



Доклад

**«БЮДЖЕТНЫЙ ПРОЦЕСС
В МОСКВЕ И ДРУГИХ
КРУПНЫХ МЕГАПОЛИСАХ»**

**Центр налоговой политики
МГУ имени М.В. Ломоносова**

2019

Содержание

Введение	3
Анализ бюджетного процесса в Москве и его сравнение с бюджетным процессом в других крупных мегаполисах мира	5
1. Проект бюджета	5
2. Рассмотрение и принятие проекта бюджета	7
3. Исполнение бюджета	10
Заключение	11
Приложение. Сравнение организации бюджетного процесса в Москве и других крупных мегаполисах мира	12
Источники	14

Введение

Бюджет является основным документом правительства, в котором определяются приоритеты развития государства, региона, города и т. д. По сути, бюджет является договором между гражданами и государством, показывающим, как государство планирует распределять ресурсы.

Для обеспечения качественного взаимодействия между гражданами и государством необходимо обеспечение открытости бюджетного процесса и бюджетных документов: высокий уровень прозрачности ведет к более широкому обсуждению и усилению общественного влияния на процесс принятия решений по бюджету в интересах совершенствования государственной политики. Таким образом, составление бюджета является важным процессом в построении доверия между государством и его гражданами¹.

Аналогичный тезис актуален и для городского управления: жителям города должна быть доступна информация относительно городских доходов, расходов и финансового состояния города; городской бюджет должен подробно обсуждаться в представительном органе власти; городская власть должна включать жителей в обсуждение бюджетных процессов.

В данном исследовании подробно рассмотрены некоторые характеристики бюджетного процесса в Москве, которые являются проблемными (т. е. не соответствуют или не полностью соответствуют мировым стандартам), а также приведено сравнение характеристик бюджетного процесса в Москве и в других крупных мегаполисах мира.

Для исследования было выбрано 4 города (помимо Москвы), которые входят в топ-15 рейтинга PwC Cities of Opportunities 7² и находятся в странах, которые занимают высокие позиции (не ниже 20 из 115) в рейтинге Открытости бюджета Международного бюджетного партнерства 2017:

№	Город (страна)	Позиция города в рейтинге Cities of Opportunities 7 (всего 30)	Позиция страны в рейтинге Открытости бюджета (всего 115)	Справочно. Население (на 01.01.2019), млн чел.
1	Москва (Россия)	22	15	12,6
2	Лондон (Великобритания)	1	10	8,2
3	Торонто (Канада)	3	16	2,5
4	Нью-Йорк (США)	6	8	8,6
5	Мельбурн (Австралия)	10	12	4

Несмотря на то, что Россия занимает высокую позицию в рейтинге Открытости бюджета Международного бюджетного партнерства, составляемого по странам (например, выше Канады), некоторые характеристики бюджетного процесса на уровне Москвы не соответствуют международным стандартам и нуждаются в существенном совершенствовании.

¹ International Budget Partnership (IPB) «Open budget survey».

² Интегральный рейтинг городов - крупнейших финансовых и культурных центров по следующим сферам: качество жизни, экономика, инновации, технологии, предпринимательство и т. д.

Рассматриваемые характеристики:

1. По проекту бюджета

- 1.1. Когда опубликован проект бюджета на 2019 финансовый год?
- 1.2. В проекте бюджета предусмотрена классификация расходов по категориям?

2. По процессу рассмотрения и принятия проекта бюджета

- 2.1. Рассматривался ли проект бюджета специализированными комитетами в представительном органе власти?
- 2.2. Публикуется ли отчет о рассмотрении проекта бюджета специализированными комитетами?
- 2.3. Вносились ли поправки от депутатов/общественности в ходе принятия бюджета?
- 2.4. Участвовали ли граждане в обсуждении проекта бюджета?
- 2.5. Предусмотрены ли механизмы партиципаторного бюджетирования?

3. По процессу исполнения бюджета

- 3.1 Когда принят отчет об исполнении бюджета?

Далее описан бюджетный процесс Москвы по каждой характеристике, а также приведены выборочные примеры более качественной организации бюджетного процесса (т. е. соответствующие международным стандартам) в рассматриваемых в исследовании городах. Краткое описание всех характеристик рассматриваемых городов приведено в *Приложении*.

