюджетной заявки в программном формате.

4.224.23 Эта же форма используется для описания приоритетных направлений деятельности, требующих дополнительного финансирования, выходящего за рамки контрольных цифр. В этом случае, в соответствующей графе делается пометка «новая мера», и форма представляется в МФ КР отдельным приложением к бюджетной заявке.

4.234.24 Пометка «новая мера» делается также в тех случаях, если новая мера планируется за счет перераспределения средств внутри бюджета министерства при изменении приоритетов внутри программы, или за счет экономии по другим бюджетным мерам.

4.244.25 Описание меры должно включать в себя ссылку на государственные программы или стратегические документы в секторе, с направлениями которых эта мера соотносится.

4.254.26 Для удобства отслеживания распределения бюджетных программ и мер между административными подразделениями министерства/ведомства можно применять таблицу, рекомендованная форма которой приведена в конце **Приложения 8** к настоящему Руководству.

Шаг 4. Определение стоимости бюджетных мер и программ

4.264.27 Контрольные цифры бюджетных расходов по министерству/ведомству должны быть распределены по бюджетным программам. Расчет расходов по бюджетным программам начинается с определения стоимости бюджетных мер в рамках каждой из программ.

4.274.28 **Расчет бюджетных расходов по мерам.** Определение стоимости (суммы годовых бюджетных расходов) бюджетной меры определяется тем, что представляет собой бюджетная мера. Самыми распространенными разновидностями мер являются:

- **группировка функций** отдельного подразделения, или подведомственной организации, оказывающей услуги, направленные на реализацию бюджетной программы/меры. В этом случае стоимость меры состоит из расходов на содержание данного подразделения (подведомственной организации), определяемых по смете в разрезе элементов затрат экономической классификации (зарплата, отчисления в Соцфонд, прочие, капитальные расходы и т.д.). Если в осуществлении бюджетной меры принимает участие более одного подразделе-

ния, то стоимость меры будет включать агрегированные расходы по всем подразделениям, реализующим данную меру;

- регулярно повторяющиеся **мероприятия или закупки** (например, ветеринарная вакцинация сельскохозяйственных животных). В этом случае стоимость меры определяется исходя из планируемой годовой сметы расходов на проведение этих мероприятий;
- **инвестиционные проекты** (строительство, капитальный ремонт, покупка консультационных услуг, закупка дорогостоящих активов и т.п.). В этом случае стоимость меры планируется исходя из сметной стоимости расходов по проекту на планируемый период. Если после окончания проекта требуются текущие расходы на содержание созданных активов, эти расходы должны быть учтены в тех бюджетных мерах, которые имеют отношение к использованию таких активов.

4.284.29 Стоимость каждой бюджетной меры представляется в разрезе источников финансирования бюджетных расходов. В качестве основных источников финансирования программ и мер в бюджетной заявке должны быть представлены:

- Текущие расходы, в т.ч.:
 - зарплата;
 - отчисления в Соцфонд;
- Внутренние капитальные вложения;
- ПГИ (внешнее финансирование);
- ПГИ (внутреннее софинансирование);
- Спецсредства, в т.ч.:
 - зарплата;
 - отчисления в Соцфонд;
 - капитальные вложения

методика определения стоимости бюджетных мер по источникам финансирования с применением статей расходов экономической классификации приведена в **Приложении 8** к настоящему Циркуляру.

4.294.30 Стоимость бюджетных мер, рассчитанная по источникам финансирования и по годам, вносится в таблицу «Бюджетная мера в разрезе источников финансирования» в форме, приведенной в **Приложении 5**. Более детальное представление расходов по бюджетным программам и мерам в разрезе основных статей экономической классификации представляется по форме «Стоимость бюджетных программ и мер в разрезе основных статей экономической классификации», приведенной в **Приложениях 9-1** и **9-2** к настоящему Циркуляру. Приложение 9-1 заполняется для бюджетных средств, Приложение 9-2 для специальных средств. Приложения 9-1 и 9-2 заполняются только на 2015 г.

4.304.31 Суммарная стоимость каждой меры по годам вносится в таблицу «Структура бюджетных программ и мер», форма которой приведена в **Приложении 3** к настоящему Циркуляру.

4.314.32 **Расчет бюджетных расходов по программам.** Первоначальное распределение бюджетных расходов (заданное в общем по министерству контрольными цифрами) по программам уточняется путем суммирования стоимостей бюджетных мер. Результаты расчетов вносятся в таблицу «Структура бюджетных программ и мер», форма которой приведена в **Приложении 3** к настоящему Циркуляру. Расчеты стоимости бюджетных мер по источникам финансирования, произведенные для каждой из них в форме «Бюджетная мера в разрезе источников финансирования», предлагаемой в **Приложении 5**, после суммирования по программам, вносятся в агрегированную таблицу «Бюджетные программы в разрезе источников финансирования», форма которой приведена в **Приложении 4** к настоящему Циркуляру.

4.324.33 При распределении бюджетных расходов по программам и уточнении стоимости программ, необходимо следить за тем, чтобы бюджет министерства/ведомства (или сектора) распределялся по программам пропорционально. Не все программы могут стоить одинаково, но, тем не менее, рекомендуется избегать значительных диспропорций в стоимости программ (например, когда одна программа охватывает 90% бюджета, а все остальные – только 10%). При возникновении подобных ситуаций, необходимо проанализировать возможность разделения слишком большой программы на несколько менее масштабных, или объединения в одну нескольких слишком мелких программ.

5. Определение индикаторов результативности

- 5.1 Неотъемлемой частью бюджета на программной основе являются нефинансовые индикаторы результативности. Основу этих индикаторов закладывают индикаторы НСУР и ППУР. Они используются как в качестве ориентиров по достижению целей сектора, так и в качестве критериев оценки его деятельности.
- 5.2 Индикаторы результативности должны быть определены для каждой бюджетной программы и для каждой бюджетной меры в отдельности. Для каждого индикатора должна быть представлена динамика его целевых значений на период 2014-2017 гг., а также базовые значения за 2013 г.
- 5.3 Для стандартной программы «Планирование, управление и администрирование» и включаемых в нее бюджетных мер используется стандартный набор индикаторов, представленный в **Приложении 7** к настоящему Циркуляру.

- 5.4 Критерии отбора и правила определения нефинансовых индикаторов результативности для целей бюджетирования на программной основе приведены в специальной Инструкции, находящейся в **Приложении 7** к настоящему Циркуляру.
- 5.5 Индикаторы результатов **бюджетных мер** (от 1 до 3-х индикаторов для каждой меры), вместе с указанием источников данных, единиц измерения и целевыми значениями, вносятся в таблицу «Индикаторы результативности по бюджетной мере» в **Приложении 5**. Затем данные из этих таблиц сводятся в общую форму, приведенную в **Приложении 3** к настоящему Циркуляру.
- 5.6 Целевые индикаторы по **бюджетным программам**, связанные с ожидаемыми результатами программ вносятся вместе с указанием единиц измерения и целевыми значениями в соответствующие поля (напротив ячейки «Название программы») таблицы «Структура бюджетных программ и мер», форма которой приведена в **Приложении 3** к настоящему Циркуляру. Для каждой программы подбирается 1-2 индикатора результативности.

6. Преемственность бюджетных проектировок в программном формате

- 6.1 Преемственность бюджетных проектировок необходима для обеспечения взаимосвязи между стратегическим бюджетным планированием (СПБ) и планированием годовых бюджетов в программном формате. Под преемственностью проектировок (плановых значений расходов) по отдельным бюджетным программам (бюджетным мерам) в данном Циркуляре понимается изменение значений проектировок по данным бюджетным программам (бюджетным мерам) на определенный год в пределах 3% при сдвиге горизонта планирования на один год. Под горизонтом планирования понимается планирование в текущем году на три года (предстоящий год и плановый период). Например, если проектировки по каждой бюджетной программе и каждой бюджетной мере на 2017 г., запланированные в 2014 г., при планировании на 2017 г. в 2015 г. изменятся не более чем на 3%, то преемственность проектировок считается обеспеченной.
- 6.2 При изменении бюджетных проектировок более чем на 3%, министерства/ведомства должны включить в Пояснительную записку к программному бюджету (**Приложение 2** к настоящему Циркуляру) следующую краткую информацию:
- Набор бюджетных программ и бюджетных мер, финансирование которых будет уменьшено в случае уменьшения контрольных цифр по сравнению с ранее запланированным на определенный год более чем на 3% при сдвиге горизонта

планирования, с обоснованием причин выбора данных бюджетных программ/бюджетных мер

- Набор бюджетных программ (бюджетных мер), финансирование которых будет увеличено в случае увеличения контрольных цифр по сравнению с ранее запланированным на определенный год более чем на 3% при сдвиге горизонта планирования, с обоснованием причин выбора данных бюджетных программ/бюджетных мер

6.3 В случае, если сохраняется преемственность контрольных цифр при сдвиге горизонта планирования, министерства/ведомства должны сохранять преемственность проектировок по бюджетным программам и бюджетным мерам, за исключением следующих случаев:

- Появление новых источников финансирования отдельных бюджетных программ или бюджетных мер за счет ПГИ, кредитов, грантов, внебюджетных средств;
- Прекращение реализации каких-либо бюджетных программ (бюджетных мер) в связи с изменением функциональной структуры министерства;
- Изменение бюджетных ассигнований по сравнению с утвержденными контрольными цифрами по результатам уточнения бюджета в течение года;
- Изменение законодательства (за исключением нормативных документов, утвержденных самим министерство/ведомством), непосредственно влияющее на объем ассигнований по какой-либо бюджетной программе (бюджетной мере), например, принятие новых стандартов выполнения работ или оказания услуг;
- Признание каких-либо бюджетных программ (бюджетных мер) неэффективными по результатам оценки.

6.4 Во всех вышеназванных случаях министерства/ведомства обязаны привести обоснование отсутствия преемственности проектировок в пояснительной записке (**Приложение 2** к настоящему Циркуляру).

7. Программная бюджетная классификация

7.1 Бюджетные заявки в программном формате на 2015 г. с прогнозом на 2016-2017 гг. будут составляться с учетом требований программной бюджетной классификации.

7.2 **Программная бюджетная классификация** является классификацией расходов по бюджетным программам и мерам, способствует повышению прозрачности и подотчетности, а также помогает увязать затраты на программу с ее целями и результатами, а также другими видами бюджетной классификации. Программная

бюджетная классификация является сегментом Единого плана счетов.

- 7.3 При заполнении формы бюджетной заявки в программном формате (**Приложение 3** к настоящему Циркуляру) министерствам/ведомствам необходимо обратить внимание на следующие графы, которые будут использоваться для обеспечения полноты информации по программной бюджетной классификации:
Код ПР – код бюджетной программы;
Код МЕ – код бюджетной меры;
Код ИН – код инициативы;
- 7.4 Коды бюджетных программ и коды бюджетных мер будут присваиваться МФ КР. Это означает, что после формирования и сдачи бюджетных заявок в программном формате на 2015 г. министерства/ведомства не смогут менять программную структуру своего бюджета (набор бюджетных программ и мер) без согласования с МФ КР. В случае возникновения необходимости добавления новых бюджетных программ или мер, данный вопрос должен быть согласован с МФ КР, поскольку изменение программной структуры потребует внесения изменений в автоматизированную систему Центрального казначейства МФ КР. В связи с тем, что разрабатываемые на 2015-2017 гг. программные бюджеты станут элементами программной классификации, требуется, чтобы министерства/ведомства уделили особое внимание консультациям с МФ КР до утверждения их окончательной программной структуры.
- 7.5 До получения кодов бюджетных программ и мер от МФ КР министерства/ведомства временно нумеруют свои бюджетные программы в обычном порядке возрастания номеров. При этом Программа «Планирование, управление и администрирование» указывается первой в списке бюджетных программ под номером 001.
- 7.6 Код инициативы отражает связь национальных приоритетов с программами/мерами министерства/ведомства. Имеется четыре кода инициативы: (0), (1), (2) и (3), где:
(0) означает, что реализация данной программы и меры осуществляется в соответствии с набором функций, установленных Положением о министерстве/ведомстве;
(1) означает, что данная программа и мера (или используемый для нее индикатор результативности) полностью соответствует одному из приоритетов Национальной стратегии устойчивого развития КР на 2013-2017 гг. или Программе по переходу КР к устойчивому развитию на 2013 – 2017 гг.;
(2) означает, что данная программа и мера отражены в среднесрочных или долгосрочных стратегиях развития сектора или отраслевых Планах действий;

(3) означает, что программа или мера осуществляются в соответствии с нормативным актом, предусматривающим целевое финансирование данного направления.

Если бюджетная программа или мера принадлежит одновременно инициативам и (0), (1), (2) и (3), то указывается код инициативы (1).

- 7.7 В графе «Менеджер программы» указывается должность в подразделении министерства/ведомства лица, ответственного за реализацию данной бюджетной программы.
- 7.8 В графе «Ответственное Ведомство /Подразделение» указывается министерство/ведомство и подразделение, несущее основную (в отличие от соисполнителей) ответственность за реализацию бюджетной программы или меры.
- 7.9 Графа «Соисполнитель» заполняется, если министерство/ведомство, вовлеченное в реализацию программы, не является основным исполнителем. Например, если при Жогорку Кенеше КР есть детский сад, то его показывают как часть программы «Дошкольное образование и подготовка детей к школе», в этом случае в графе «Ответственное Ведомство /Подразделение» указывается Министерство образования и науки КР, а в графе «Соисполнитель» указывается Жогорку Кенеш КР.

МЕТОДИЧЕСКИЕ ПОЯСНЕНИЯ по учету политики, направленной на достижение гендерного равенства при составлении программных бюджетов

Введение

Бюджетный циркуляр устанавливает (п.4.1), что при подготовке программных бюджетов необходимо учитывать сквозные вопросы и вопросы межсекторального взаимодействия, определенные Национальной стратегией устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 гг. (НСУР) и Программой по переходу Кыргызской Республики к устойчивому развитию на 2013-2017 гг. (ППУР). Данное методическое пояснение является неразрывной частью Бюджетного циркуляра и дает пояснения, каким образом учитывать вопрос обеспечения гендерного равенства на различных этапах подготовки программных бюджетов.

На первых этапах цикла подготовки программных бюджетов необходимо учитывать результаты представленного Министерством экономики Кыргызской Республики (МЭ КР) гендерно-чувствительного анализа ситуации в секторах экономики.

Расходы бюджетных организаций, представленные в программном формате, должны быть основаны на приоритетных направлениях, определенных гендерно-чувствительным ситуационным анализом МЭ КР и гендерного анализа исполнения бюджета предыдущего года.

На первом этапе формирования программных бюджетов необходимо представление МЭ КР итогов гендерно-чувствительного анализа актуальной ситуации по секторам экономики и анализа исполнения бюджета предыдущего года.

Для включения гендерных вопросов в программные бюджеты соответствующего года будут организованы обучающие семинары для сотрудников министерств и ведомств, участвующих в подготовке бюджета на программной основе, в том числе по разработке гендерно-чувствительных мер бюджетной политики и индикаторов, также им будет оказана консультативная и методологическая помощь.

На этом этапе подготовки **контрольных цифр по расходам министерств/ведомств** во время определения предельного объема финансирования министерства/ведомства должны учитывать результаты определения гендерно-чувствительного ситуационного анализа и потребности и интересы разных социальных групп, руководствуясь принципами политики равных возможностей.

На этапе **определения стратегической цели и задач министерств/ведомств** стратегические цели и задачи должны быть уточнены с учетом приоритетов бюджетной политики, определенных гендерно-чувствительным анализом экономики, и основных принципов политики равных возможностей. Отраслевым министерствам и ведомствам настоятельно рекомендуется сформулировать бюджетные меры и программы в максимальной степени конкретно, указывая целевые группы получателей, их охват, а также определяя индикаторы результатов предоставления государственных услуг получателям с учетом политики равных возможностей и гендерного равенства.

Задачи сектора также должны быть сформулированы на основе гендерно-чувствительного анализа приоритетов секторального развития.

На этапе разработки **бюджетных программ** министерства/ведомства в качестве обоснования должны рассматривать то, как предлагаемые бюджетные планы могут сказаться на положении мужчин и женщин, мальчиков и девочек.

При формировании расходов бюджетных программ необходимо принимать во внимание расходы, способствующие созданию лояльных к семейным ролям государственных служащих, и затраты на повышение их профессиональной квалификации и функциональной грамотности.

Набор индикаторов для каждой программы, т.е. показатели достижения намеченной цели и ожидаемого результата, должны быть гендерно-чувствительными.

Контрольные цифры бюджетных расходов по министерству/ведомству на основе гендерно-чувствительного анализа должны быть распределены по бюджетным программам в соответствии с определенными секторальными приоритетами.

На этапе **определения стоимости бюджетных мер и программ** необходимо учитывать гендерно-чувствительные программные бюджеты, основанные на принципе инвестиционных проектов, поскольку каждая мера в таком случае будет представлять собой некую финансовую стратегию по достижению конкретного результата, которая позволяет оценить эффективность и результативность бюджетных расходов. Использование инвестиционного принципа характерно не только для таких сфер и секторов, как транспорт, коммуникации, промышленность, но и для всех других секторов. Здесь под инвестициями следует понимать, прежде всего, необходимость вкладывать средства в человеческий капитал, в том числе и в форме прямых расходов на социальные услуги, особенно в сфере здравоохранения и образования.

СТАНДАРТЫ проведения гендерной экспертизы бюджета

1. Общие положения.
2. Основные этапы проведения гендерной экспертизы бюджета.
3. Проведение общественных /парламентских/ правительственных обсуждений результатов гендерной экспертизы бюджета.
4. Мониторинг и оценка разных стадий реализации гендерной экспертизы.
5. Заключительные положения.
6. Приложение. Форма заключения гендерной экспертизы бюджета.

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

ГМД – гарантированный минимальный доход

ГЭ – гендерная экспертиза

ЕЕП – единое ежемесячное пособие

ЕСП – единое социальное пособие

ЖК – Жогорку Кенеш Кыргызской Республики

КЛДЖ – Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин

НПА – нормативные правовые акты

МПГПП – Международный пакт о гражданских и политических правах

МПЭСКП – Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах

ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Стандарты гендерной экспертизы (ГЭ) бюджета разработаны с целью адаптации стандартов ГЭ нормативных правовых актов (НПА) к проекту закона о бюджете.

ГЭ бюджета, как и других НПА, в свою очередь осуществляется с целью реализации законодательных требований Кыргызской Республики по проведению обязательной гендерной экспертизы законодательства Кыргызской Республики, в частности требования статьи 20 Закона КР «О нормативных правовых актах».

1.1. Понятия и термины, используемые в настоящих стандартах

• **Бюджет** – это централизованный фонд денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государственных органов, органов местного самоуправления.

• **Государственный бюджет** – основной финансовый план образования и использования фонда государственных денежных средств; представляет собой сметы доходов и расходов соответствующих органов государственной власти и местного самоуправления¹.

• **Бюджетная система** – регламентируемая нормами права система отношений по формированию, рассмотрению, утверждению и исполнению республиканского и местных бюджетов, основанная на экономических отношениях и государственном устройстве Кыргызской Республики².

• **Бюджетный год** – промежуток времени с 1 января по 31 декабря включительно³.

• **Единая бюджетная классификация** – группировка доходов, расходов, государственных (муниципальных) финансовых и нефинансовых активов и обязательств, используемая для формирования и исполнения бюджетов всех уровней бюджетной системы Кыргызской Республики, обеспечивающая сопоставимость показателей бюджетов всех уровней бюджетной системы Кыргызской Республики⁴.

• **Классификация доходов бюджетов** Кыргызской Республики является группировкой доходных источников бюджетов всех уровней бюджетной системы Кыргызской Республики; основывается на законодательных и нормативных правовых актах Кыргызской Республики, определяющих источники формирования доходов бюджетов всех уровней бюджетной системы.

Бюджетная классификация Кыргызской Республики включает:

- классификацию доходов;
- экономическую классификацию расходов;
- классификацию операций с активами и обязательствами;
- функциональную классификацию;
- ведомственную классификацию;
- программную классификацию расходов.

Классификация доходов бюджета Кыргызской Республики включает в себя коды категорий, групп, подгрупп, статей, подстатей и элементов доходов.

Экономическая классификация расходов является группировкой расходов бюджетов в зависимости от экономического содержания

¹ Закон Кыргызской Республики «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике» от 11 июня 1998 года №78.

² Бюджетный кодекс Кыргызской Республики от 1 января 2013 года.

³ Там же.

⁴ Там же.

ния операций, осуществляемых в секторе государственного управления. Экономическая классификация расходов включает в себя коды разделов, категорий, групп, статей, подстатей и элементов расходов.

Классификация операций с активами и обязательствами содержит коды для всех денежных операций, связанных с активами и обязательствами. Активы и обязательства делятся на денежные поступления (притоки) и денежные выплаты (оттоки) с соответствующей кодификацией. Классификация операций с активами и обязательствами включает в себя коды категорий, групп, статей, подстатей и элементов расходов.

Функциональная классификация обеспечивает классификацию расходов государственных органов и органов местного самоуправления. Она представляет собой классификацию расходов по целям и задачам в соответствии с выполняемой функциональной деятельностью.

Ведомственная классификация представляет собой список органов государственной власти и иных уполномоченных бюджетных учреждений, являющихся главными распорядителями бюджетных средств, администраторами поступлений.

Программная классификация расходов представляет собой группировку расходов, определенных бюджетными программами в соответствующих отраслях экономики и ориентированных на достижение конкретных результатов.

- **Капитальные расходы** – часть расходов бюджетов, обеспечивающая инновационную и инвестиционную деятельность, включающая в себя расходы, предназначенные для инвестиций в действующие или вновь создаваемые организации, расходы на проведение модернизации, реконструкции и другие расходы, связанные с увеличением стоимости нефинансовых и финансовых активов, а также расходы, при осуществлении которых создается или увеличивается имущество, находящееся в государственной и муниципальной собственности⁵.

- **Текущие расходы** – часть расходов бюджетов, обеспечивающая текущее функционирование государственных органов, органов местного самоуправления и подведомственных им бюджетных учреждений, оказание государственной поддержки другим бюджетам и отдельным отраслям экономики в форме дотаций и субсидий на текущее функционирование, а также другие расходы бюджетов, не включенные в капитальные расходы и не увеличивающие стоимости нефинансовых и финансовых активов⁶.

- **Индикаторы** – количественные и качественные показатели, отражающие результаты реализации бюджетной программы, для достижения поставленной цели⁷.

⁵ Бюджетный кодекс Кыргызской Республики.

⁶ Там же.

⁷ Там же.

1.2. Стандарты ГЭ бюджета – это порядок проведения гендерной экспертизы бюджета, определение обязательных требований при проведении гендерной экспертизы бюджета, а также профессиональной терминологии в сфере проведения гендерной экспертизы бюджета

Настоящие Стандарты устанавливают порядок проведения ГЭ бюджета с целью анализа последствий его воздействия на различные группы интересов – мужчин/мальчиков и женщин/девочек с точки зрения достижения ими гендерного равенства.

Объектом ГЭ бюджета может быть как проект бюджета на предстоящий бюджетный период, так и исполнение бюджета за прошедший период, а также его отдельные части.

1.3. Предпосылками для ГЭ бюджета являются:

- нормативные требования к проведению ГЭ НПА;
- дифференцированное воздействие программ и стратегий, а также финансирование на различные адресаты – мужчин/мальчиков и женщин/девочек;
- ограниченность бюджетных ресурсов, проявляющаяся в дефиците бюджета, что требует приоритизации развития с учетом объективных и достоверных фактов, данных о различных социально-экономических позициях различных групп интересов;
- требования прозрачности и подотчетности публичных/государственных финансов со стороны налогоплательщиков и доноров;
- внедрение принципа управления и бюджетирования, ориентированных на результат, или программно-целевого метода финансирования государственных расходов, в том числе на продвижение гендерного равенства.

1.4. Основными принципами ГЭ бюджета являются:

- обязательность проведения экспертизы отношений, регулируемых проектом нормативных правовых актов;
- достоверность, компетентность, обоснованность, комплексность, объективность и независимость;
- открытость, гласность, прозрачность и законность;
- приоритетность общественных интересов над отраслевыми и корпоративными интересами;
- необходимость достижения баланса интересов личности, общества и государства;
- недопущение (предупреждение) возможных неблагоприятных воздействий положений проектов нормативных правовых актов на политические, экономические, социальные, экологические и иные отношения, влияющие на принципы гендерного равенства;

– соблюдение прав человека, обеспечивающих возможность свободной жизнедеятельности лица независимо от половой принадлежности;

– применение в нормативных правовых актах норм, направленных на поддержку лиц, одного из полов в наиболее дискриминационной сфере жизнедеятельности и не являющихся в соответствии с положениями законодательства и международных договоров гендерной дискриминацией;

– гуманное и справедливое отношение к лицу независимо от половой принадлежности⁸.

Специальными принципами ГЭ бюджета являются:

– соблюдение прав человека, обеспечивающих возможность свободной жизнедеятельности лица, независимо от половой принадлежности;

– применение норм, направленных на поддержку лиц одного из полов в наиболее дискриминационной сфере жизнедеятельности и не являющихся в соответствии с положениями национального законодательства и международных договоров гендерной дискриминацией;

– гуманное и справедливое отношение к лицам независимо от половой принадлежности⁹.

1.5. Процедуры и документы для проведения ГЭ бюджета

Для проведения ГЭ бюджета предварительно анализируются законы и постановления, разработанные Жогорку Кенешем КР, Правительством КР, которые:

1) влияют на основные параметры бюджета;

2) устанавливают и задают параметры и приоритеты развития страны в сфере:

– международных (юридические и политические) обязательств по правам человека, гендерному равенству (КЛДЖ, МПГПП, МПЭСКП),

– национальных обязательств (Конституция, СУП, ПУР и т.д.);

3) устанавливают и задают параметры и приоритеты развития отраслей экономики (например, Национальная программа реформирования системы здравоохранения Кыргызской Республики «Ден Соолук» на 2012-2016 гг., Стратегия развития образования в Кыргызской Республике на 2012-2020 гг. и пр.);

4) предоставляют преференции, субсидии, льготы по налогам, неналоговым и другим обязательным платежам отдельным группам интересов (предпринимателям, адресным группам населения – ЛОВЗ, сельским женщинам, малоимущим, многодетным семьям и пр.);

⁸ Положение о порядке проведения гендерной экспертизы проектов нормативных правовых актов и подготовки соответствующих заключений. Утверждено Указом Президента КР от 5 февраля 2007 года № 24.

⁹ Стандарты по проведению отдельных видов специализированных экспертиз проектов законов в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики. Утверждены Постановлением Жогорку Кенеша КР от 18 января 2008 года № 75-IV.

- 5) устанавливают зарплаты отдельным категориям служащих отдельных отраслей экономики;
- 6) устанавливают социальные выплаты, надбавки (ЛОВЗ, пайковые военнослужащим и пр.);
- 7) устанавливают надбавки к пенсиям отдельным категориям населения;
- 8) определяют инвестиции в отдельные отрасли экономики;
- 9) устанавливают стандарты услуг.

Дополнительные документы для ГЭ бюджета: анализируются типовые положения, методические рекомендации и инструкции и другие подзаконные акты, принятые Жогорку Кенешем КР, Правительством КР, министерствами и ведомствами, которые:

- 1) устанавливают стандарты услуг;
- 2) устанавливают процедуры и требования по финансированию, исполнению бюджета и пр.

Список дополнительных документов зависит от специфики объекта ГЭ бюджета, (напр., анализ секторальных бюджетов и т.д.).

1.6. Эксперт должен:

- обладать знаниями в сфере прав человека и гендерного равенства, а также в сфере бюджетного права и процесса;
- владеть информацией об имеющихся аналитических, статистических данных в области человеческого развития;
- обладать навыками гендерного анализа;
- уметь анализировать и приоритизировать проблемы развития;
- анализировать причины проблемного социального поведения;
- прогнозировать последствия, владеть методикой расчета затрат и выгод для отдельных групп интересов издержек с применением точных и достоверных данных.

1.7. В методологию ГЭ входят следующие известные методы:

- аналитический (анализ программ и расходов бюджетов по полу);
- экспертный (оценка социальных последствий принимаемых мер для мужчин и женщин);
- нормативный (сравнение с нормативами и социальными стандартами по полу);
- прогнозный (составление дифференцированных прогнозов социально-экономических событий по полу);
- сравнительный (сравнение с международными моделями, международным опытом, национальными достижениями);
- программный (составление целевых программ для улучшения положения женщин и детей);

- социологический (проведение опроса мужчин и женщин по гендерно ориентированным мероприятиям) и др.

2. Стадии проведения ГЭ бюджета

Гендерная экспертиза бюджета предполагает осуществление следующих четырех стадий:

Стадия 1. Общий анализ параметров бюджета.

Стадия 2. Анализ бюджетных потоков по группам населения (полу).

Стадия 3. Анализ влияния бюджетной политики на сокращение гендерного неравенства.

Стадия 4. Подготовка и оформление заключения.

Все стадии в целом соответствуют этапам ГЭ проектов НПА, установленных Инструкцией о порядке проведения правовой, правозащитной, гендерной, экологической, антикоррупционной экспертиз проектов подзаконных актов Кыргызской Республики. При этом анализ параметров бюджета является подготовительным этапом. Гендерный анализ проводится на второй и третьей стадиях, специальный правовой анализ является частью второй стадии.

Стадия 1. Общий анализ параметров бюджета

На данной стадии определяются основные тенденции бюджета и осуществляется оценка его устойчивости. Анализ на данной стадии закладывает основу для дальнейшего проведения гендерного анализа, поскольку позволяет в дальнейшем сравнить общие тенденции бюджета с тенденциями, определенными при гендерном анализе бюджета.

С точки зрения определения основных тенденций бюджета важно оценить как динамику бюджета, так и его структуру (доходную и расходную части). С точки зрения определения устойчивости необходимо оценить диверсификацию доходных инструментов бюджета, а также оценить величину дефицита бюджета.

Важным также является определение основных направлений бюджетной политики, которая позволит своевременно давать оценку ситуации в случае изменения внешних, по отношению к бюджету, обстоятельств. В приложении дан примерный перечень рассматриваемых показателей (**Приложение 1**).

Стадия 2. Анализ бюджетных потоков по группам населения (полу)

Данная стадия осуществляется в два этапа:

Первый этап – прямой расчет распределения бюджетных доходов и расходов между адресатами (мужчинами и женщинами, мальчиками и девочками). На этом этапе необходимо разделить основные

показатели бюджета по группам (полу), оценить недостатки существующей бюджетной статистики и выработать рекомендации по ее улучшению.

Важно:

Существующая бюджетная статистика, как правило, не является гендерно-разделенной.

Выделение гендерной составляющей в структуре бюджетов предполагает введение в бюджетное законодательство требования составлять первичную классификацию его статей по гендерному признаку.

Необходимо учитывать, что разделение бюджетных потоков по группам населения само по себе не дает оценку гендерному неравенству, так как на это влияет большое количество факторов, однако такое разделение создает основу для будущего анализа.

Второй этап – косвенный гендерный анализ параметров бюджета. В большинстве случаев данных для прямого расчета распределения бюджетных доходов и расходов между полами не существует. В связи с этим необходимо осуществить косвенный гендерный анализ исполнения бюджета. Существуют гендерно-чувствительные показатели бюджетной политики, т.е. показатели, которые косвенным образом отражают ситуацию с положением женщин. При косвенном анализе необходимо очень внимательно относиться к выводам, полученным из косвенной статистики. Так, например, рост расходов бюджета на детей и женщин не обязательно свидетельствует об улучшении гендерной ситуации. Такой анализ необходимо дополнить анализом внебюджетных показателей, например, в данном случае показателями роста неполных семей, в которых главой домохозяйства является кто-то один: или мужчина, или женщина.

К гендерно-чувствительным показателям бюджетной политики могут быть отнесены:

- индекс розничных цен;
- минимальный размер оплаты труда;
- расходы на поддержку зарегистрированных безработных;
- налоговые льготы на детей по доходам физических лиц;
- прожиточный минимум по социально-демографическим группам;
- доля населения с доходами ниже прожиточного минимума;
- пенсии, в том числе социальные на детей-сирот и ЛОВЗ;
- ежемесячные выплаты льготникам;
- пособия (беременность и роды, рождение детей, уход за ребенком до 1,5 лет);
- ассигнования на содержание детей-сирот и детей без попечения родителей – фостерные семьи;
- удельные показатели обеспеченности дошкольными учреждениями, нормативы расходов на учащихся;

- нормативы бесплатных услуг на медицинскую помощь;
- финансирование национальных проектов и целевых программ («Ден Соолук», Стратегия социальной защиты и т.д.).

Однако необходимо учитывать, что этот перечень не является ни исчерпывающим, ни постулируемым, поскольку необходимо понимать и показывать, каким образом данный показатель влияет на гендерное неравенство¹⁰.

Показатели уровня жизни, важные для положения женщин и детей на бюджетный период:

- рост реальных доходов – %;
- средняя заработная плата – сомов в месяц (рост в %);
- размер трудовой пенсии – сомов в месяц (рост в %);
- рост потребительских цен – %;
- рост тарифов на энергоносители, коммунальные услуги, транспорт – %;
- заработная плата в социальных отраслях бюджетной сферы - сомов в месяц;
- Число зарегистрированных безработных, в том числе женщин – чел., в % к экономически активному населению;
- прожиточный минимум на душу – сомов в месяц;
- рост ГМД, ЕЕП, ЕСП;
- доля населения ниже черты бедности – %;
- ожидаемая продолжительность жизни по полу – лет;
- обеспеченность дошкольными учреждениями – % к числу детей дошкольного возраста;
- размер гарантии бесплатной медицинской помощи на человека.

Социальная поддержка наиболее уязвимых слоев населения, включая женщин и детей:

- 1) компенсационные выплаты пенсионерам и детям взамен натуральных льгот;
- 2) бесплатные и льготные услуги по охране материнства и детства (детское питание, завтраки школьникам, поддержка беременных);
- 3) охрана здоровья женщин и детей (виды, расходы, нормативы, сеть);
- 4) жилищные дотации;
- 5) пособия по нуждаемости (бедности);
- 6) развитие социальных учреждений:
 - для детей (дошкольные учреждения, внешкольная работа);
 - для женщин (центры семьи, социального обслуживания и пр.);
- 7) средства бюджета на социальное обслуживание престарелых и ЛОВЗ, в том числе детей-ЛОВЗ;

¹⁰ Эксперт, проводящий ГЭ бюджета, должен использовать аналитические работы по гендерному неравенству, в которых отражена гендерная чувствительность указанных показателей.

8) социальные меры для населения по регионам (экологические мигранты, условия высокогорья и пр.):

- средства на переселение;
- положение с районными коэффициентами;
- прочие меры с учетом региональной специфики.

При косвенном гендерном анализе осуществляются следующие расчеты:

1. Оценивается объем гендерно-чувствительных расходов в бюджете.

2. Оцениваются отдельные гендерно-чувствительные мероприятия бюджета.

3. Оцениваются финансовые программы для женщин и детей и женских инициатив.

1. Оценка объема гендерно-чувствительных расходов в бюджете. В данные расходы входят:

- фонд заработной платы женщин бюджетных учреждений (образование, здравоохранение, культура, наука);
- пособия по безработице и другие меры поддержки занятости женщин;
- охрана здоровья матери и ребенка в системе бюджета и фонда медицинского страхования;
- материнские и детские пособия, единовременные и ежемесячные, из бюджета и фонда социального страхования;
- пособия по беременности и родам, на рождение, по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет и др.;
- дотации на дошкольные учреждения, питание школьников, льготы на проезд, внешкольную работу и пр.;
- дотации на детский отдых, оздоровительные лагеря, досуг и культуру для детей и подростков;
- пенсии по старости, инвалидности, за потерю кормильца, единовременные денежные выплаты, льготы пенсионерам;
- пособия и другие затраты на детей-ЛОВЗ, сирот, детей из малообеспеченных семей, на детей, не получающих алименты;
- льготы (стандартные вычеты) на детей по подоходному налогу.

Здесь оценивается общий объем этих расходов и определяется его относительная величина в бюджете. Необходимо также получить оценку динамики данных расходов. Как часть данной работы производится оценка структуры расходов между различными бюджетными сферами как зон, преимущественно используемых в интересах мужчин или женщин. В частности, оцениваются:

- расходы по отраслям социальной сферы (образование, здравоохранение, социальная политика, ЖКХ, расходы на социальное страхование (ПФ, ФОМС, социальное страхование) как зона, преимущественно используемая в интересах женщин и детей,

- расходы на властные полномочия (государственное управление, оборона, правоохранительная деятельность) как зона преимущественных интересов мужчин.

2. *Оценка отдельных гендерно-чувствительных мероприятий бюджета.* Оценка таких мероприятий включает в себя:

- повышение минимальной заработной платы, соотношение МРОТ и прожиточного минимума;
- повышение заработной платы бюджетников (образование, здравоохранение, культура, социальное обслуживание);
- средства бюджета в связи с безработицей (пособия, обучение, общественные работы);
- увеличение пенсий – всего, сопоставление пенсий с прожиточным минимумом пенсионера;
- увеличение пособий, получаемых женщинами и детьми (размеры – сомов в месяц, сумма средств по видам):
 - из бюджета
 - из фондов социального страхования;
- прочие расходы на детей (оздоровление, отдых, спорт и пр.) из бюджета и страховых фондов;
- увеличение налоговых льгот на детей, одиноких матерей;

Здесь необходимо оценивать объем потребностей в финансировании этих мероприятий и фактическое финансирование этих мероприятий.

3. *Оценка программ для женщин и детей и женских инициатив.* Финансирование данных программ происходит по следующим направлениям:

- охрана здоровья детей, снижение детской и материнской смертности, новые медицинские репродуктивные технологии;
- модернизация образования, компьютеризация школ;
- поддержка одаренных детей;
- борьба с наркотиками и иными асоциальными явлениями;
- жилье для молодых семей и прочие социально ориентированные программы;

Средства бюджета на поддержку женских инициатив выделяются на:

- общественные инициативы;
- экономические инициативы (малый бизнес).

Здесь необходимо оценить также потребности в финансировании этих программ и фактическое финансирование.

Стадия 3. Анализ влияния бюджетной политики на сокращение гендерного неравенства

Необходимо четко осознавать роль бюджетной политики в сокращении гендерного неравенства. Одна из функций бюджетной поли-

тики – это обеспечение равенства в доходах секторов. Таким же образом бюджетная политика должна работать на сокращение гендерного неравенства. Соответственно данная стадия предполагает реализацию следующих трех этапов:

3.1. Определение показателей гендерного неравенства. Показатели гендерного неравенства (или индикаторы) содержатся в исследованиях или международных обязательствах, таких как отчеты по достижению ЦРТ в Кыргызстане, Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Международный пакт о гражданских и политических правах, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Национальная стратегия Кыргызской Республики по достижению гендерного равенства до 2020 года. Показатели гендерного неравенства существуют во всех сферах, в которых может проявляться такое неравенство, а именно:

- 1) социальная сфера;
- 2) политическая жизнь общества и сфера управления;
- 3) экономическая жизнь общества.

К показателям, измеряющим неравенство, в первой сфере относятся: доля женщин среди студентов вузов, половозрастная градация, доли учащихся (мальчиков и девочек) в основной школе в общем числе детей, половозрастная градация уровня грамотности населения, соотношение размера пенсии женщин к размеру пенсии мужчин.

Гендерное равенство в политической жизни и сфере управления определяется такими индикаторами как доля женщин среди депутатов Жогорку Кенеша КР, в составе государственных органов, судей Верховного суда КР, членов Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов КР, аудиторов Счетной палаты КР, а также в выборных органах местной власти.

Индикаторами полноценного участия женщин в экономической жизни страны являются: доля женщин в экономически активном населении, отношение заработной платы женщин к заработной плате мужчин, уровень занятости женщин в государственном и частном секторе, доступ к осуществлению предпринимательской деятельности и управлению предприятиями. Это применяемые индикаторы в различных государственных стратегиях и программах, но могут быть и другие.

При анализе бюджета важно обратить внимание на показатели гендерного равенства, к которым относятся:

- демографические показатели по полу;
- занятость и безработица по полу, условия труда, травматизм;
- соотношение заработной платы мужчин и женщин, в том числе по профессиям;
- численность безработных (зарегистрированных и по методологии МОТ) по полу;

- программы по поддержке малого бизнеса, в том числе женщин;
- доля предпринимателей-женщин;
- доля женщин с высшим и средним специальным образованием по полу;
- доля женщин-студентов;
- коэффициент профессиональной диссимилиации по заработной плате;
- доля женщин на всех уровнях управления, с выделением высших руководителей.

3.2. Сопоставление бюджета с национальными и международными обязательствами. На этом этапе происходит оценка нужд финансирования. Здесь исключительно важным является определение нужд финансирования реализации тех или иных законов, программ, а также конвенций и договоров Кыргызской Республики. Данная работа проводится в два этапа. На первом этапе производится оценка потребностей в финансировании мероприятий, предлагаемых тем или иным Национальным планом действий. На втором этапе определяются объемы финансирования, направленные на реализацию мероприятий, предлагаемых указанными нормативными правовыми актами. Разница между величинами, полученными на первом и втором этапах определяет финансовый разрыв рассматриваемого документа.

Примечание:

- Эксперту не обязательно осуществлять расчет нужд финансирования того или иного документа, во многих случаях такие оценки делаются другими экспертами. Так, например, в рамках подготовки Национального плана действий по достижению гендерного равенства была осуществлена такая оценка¹¹. Следовательно, эксперт должен сконцентрироваться на определении ресурсов, заложенных в бюджет, и увязке их с соответствующими документами.

На второй стадии ГЭ производится соотнесение параметров национального бюджета принятыми национальными и международными обязательствами: 1) Конституцией, 2) законами «Об государственных гарантиях равных прав и возможностей для мужчин и женщин», «О социально-правовой защите от насилия в семье», 3) принятыми программами и стратегиями в сфере гендерного равенства, 4) международными конвенциями и договорами в сфере прав человека и гендерного равенства.

- Шаги и действия эксперта по анализу соответствия запланированных бюджетных программ, бюджетных мер и индикаторов Конституции, законам и международным конвенциям могут быть применены

¹¹ Впервые в 2012 г. осуществлен кастинг НПД, который показал необходимость проектирования в национальном бюджете 80 млн сомов. В то же время ГЭ бюджета 2013 г. показала, что финансирование гендерного равенства запланировано в объеме 30% и не является приоритетом государства, а национальные обязательства в этой сфере – риторика.

по аналогии с рекомендуемыми Стандартами по экспертизе законодательства¹².

- Бюджетные программы должны быть соотнесены с Национальной гендерной стратегией до 2020 г. (НСГР), Национальным планом действий по достижению гендерного равенства 2012-2014 гг. (НПД), Национальным планом действий по реализации резолюции Совета безопасности ООН 1325 на 2013-2014 гг., а также с гендерно-ориентированными стратегиями развития¹³.

- НСГР имеет следующие приоритеты: расширение экономических возможностей женщин, создание системы функционального образования, искоренение гендерной дискриминации и расширение доступа к правосудию.

Важно: *существуют международные политические и юридические обязательства. Среди них: Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин; Международный пакт об экономических, социальных, культурных правах; Международный пакт о гражданских и политических правах, обязательства по Целям развития тысячелетия. Рекомендации договорных органов ООН (комитета по правам человека, комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин и др.), Спецдокладчиков по вопросам насилия и другим вопросам также зачастую содержат перечень мер, которые государство должно принять для приведения институтов в соответствие с общепринятыми нормами и принципами в области прав человека и гендерного равенства.*

3.3. Оценка влияния бюджетной политики на достижение гендерного равенства в конкретном секторе

Как уже было отмечено ранее, роль бюджета заключается в выравнивании неравенства, которое создается в силу разных причин. Таким примером является социальная защита малоимущих. Такую же роль бюджетная политика должна играть и по вопросам гендерного неравенства. В разделе 3.1. указаны показатели, измеряющие виды гендерного неравенства. Например, в Кыргызстане отмечается значительное отставание уровня заработной платы женщин от уровня заработной платы мужчин. Соответственно, если бюджетная политика на предстоящий период предполагает повышение заработных плат в тех сферах, где преобладают женщины, то это позитивным образом повлияет на сокращении разрыва в целом по экономике. В приложении 2 приведен пример, который демонстрирует, каким образом использовать данный метод применительно к уровню заработной платы, однако этот метод можно перенести на любой другой показатель.

¹² Стандарты экспертизы законодательства. Руководство по применению. – Бишкек, 2007.

¹³ В настоящее время Национальная стратегия устойчивого развития Кыргызской Республики на 2013-2017 гг. и Программа устойчивого развития включают разделы по гендерному равенству. Кроме того, Министерство экономики КР разрабатывает Стратегию поддержки женского предпринимательства.

3.4. Особенности ГЭ программного бюджета

- При ГЭ программного бюджета, когда в центре внимания стоят вопросы ассигнования средств на определенную программу, проще всего выполнить задачу по проведению анализа с учетом гендерных факторов.

- При планировании программы следует задокументировать характеристики целевой группы, а также базовые характеристики бенефициариев. Однако отсутствие данных с разбивкой по полу может сделать невозможным проведение анализа эффективности распределения общественных благ. Например, в ходе работы по одной схеме поддержки малого бизнеса было невозможно определить число компаний, возглавляемых женщинами, и число компаний, руководимых мужчинами, которым была оказана поддержка через данную программу, а информация на основе оценки самой схемы позволила получить только частичное представление об общей ситуации.

Положительным результатом данной гендерной бюджетной инициативы было введение в действие необходимых систем для получения именно таких данных для всех будущих проектов.

- На программном уровне основное внимание акцентируется на оценке степени сформулированности задач по гендерному равенству относительно определенной программы и степени выполнения этих задач. Однако для осуществления этой работы необходимо иметь как можно больше информации о целевой группе. Например, если программа направлена на молодых безработных людей и реализуется на местном уровне, то потребуются составить демографический профиль молодых безработных людей для каждого района реализации программы. Помимо данных о половой принадлежности, возрастной категории и уровне образования информация об инвалидности (ограниченных возможностях), этнической принадлежности и языке, на котором они говорят, может уже указать на потенциальные препятствия для доступа, которые нужно будет устранять.

- При отборе программ, которые станут предметом ГЭ, одной из стратегий может быть определение степени гендерной релевантности пакета программ, а также их ранжирование по приоритетности, т.е. выбираются те, которые обладают наибольшим потенциалом по изменению ситуации с достижением гендерного равенства в положительную сторону.

- Вместе с тем, несмотря на очевидные достоинства данного подхода, необходимо признать, что гендерное бюджетирование обеспечивает возможности всем программам государственного сектора в получении более качественных результатов, а также содействует достижению гендерного равенства, когда они адресованы населению с учетом гендерных факторов. Проведение подобного сравнительного анализа возможно в рамках ведомства, отвечающего за несколько про-

грамм. Применение сравнительного анализа на отраслевом и межотраслевом уровнях позволит получить более полную картину для определения успешных моментов и пробелов, и там где это необходимо осуществить перераспределение средств по отраслям.

- Чрезвычайно важно, чтобы лица, ответственные за финансирование, и лица, ответственные за оказание реализации программ, работали сообща над разработкой модели разделения ответственности за выполнение задач по достижению гендерного равенства. Могут быть определенные сложности в отношении внесения изменений в общую схему ассигнования средств по итогам гендерного анализа, и, следовательно, в интересах повышения качества результатов система принятия решений должна быть гибкой.

- На данном этапе также ценным инструментом является оценка бенефициаров, равно как и консультации с расширенной целевой группой. Постоянная работа по обновлению профиля целевых групп с акцентом на их гендерно-специфичные потребности позволит более точно формулировать цели и задачи.

Стадия 4. Подготовка и оформление заключения

На 4 стадии ГЭ бюджета эксперт должен сделать заключение с выводами о том, насколько бюджет является гендерно-чувствительным, гендерно-нейтральным, гендерно-направленным. Важно также разработать рекомендации по формулированию программных бюджетов, бюджетных мер и гендерно-чувствительных индикаторов не только процесса, но и результата воздействия бюджетных мер на группы интересов – мужчин/мальчиков и женщин/девочек.

ПРИМЕРНЫЙ ПЕРЕЧЕНЬ рассматриваемых показателей при общем анализе параметров бюджета

1. Доходная политика:

- общие доходы бюджета и сравнение с доходами за предыдущие годы (динамика);
- удельный вес бюджетных доходов в ВВП и динамика изменений за последние годы;
- величина и динамика бюджетных доходов на душу населения;
- сравнение бюджетных прогнозов по доходам с фактическим исполнением;
- деление (или удельный вес) бюджетных доходов на местные и централизованные;
- разделение бюджетных доходов на налоговые и неналоговые поступления;
- определение структуры налоговых поступлений и их динамика;
- удельный вес отдельных налоговых поступлений в общих бюджетных доходах;
- удельный вес прямых и косвенных налогов в общих налоговых поступлениях;
- удельный вес налоговых поступлений от государственного и частного секторов в общих бюджетных доходах;
- доля добывающего сектора экономики в бюджете и налоговых поступлениях;
- номинальная и реальная величина бюджетных доходов по отношению к предыдущему году;
- удельный вес крупных налогоплательщиков в общих налоговых поступлениях;
- удельный вес налоговых поступлений в бюджет от местных и иностранных компаний;
- структура налогов по секторам экономики.

Важно: обратить внимание на фискальную политику правительства¹:

- 1 Как формируется доходная часть бюджета?
- 2 Насколько она диверсифицирована?

2. Расходная политика:

¹ В условиях снижения поступления налогов от бюджетообразующих производств (напр., Кумтор) Правительство КР вводит меры по усилению налогового бремени на малый бизнес и НПО (напр., инициатива ГНИ по повышению размеров добровольных патентов).

- объем бюджетных расходов и динамика по сравнению с предыдущим годом;
- доля бюджетных расходов в ВВП;
- динамика объема бюджетных расходов на душу населения;
- деление бюджетных расходов по местным и централизованным доходам;
- структура текущих и капитальных расходов бюджета и динамика этих показателей;
- структура бюджетных расходов по функциональным областям (примеры приведены в **Приложении 2**).

Важно: анализ распределения государственных расходов по полу.

Прямые и косвенные формы налогообложения с целью расчета размеров налогов, которые платят различные категории лиц и домохозяйств (напр., в Великобритании в 2010 г. из 8 млрд. фунтов стерлингов 5,8 млрд. уплачены женщинами).

Расходная политика правительства анализируется на предмет того:

1. Как распределяются средства бюджета? Каковы основные направления расходования бюджетных средств?

- адресность;
- обоснованность;
- приоритетность;
- социальная справедливость.

2. Как расходуются бюджетные средства?

- адресность;
- прозрачность;
- эффективность;
- результативность;
- отчетность.

3. Как осуществляется государственный и общественный контроль над бюджетом?

- компетентность;
- ответственность;
- доступность информации;
- общественное участие.

Полезно: провести трендовый анализ бюджета:

1. Какие изменения происходят в структуре доходов бюджета за последние 5 лет?

Устойчивость.

2. Какие изменения происходят в структуре расходов бюджета за последние 5 лет?

Целенаправленность и последовательность политики.

3. Какие изменения происходят в составе и структуре госдолга, а также в динамике дефицита бюджета за последние 5 лет?

ПРИМЕР РАСЧЕТА

Влияние бюджетной политики повышения заработной платы на сокращение разрыва уровней заработной платы женщин

Данный пример построен на основании доступной статистики о заработной плате мужчин и женщин по секторам экономики в 2007 и 2011 гг. В данном расчете предполагается, что данные о заработной плате по отраслям экономики: государственное управление, образование, здравоохранение, предоставление социальных коммунальных услуг, социальных и персональных услуг – достаточно точно отражают данные в государственном секторе. Хотя для более точного анализа необходимо иметь гендерно-разделенную статистику по заработной плате отдельно по бюджетным и коммерческим организациям данных секторов, однако преобладание государственных организаций, финансируемых из бюджета в этих секторах, позволяет достаточно точно оценить влияние бюджетной политики повышения заработной платы на сокращение разрыва уровней заработной платы женщин.

Таблица 1

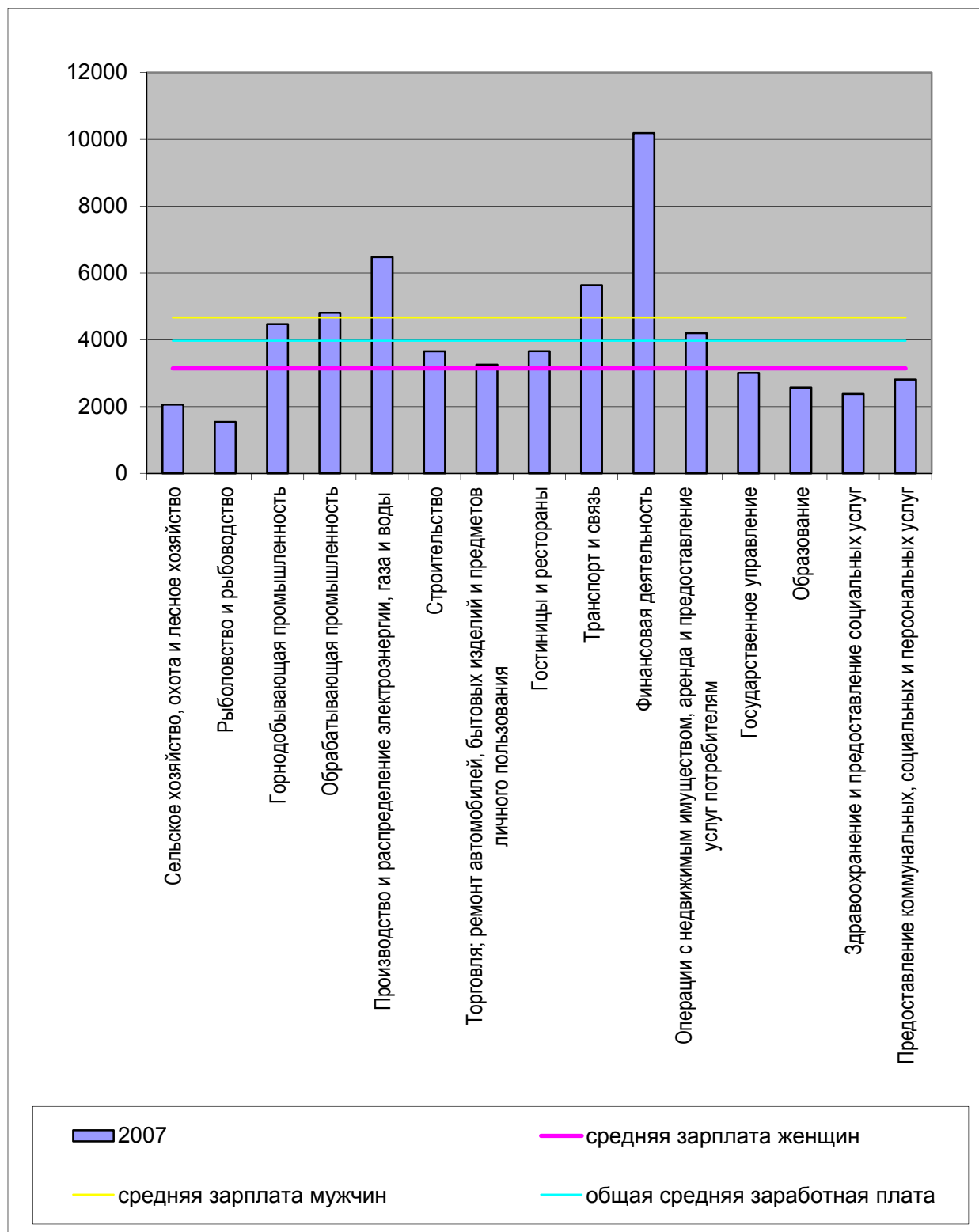
Средняя ежемесячная заработная плата в секторах экономики

	Средняя ежемесячная заработная плата, сом					
	всего		в том числе женщины		в том числе мужчины	
	2007	2011	2007	2011	2007	2011
Всего по экономике	3 970	9 304	3140	8366	4668	10675
Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	1 788	4 784	2060	4551	2006	4563
Рыболовство и рыбководство	1 471	3 595	1546	3789	1733	4257
Горнодобывающая промышленность	4 609	10 208	4467	10291	4712	10479
Обрабатывающая промышленность	6 254	14 465	4810	7818	6456	10850

Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	6 315	12 747	6476	13244	6633	14382
Строительство	3 613	7 439	3655	7091	4582	9653
Торговля; ремонт автомобилей, бытовых изделий и предметов личного пользования	3 142	7 935	3253	10832	4847	13192
Гостиницы и рестораны	4 191	7 716	3660	7487	6201	10371
Транспорт и связь	6 497	14 226	5630	12003	7221	15374
Финансовая деятельность	10 791	20 098	10188	18257	12963	23773
Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг потребителям	4 576	10 187	4197	9608	5633	12025
Государственное управление	4 469	10 032	3008	6751	4121	9197
Образование	2 676	6 682	2572	7362	3016	8726
Здравоохранение и предоставление социальных услуг	2 541	7 315	2379	9214	3461	9377
Предоставление коммунальных, социальных и персональных услуг	2 536	7248	2812	6944	3113	7915
Расчетно:						
всего частный сектор				7499,7		9453,8
всего государственный сектор				7668,2		8853,2

В табл. 1 приведены данные об уровне заработной платы в различных секторах экономики, здесь также сделан расчет средневзвешенной зарплаты для государственного сектора, который условно объединяет следующие отрасли: государственное управление, образование, здравоохранение и предоставление социальных и коммунальных услуг, частный сектор – все остальные. Разбивка по секторам позволяет наглядно проследить динамику и эффект роста заработной платы в целом.

Рис. 1. Уровни средних заработных плат в различных секторах в 2007 году



Как следует из данных рис. 1, средняя заработная плата женщин в 2007 г. во всех секторах, которые отнесены к государственным, была заметно ниже средней заработной платы женщин в целом по экономике. Тем более она была ниже средней заработной платы мужчин и средней платы всех работников в среднем.

Рис. 2 Уровни средних заработных плат в различных секторах в 2011 году.

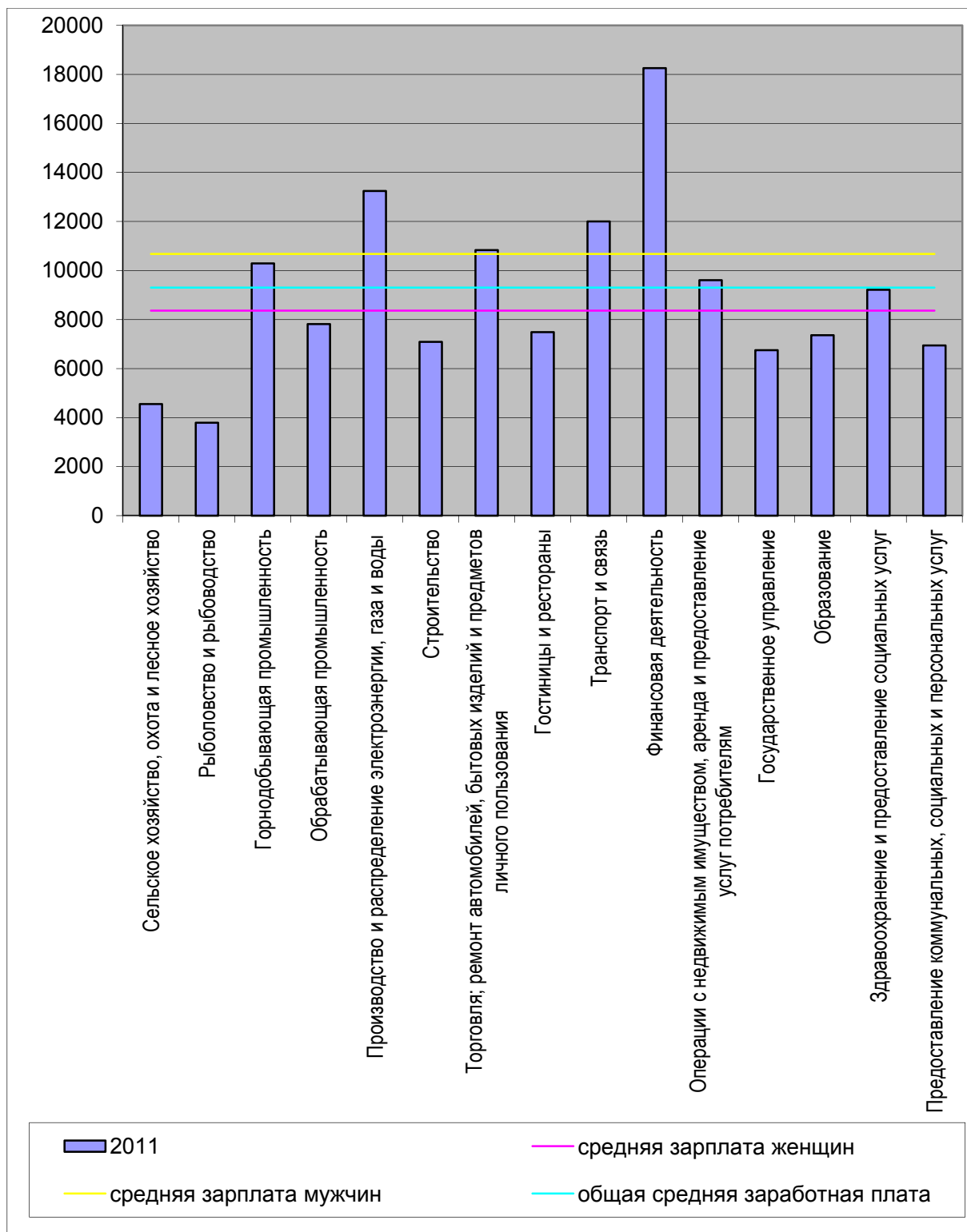


Рис. 2 показывает изменение ситуации. За период с 2007 г. по 2011 г. средняя заработная плата в государственном секторе была увеличена. В частности видно, что средняя заработная плата женщин в здравоохранении вышла на уровень средней заработной платы в целом по экономике.

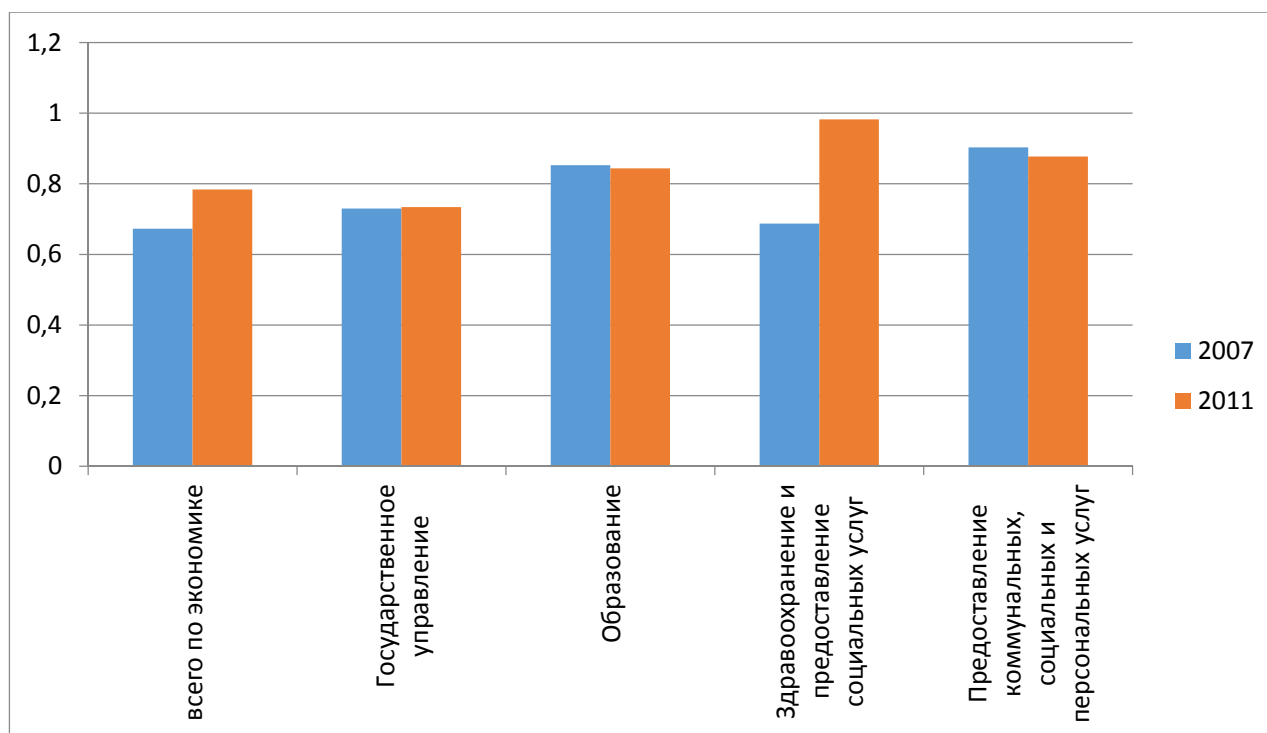
Таблица 2 показывает, во сколько раз увеличилась средняя заработная плата в секторах, отнесенных к государственному сектору¹. Так, практически во всех секторах, за исключением сектора государственного управления, заработная плата в среднем по экономике заметно выросла. При этом наибольшими темпами росла заработная плата в образовании и здравоохранении, т.е. в секторах, где преобладают женщины.

Таблица 2.
Рост номинальной заработной платы

	Рост (разы)
Всего по экономике	2,29
Государственное управление	2,23
Образование	2,89
Здравоохранение и предоставление социальных услуг	2,71
Предоставление коммунальных, социальных и персональных услуг	2,54

Соответственно такие изменения повлияли на сокращение уровней заработных плат в целом.

Рис.3. Сокращение разрыва в уровнях заработной платы за период 2007 -2011 гг. в бюджетных секторах и в целом по экономике



¹ Здесь не анализируется реальный рост заработной платы, поскольку стоит другая задача – влияние на разрыв между заработными платами мужчин и женщин

Рис. 3. Данные красноречиво демонстрируют, что в первую очередь разрыв сократился в здравоохранении, уровень заработной платы женщин достиг величины 98,3% уровня заработной платы мужчин. И хотя в других секторах заметного прогресса не было, можно сказать, что благоприятная тенденция в здравоохранении заметно повлияла на снижение разрыва в целом по экономике.

Примечание: Необходимо обратить внимание на следующие моменты. Такие расчеты предъявляют определенные требования к статистике:

1. Гендерная разделенная статистика должна готовиться для каждого года.

2. Она должна публиковаться не только в разрезе отраслей экономики, но и в разрезе государственных и негосударственных предприятий.

Только в этом случае можно дать точную оценку влияния бюджетной политики на сокращение гендерного неравенства. В противном случае такая оценка носит приблизительный характер. Необходимо также обратить внимание, что такой анализ еще более важен в том случае, когда статистика гендерного разрыва ухудшается. Приведенный пример базировался на данных 2011 г., когда разрыв в заработных платах женщин и мужчин сократился. Это достаточно уникальный случай, как правило, этот разрыв или увеличивается, или не сокращается. Уже 2012 г. это продемонстрировал, однако подробная статистика по этому году оказалась недоступной.



Комитет по бюджету и финансам Жогорку Кенеша КР

Парламентские слушания по обсуждению проекта Закона «О республиканском бюджете на 2015 год и прогнозе на 2016-2017 годы»

ГЕНДЕРНАЯ ЭКСПЕРТИЗА ПРОЕКТА БЮДЖЕТА 2015 Г.

Экспертное заключение к проекту Закона «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2015 год и прогнозе на 2016-2017 годы»

**ОО «Инновационное Решение»
Бишкек, 20 октября 2014 года**

Введение.

Финансово-экономическое обоснование и предусмотренные бюджетные меры являются единственной стратегией фактического продвижения государства и общества к юридически закрепленным принципам законодательства – гендерному равенству и социальной справедливости. Вопреки традиционным представлениям об отсутствии в бюджетных процессах места для гендерных принципов и ценностей, бюджет может и должен быть гендеризирован, поскольку основные функции бюджета напрямую касаются интересов и потребностей мужчин и женщин – граждан и налогоплательщиков государства. Функции эти формулируются следующим образом:

- 1) интеграция интересов различных сообществ и групп в целях обеспечения социальной стабильности в обществе;
- 2) осуществление управления (прямыми и косвенными способами) экономикой страны;
- 3) обеспечение оперативной жизнедеятельности страны¹.

Внедрение гендерных подходов в бюджетный процесс позволит национальному законодательству КР выйти за рамки риторической стратегии и двойных стандартов, будет способствовать повышению

¹ Шведова Н. Просто – о сложном. Государственный бюджет как зеркало национальных приоритетов. http://www.owl.ru/win/books/easygender/part3_1.html

эффективности системы предоставления государственных и муниципальных услуг благодаря более реалистичному и адресному учету потребностей и интересов разных категорий граждан.

Ключевой документ гендерной политики на глобальном уровне, Пекинская платформа действий, в целом ряде статей подчеркнула важность внедрения гендерного анализа в экономические программы и политики: "Обращаясь к экономическому потенциалу и независимости женщин, правительства и другие действующие лица должны содействовать проведению активной и ощутимой политики определения гендерной перспективы в любой программе таким образом, чтобы до принятия решения был проведен анализ воздействия на женщин и мужчин соответственно" (п.164), а также правительства должны способствовать более открытому и прозрачному процессу разработки бюджета (п.165). "Это потребует интеграции гендерной перспективы в процесс принятия бюджетных решений, определяемых политикой или программами" (п.345). "Правительства должны приложить все усилия для системного изучения того, каким образом государственный сектор затрат приносит пользу для женщин и корректировать бюджеты для обеспечения равного доступа к государственному сектору затрат" (п.346). Реализация указанных задач в формате гендерной экспертизы бюджетов и включение гендерного измерения в бюджеты стран и территорий практикуется на сегодня в более чем пятидесяти странах мира.

Выражая приверженность ценностям и принципам политики равенства, правовые документы страны и национального гендерного законодательства (включая Конституцию КР, Закон КР «О государственных гарантиях обеспечения равенства прав и равных возможностей для мужчин и женщин в КР», Закон КР «О нормативных правовых актах», а также Национальную Стратегию устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 гг. (НСУР) и Программу по переходу Кыргызской Республики к устойчивому развитию на 2013-2017 гг. (ППУР) создают предпосылки для внедрения механизма гендерной экспертизы бюджетных инициатив, чтобы преодолеть «гендерно нейтральный» подход в экономических политиках и особенно в бюджетах и обнаружить воспроизводство структур неравенства, в силу разницы в социальных и экономических позициях женщин и мужчин.

Настоящая гендерная экспертиза проекта бюджета 2015 года, также как и бюджетного прогноза на 2016-2017 гг. направлена на оценку рисков и выгод воздействия планируемых в проекте Республиканского Бюджета КР на положение различных групп граждан – мужчин и женщин. Проведение гендерной экспертизы проекта бюджета основано на убеждении, что бюджеты и другие финансово-экономические программы и инструменты не могут одинаково влиять на граждан разного пола, возраста, статуса в силу специфических нужд и по-

требностей разных категорий населения. Анализ гендерного воздействия (экспертиза) проекта бюджета не является необязательной "прибавкой", а представляет собой интегральный компонент стратегического документа страны, и государство в силу обязательств по международному и национальному законодательству обязано обеспечить как проведение самой экспертизы, так и внедрение гендерных подходов в процесс формулирования проекта бюджета.

Ключевые положения гендерного экспертного заключения

А. Комментарии общего характера по качеству подготовки проекта республиканского бюджета на 2015 г.

1. Пояснительная записка к проекту республиканского бюджета в части раздела «Макроэкономические перспективы развития в 2015-2017 гг.» из года в год уже на протяжении как минимум трех лет дословно повторяет один и тот же перечень рисков, «которые могут оказать воздействие на рост ВВП в 2015-2017гг.», среди них:

- неустойчивость мировой экономики;
- волатильность мировых цен на золото;
- ухудшение условий торговли со странами–основными торговыми партнерами, членами ТС (вхождение в ТС может привести к уравниванию (или к подтягиванию) уровня цен Кыргызской Республики с российскими и казахскими ценами, определенному инфляционному давлению и росту цен);
- зависимость внутреннего рынка хлебопродуктов от импорта зерна и муки;
- неопределенность условий торговли со странами - основными торговыми партнерами (ГСМ, газ);
- недопоступление запланированных объемов иностранных инвестиций;
- природно-климатический фактор, который может оказать негативное воздействие на развитие сельского хозяйства.

Демографических, социальных изменений, и всего, что может описать микроуровень жизни граждан, как будто бы не существует в перечне рисков. Некритическое воспроизводство текста о рисках в реальности может свидетельствовать о не проработанности риск – анализа. Во всяком случае, исключение из данного ряда рисков, связанных именно с человеческим капиталом, само по себе может расцениваться рискованно. Так, например, вследствие коррупции, неэффективного управления и низкого качества предоставляемых государственных услуг и пр. критическое снижение уровня доверия граждан к государству может обусловить тотальный, массовый уход налогоплательщиков в тень или открытое выражение протеста.

ста против налогов и других выплат, что приведет к снижению доходной части бюджета до критического уровня, вплоть до коллапса, как это происходит в ряде африканских государств.

2. Проект бюджета не основывается на демографическом анализе и прогнозе, что может приводить к существенным искажениям и неадекватности планирования бюджета. Справедливости ради необходимо отметить, что качественного демографического анализа в стране пока нет и МЭ (исходя из пояснительной записки и проекта программного бюджета) даже не задается целью обеспечивать бюджетный процесс объективным прогнозом изменения демографических моделей поведения. Именно отсутствием понимания демографических трендов и наличной демографической ситуации обусловлены во многом погрешности составления смет расчетов ведомствами и министерствами. В частности, в пояснительной записке не описано из каких расчетов планируется сумма на проведение предстоящих парламентских выборов (указанная сумма в 230 млн сом), будет ли, например, эта сумма включать процедуры по биометрической регистрации граждан² и пр. Также не ясно – за счет чего планируются изменения контрольных цифр по получателям / суммам на выплату пособий по беременности и родам, на погребение и пр. Эксперты считают, что отсутствие четкого демографического анализа и прогноза обусловило в прошедшем году «экономия» в 598 млн. сом в системе социальной защиты³!
3. Пояснительная записка к проекту республиканского бюджета КР на 2015 г. и прогнозу на 2016-2017гг. грешит противоречиями. Так, на странице 5 отмечено: «- импорт товаров в среднесрочной перспективе увеличится с 6 600 млн.долл.США в 2015 году до 7 800 млн.долл.США в 2017 году. Среднегодовой номинальный темп роста импорта товаров составит 7,4%, что связано с увеличением поступлений нефтепродуктов, природного газа, машин, специально предназначенных для конкретных отраслей, черных металлов и изделий из них, средств наземного транспорта, электрических машин, оборудования и аппаратуры, фармацевтической продукции, продовольственных товаров (включая сельхозсырье)». Но на следующей странице указано, что «расчет проекта доходной части бюджета произведен:
 - без учета вступления Кыргызской Республики в Таможенный союз;
 - с учетом замедления прогнозируемого роста объема импорта».Причем, если второй пункт утверждения противоречит контурам

² на заседании НС по устойчивому развитию официально была озвучена цифра 260 млн.сомов как потребность для проведения биометрической регистрации граждан

³ данные Минфина КР на запрос депутата ЖК КР А.Т. Алтыбаевой – по информации эксперта Ташпаевой Н.А.

планируемого изменения показателей импорта, то первый пункт вызывает недоумение в связи с тем, что вводная часть записки начиналась с утверждения о вступления КР в ТС как о риске снижения ВВП.

4. В приложении 5-1 «Расходы по экономической классификации» по ряду государственных органов есть такие статьи расходной политики как «Пособия по социальному обеспечению» (код 2711) и «Пособия по социальной помощи населению» (код 2721), например, в ЖК КР, в его аппарате, автопредприятии УД ЖК КР, в МФ, МЭ, ГСИН и других есть хотя бы 2721, а в других министерствах и ведомствах данной классификационной статьи расходов нет. Принцип включения или исключения категорий социальных пособий не ясен.
5. Несмотря на улучшение качества формирования программных бюджетов, как и в прошлые годы, неумение формулировать цели – меры – индикаторы отмечается почти по всем ведомственным бюджетам. Так, например, аппарат Омбудсмана представил программу и бюджетную меру, сформулированную как «защита гендерной дискриминации», индикатор результативности – доля жалоб, а не кол-во лиц, чьи права защищены/восстановлены. Программный бюджет Министерства образования КР содержит программу «Содействие адаптации экономически активного населения к быстро меняющимся требованиям рынка труда». Программа имеет индикатор – «Количество учебных заведений высшего профессионального образования, предоставляющих услуги дополнительного профессионального образования.». Таким образом, пока можно говорить о нерелевантности индикаторов целям и мерам по целому ряду бюджетных проектов.
6. В проекте бюджета на 2015 г отчетливо заложено неравенство в политике заработной платы, которое имеет прямое отношение к гендерному неравенству. Так, согласно постановлениям Правительства, принятым в 2013 году (н-р, №384 от 28 июня 2013), с начала 2015 года вступит в силу новые нормы выплат заработной платы. Так, дипломатические сотрудники, работники аппарата Правительства, ЖК, работники НСК и Национальной комиссии по языку получат с начала года повышения, в то время как для учителей, врачей, социальных работников и пр. такого повышения не случилось. Таким образом, традиционно женские сферы труда в здравоохранении, образовании, социальной защите будут еще менее привлекательными для государственных служащих и остающиеся в этой сфере профессиональные кадры (преимущественно женщины) будут иметь худшие условия жизни и труда, в меньшей мере способны

удовлетворять свои гендерные нужды. А между тем, в проекте закона есть Статья 19., которая гласит: «В результате принятия данного проекта закона отрицательных последствий влияющих на социальную, экономическую, правовую, правозащитную, гендерную, экологическую, коррупционную ситуацию не ожидается».

Б. Комментарии гендерного характера по качеству подготовки проекта республиканского бюджета на 2015 г.

1. В бюджетном процессе отсутствует методология, которая позволила бы учитывать вопрос обеспечения гендерного равенства в республиканском бюджете в различных его классификационных вариантах, прежде всего, программном бюджете. Ни в Бюджетном циркуляре, ни в Указаниях по применению бюджетных классификаций в КР не предусмотрены статьи расходов или доходов, коды классификаций, которые учитывали бы гендерные аспекты. Именно поэтому в пояснительной записке к проекту республиканского бюджета неизменно общий обзор распределения расходов РБ по основным разделам свидетельствует о том, что финансирование на гендерное равенство либо не осуществляется в рамках республиканского бюджета, либо просто не выделяется в приоритетную категорию расходной политики.



Несмотря на наличие явно гендерно-ориентированных расходных или доходных статей (например, расходы на пособия по беременности и родам, расходы на охрану материнства и детства или доходные статьи в виде грантов на развитие женского предпринимательства), главное финансовое ведомство страны не может ввести классификационную компоненту «финансирование гендерного равенства».

С другой стороны, объективно сложно относить отдельные, разделенные по разным ведомствам статьи в единую категорию по продвижению гендерного равенства. Сама гендерная стратегия и НПД по продвижению ГР государством не финансируются. «Понятной» всем причиной является дефицит финансовых средств. Однако, изучение проекта бюджета и других документов (например, заключений по аудиторским оценкам исполнения бюджета Минфином КР и другими государственными органами) позволяет заявить, что причиной не финансирования гендерной политики является преимущественно отсутствие политической воли в государстве, прежде всего, в уполномоченном органе по продвижению гендерного равенства, которое ни одной буквой своего проекта бюджета не выдало того, что часть мандата МСР связана с задачей продвижения гендерного равенства. Кроме того, причина необеспеченности ресурсами реализации стратегии гендерного равенства в прошедшие годы связана с неэффективным использованием бюджетных средств. Например, аудиторы отмечают в справке⁴: «в случае упразднения областных управлений Министерства молодежи, труда и занятости, которые в основном занимаются сбором информации и статических отчетов для передачи в центральный аппарат Министерства, резервы бюджета республики за год по расчетным данным составят 18,0 млн. сомов.

В пояснительной записке в проекте бюджета указаны финансовые ресурсы, предусмотренные на открытие дипломатических представительств в Афганистане и в Кувейте. Стоимость такой интервенции составит 154,2 млн сом, причем судить о покрытии данной суммы необходимых трат на обеспечение безопасности наших граждан в условиях вооруженных столкновений в Афганистане не представляется возможным. Выгоды от такого предприятия для государства, общества и отдельно взятых категорий мужчин и женщин, которые будут вовлечены в данные интервенции, не просчитаны и / или не имеют публичного распространения. В то же время следует отметить, что калькуляция стоимости приоритетных и неотложных задач НПД по продвижению ГР в 2012-2014 гг. была составлена и потребность составляла чуть более 10 млн сом. Однако, отсутствие понимания неотложности гендерных проблем, не желание видеть издержки от нереализованных мер не дают выделить гендер в качестве приоритетного направления. Между тем, согласно иссле-

⁴ esep.kg

дованию «Сколько стоит домашнее насилие?» цена только одного случая систематического домашнего насилия может обернуться государству миллионами сом издержек: в результате заключения под стражу совершившего убийство (это может быть и постоянный агрессор, но убить агрессора может и жертва постоянного насилия), содержание ее или его в заключении и расходы на расследование преступления, в результате определения детей-сирот в интернатные учреждения, а также с учетом недополученных практических выгод от жизни трудоспособного гражданина (гражданки).

В центре внимания при проведении гендерной экспертизы проекта бюджета всегда оказывается пособие по беременности и родам. Такой интерес связан с тем, что данная расходная статья относится к числу адресных, гендерно обоснованных расходов министерств и ведомств.

В 2015 г. согласно программному бюджету МСР пособие по беременности и родам работающим женщинам относится к программе ведомственного бюджета **«Денежные компенсации и социальные пособия отдельным категориям граждан»**, где поставлена цель «Сохранение размера денежных компенсаций 25 категориям граждан на уровне базового года, наряду с выплатами ветеранам ВОВ, ритуальными пособиями. Мера политики звучит следующим образом: «Обеспечение выплат пособия по беременности и родам с одиннадцатого рабочего дня», а индикатором к ней предлагается «Соотношение среднемесячного размера пособия по беременности и родам к среднемесячной заработной плате не ниже 12%». В то же время, рассматриваемый в качестве базового, 2013 год показывает иное соотношение пособия и среднемесячной зарплаты - 16,7%, в то время как на 2015 и далее предусматривается около 12%.

С учетом неясности процедур начисления пособия (кроме того пункта, что первые 10 дней ответственность за выплату вменяется работодателю, который при этом согласно законодательству не обязан этого делать), отсутствием достоверных демографических прогнозов рождаемости среди работающих и зарегистрированных безработных женщин, судить о снижении – повышении объемов пособия по беременности и родам конкретным получателям не представляется возможным. Примечательно, что в проекте бюджета на 2014 г и СРБ 2015-2016гг очень однозначно планировалось повышение размера данного пособия в качестве меры социального обеспечения работающих женщин в 2014 году до 15 расчетных показателей, в 2016 году – до 20 расчетных показателей, а целевой индикатор звучал как: «соотношение среднемесячного размера пособия по беременности и родам к среднемесячной заработной плате не ниже 17%».

Статистические данные непоследовательно представляют картину рождаемости в разрезе разных социальных групп женщин. Так, последние данные официально доступные рядовому потребителю стат.

информации относятся к 2011 году и дают следующую картину: среди работающих в госсекторе женщин 25,4 тыс. являются получателями пособия по беременности и родам, но с учетом быстрого роста рождаемости в последние четыре года нет ясности по динамике рождаемости среди разных социальных групп женщин. В то же время очевидно, что гарантии выплаты женщинам пособий по беременности и родам в негосударственном секторе, в том числе безработным женщинам очень слабы. Индикаторов повышения охвата беременных женщин и рожениц в проекте бюджета не предусматривается.

Давно назревшая реформа пособия по беременности и родам должна разрешить противоречия, которые обусловлены отнесением данной выплаты к разряду социальных пособий.

Согласно национальному законодательству в сфере социальной защиты, а также Указаниям по применению бюджетных классификаций КР к социальным пособиям и выплатам относятся «трансферты в денежной или натуральной форме с целью защиты населения в целом или отдельных категорий граждан от определенных социальных рисков. Социальный риск – событие или обстоятельство, которое может оказать негативное воздействие на имущественное положение определенных лиц, либо в связи с возникновением дополнительных потребностей в расходовании средств, либо в результате сокращения их доходов. Например, оказание медицинских услуг, предоставление пособий по безработице и пенсий по социальному обеспечению. Все социальные пособия являются текущими, а не капитальными трансфертами». Если пособие по беременности и родам рассматривать в русле данного определения, то социальным риском можно рассматривать как состояние беременности, так и рождения ребенка. С учетом высокой материнской смертности и низкого странового рейтинга по безопасности материнства можно согласиться с такой формулировкой и положить идею риска в основу методологии исчисления пособия, посчитав, во сколько обходятся медицинские процедуры спасения беременной женщины или роженицы в наиболее распространенных случаях рисков материнской смертности.

Есть и другая возможность: критически пересмотреть природу пособия и понять – на что именно направлена государственная помощь: на поддержку семейных ролей работающей женщины (?) (и тогда в основу методологии должна быть положена идея полного сохранения заработной платы женщины, чтобы компенсировать ее вынужденное прерывание карьеры и продуктивной деятельности в целях выполнения общественно-значимой функции) или «страховку» матери и ребенка в первые месяцы после родов, чтобы обеспечить минимальные стандарты по питанию и другому потреблению (и тогда пособие не должно будет привязано к статусу регистрации – в качестве безработной или фермера или государственной служащей, а объем пособия должен исходить из МПБ).

2. К прямым расходам бюджета относятся меры по поддержке семей в воспитании ребенка. Сегодня государство не имеет четких расчетов, сколько родители должны зарабатывать на содержание ребенка, чтобы обеспечить ему удовлетворение базовых потребностей. Прожиточный минимум имеет в виду физиологическое выживание, но не благосостояние и развитие, для этого требуется больше благ, материальных, культурных, социальных. Кроме достойного питания, нужного для формирования здорового организма, надо иметь хорошее жилье, современную технику, транспортную доступность и связь, содержательный досуг и отдых. Однако сегодня государство даже на перспективу не ставит вопросы решения многих задач из этого списка и в фокусе борьбы – только удержания физического выживания. Симптоматично, в министерство социального развития не планирует никакого бюджета развития, в отличие от других министерств и ведомств, которые хотя бы за счет внешних источников планируют задачи развития в своей сфере деятельности.

Сегодня нельзя определить много или мало государство планирует тратить на поддержку материнства и детства, как нет возможности говорить и о стандартах экономической устойчивости семьи с детьми. Функциональный бюджет социальной защиты выделяет строку финансирования «Семья и дети» в объеме 3030270,0 тыс. сом, но никак не акцентирует роли женщины в борьбе семьи с трудной жизненной ситуацией. В частности, ни в одной из мер политики по разделу «Семья и дети» в программном бюджете МСР не было даже упоминания роли матери в воспитании ребенка, тем более не указаны они были как специальная категория населения, нуждающаяся в поддержке. Стратегия развития социальной защиты населения КР на 2012 -2014 годы выделяет три ключевые целевые категории - детей, ЛОВЗ, престарелых и рассматривает их вне половых и других различий. В фокус внимания и целевой поддержки не попадают ни матери детей – ЛОВЗ, ни сельские многодетные женщины, ни матери – мигрантки, ни другие уязвимые категории женщин. Такая же «слепота» в гендерном аспекте характерна и для проекта Программы развития социальной политики.

3. Так и не получила завершения дискуссия национального масштаба о том, чтобы разработать положения по выплатам (зарплатам или надбавкам по заботе и уходу за членами семьи / опекаемыми с ОВЗ детьми). Несмотря на длительность борьбы групп, отстаивающих интересы семей с ЛОВЗ и на прогрессивность и гендерную чувствительность такого изменения нормативов, включения указанной статьи расходов в проект бюджета МСР не произошло.

К разряду «не связанные напрямую с решением гендерной проблемы общие расходы бюджета, которые должны быть оценены с точки зрения их воздействия на женщин и мужчин, девочек и мальчиков»

можно отнести большинство планируемых бюджетных мер, в том числе, например:

- инвестиции в сельское хозяйство, строительство и транспорт
- образовательные и другие поддерживающие проекты для школьников, для ЛОВЗ, взрослых и др.

Например, планируемые дополнительные ресурсы для Фонда матрезервов не дает нас представления о том, какие именно продукты и товары закупаются на чрезвычайные случаи и как они учитывают потребности женщин, мужчин, девочек и мальчиков.

Также, предусматривая программный компонент «Обучение взрослых» МОиН КР выделяет приоритетную задачу «Содействие адаптации экономически активного населения к быстро меняющимся требованиям рынка труда». Такая постановка задачи могла бы дать возможность сотням молодым женщинам – специалистам получить знание и навыки после декретного отпуска, чтобы преодолеть депрофессионализацию в связи с долгосрочным уходом из профессии (например, бухгалтерские стандарты могут измениться довольно быстро, сделав прежние навыки и знания бесполезными в профессии). Однако индикаторами такой задачи министерские проектировщики видят процесс, в основу которого положены интересы самой системы образования: «Количество учебных заведений среднего профессионального образования, предоставляющих услуги дополнительного профессионального образования» и «Количество учебных заведений высшего профессионального образования, предоставляющих услуги дополнительного профессионального образования».

Сложность определения наличия финансирования по той или иной статье расходов ведомств связана с наличием нескольких классификационных видов бюджета, каждый из которых представляет информацию в «свернутом» виде. Ситуация осложняется тем, что описательной части по программным бюджетам для большинства ведомств социального блока нет.

Заключение и рекомендации:

В целом, всемерно приветствуя инновации по расширению практик разработки программных бюджетов как технологии, свидетельствующей о реформировании системы бюджетного управления для повышения прозрачности, подотчетности и эффективности, следует отметить проблемы разработки гендерно-чувствительных проектов и экспертизы в бюджетном процессе.

Сам принцип программного бюджетирования пока воспринимается как неприоритетный, нефункциональный. Программные бюджеты не стали операционным документом, а присоединившиеся ведомства никогда не отчитываются по ним. Несмотря на улучшение

качества проектирования матрицы и текстового материала в сравнении с прошлыми годами, в целом программные бюджеты остаются слабо проработанными, особенно в части индикаторов результата. Программные бюджеты некоторых ведомств являются таковыми лишь по названию, по сути, представляя собой традиционный линейный бюджет. Например, меры бюджетной политики (например, МСХиМ КР) и \ или индикаторы результативности по-прежнему отражают внутренние интересы ведомств и не ориентируются на потребителей услуг. Так, МСХиМ посредством бюджетных мер по-прежнему предлагает подходы, которые сложно отнести к конкретным людям, а к растениеводству, животноводству.

Индикаторы результативности соответственно не предусматривают удовлетворение потребностей населения, получение качественных услуг конкретными категориями, но измеряются в анонимных гектарах, в тоннах продукции и лабораторных данных т.д, при том, что само ведомство не имеет государственных земель, скота и пр.

В программном бюджете много проблемных и «узких» мест:

- Механизмы расчета прогнозного роста по большинству статей расходов остаются непрозрачными.
- программный бюджетный проект не основан на анализе демографической ситуации, оценке рисков и возможностей политического и социально-экономического контекста, а также уроков реализации бюджета прошлого года, что обуславливает воспроизводство слабых сторон бюджетов из года в год
- Бюджет не имеет социальной классификации и фиксированные расходы на конкретные группы населения мало различимы в общих бюджетных показателях. Это обусловлено характером самих финансовых инструментов, безразличных ко всему, чего нет в бюджетной классификации. Физические лица, тем более дифференцированные по полу, возрасту, социальным стратам, категориям, не являются установленным адресом бюджетного документа. Бюджетополучателями являются только юридические лица, лишённые подобных характеристик.
- Ряд сложностей проектирования объективно связан с отсутствием методологий расчетов ключевых экономических показателей. Консультации с экспертами свидетельствуют о самой «горящей» проблеме – потребности в разработке нормативов по базовым ставкам пособий. При разработке таких методик важнейшей составляющей должен стать гендерный подход.
- Методологические инструменты разработки программных бюджетов (Бюджетный циркуляр и Указания по применению бюджетной классификации КР) представляют собой образцы гендерно слепых документов. Принятие разработанных поправок и предложений в данные документы с целью обеспечения гендерной справедливости и равенства на практике через включение

гендерных подходов и обучение основам ГЧБ всех разработчиков программных бюджетов.

- Гендерные подходы интегрированы в ряд секторальных политик и практик, но без бюджетной поддержки внедрение гендерных подходов невозможно. Можно констатировать сегодня неутешительный вывод: национальный бюджет пока не стал методом ускорения достижения равенства и справедливости в стране.
- В порядке предложения предлагаем рассмотреть возможность введения специального «семейного» бюджета⁵, где бы отражались все меры бюджетной политики по поддержке родительства и детей. Для этого необходима разработка приложения к проекту национального бюджета, а также:
 - Введение социальной классификации бюджета в Бюджетный кодекс с выделением позиций первичного уровня расходов на поддержку родительства и детства
 - Требуется разработка системы стандартов в сфере расходов на детей, нормативов бюджетного обеспечения выплат, льгот и услуг для семей с детьми
 - Реализовать расширение показателей статистики по детям во всех аспектах
 - Обязательность детализации финансового просчета законопроектов, программ и определение эффективности с участием независимой экспертизы, доработка методических указаний МЭР и Минфина
 - Ввести в программы социальной поддержки и бюджеты показатель стандарта экономической устойчивости семьи (СЭУ) для активной трудящейся категории населения и отслеживать доли семей, не имеющих его (как ориентира ситуации с благосостоянием жителей и оценки улучшения положения).

⁵ заимствовано из российского опыта продвижения гендерно чувствительных бюджетов