Анализ бюджетного процесса в Москве и его сравнение с бюджетным процессом в других крупных мегаполисах мира

1. Проект бюджета

1.1. Опубликование проекта бюджета

Проект бюджета является самым важным бюджетным документом, так как в нём излагаются цели и планы бюджетной политики правительства на предстоящий год. Доступ к этой информации имеет решающее значение для гражданского общества, которое на этапе подготовки проекта получает возможность воздействовать на показатели бюджета прежде, чем он будет утвержден³.

Согласно рекомендациям Организации экономического сотрудничества и развития (далее – ОЭСР), проект бюджета должен быть опубликован и представлен для рассмотрения представительному органу власти не позднее, чем **за 3 месяца** до начала финансового года. У представительного органа власти должно быть достаточно времени для его детального рассмотрения⁴.

В Москве проект бюджета подготавливается органами исполнительной власти (редактором проекта бюджета является Департамент финансов города Москвы). Проект бюджета на 2019 и плановый период 2020 и 2021 годов был внесен для рассмотрения в представительный орган власти города (Московская городская Дума, далее – Мосгордума) 15 октября 2018 года – **за 2,5 месяца** до начала финансового года.

В Нью-Йорке предварительный проект бюджета (Preliminary Budget) был опубликован и вынесен на рассмотрение представительного органа власти (The New York City Council, далее – Городской совет Нью-Йорка) 1 февраля 2018 года, то есть **за 5 месяцев** до начала финансового года (в Нью-Йорке финансовый год начинается 1 июля). Городской совет Нью-Йорка рассматривает предварительный проект бюджета, публикует свои рекомендации, после чего Мэрия (Mayor's Office of Management and Budget) подготавливает и к 26 апреля (**за 2 месяца и 4 дня** до начала финансового года) вносит скорректированный проект бюджета на повторное рассмотрение в Городской совет. Таким образом, у законодателя и общественности есть около 5 месяцев на рассмотрение и обсуждение бюджета города.

В Торонто, как и в Нью-Йорке, подготавливается предварительный проект бюджета (Preliminary Budget). Он публикуется более, чем **за 5 месяцев** до начала финансового года. После опубликования проходят общественные обсуждения предварительного проекта бюджета, затем он дорабатывается и вносится в представительный орган власти (The Toronto City Council, далее – Городской совет Торонто). В 2019 году проект бюджета был внесен на рассмотрение Городского совета Торонто 13 февраля 2019 года – **за 4,5 месяца** до начала финансового года.

1.2. Состав расходной части проекта бюджета

Ключевая часть проекта бюджета – расходы. Подробное описание расходов позволяет общественности получить представление, на что планируется направить бюджетные средства.

³ International Budget Partnership (IPB) «Open budget survey».

⁴ OECD «Best Practices for Budget Transparency».

Согласно международным стандартам⁵, расходы, представленные в проекте бюджета, должны подразделяться в соответствии со следующими классификациями:

- административная (кто расходует бюджетные средства?) – например, конкретный департамент, министерство и пр.;
- функциональная (с какой целью расходуются средства?) – например, образование, здравоохранение и пр. (в соответствии с классификацией Организации Объединенных Наций (далее – ООН)⁶;
- экономическая (на какие конкретно расходы выделяются средства?) – в соответствии с руководством МВФ⁷.

Кроме того, согласно рекомендациям международных стандартов⁵, в проекте бюджета должны быть учтены все расходы, «внебюджетные» расходы должны быть ограничены, а межбюджетные трансферты должны быть подробно описаны.

В московском проекте бюджета есть разделение расходов по всем классификациям, предусмотренным международными стандартами.

Структура расходов бюджета на примере расходов Департамента предпринимательства и инновационного развития города Москвы:

Расход	Млрд руб.	%
Департамент предпринимательства и инновационного развития города Москвы (<i>административная</i>)	9,1	100%
Экономическое развитие и инвестиционная привлекательность (<i>функциональная</i>)	8,7	96%
Предоставление субсидий бюджетным, автономным учреждениям и иным некоммерческим организациям (<i>экономическая</i>)	5,3	58%

Треть расходов бюджета (33,2%) составляют расходы **на предоставление субсидий** бюджетным, автономным учреждениям и иным некоммерческим организациям (экономическая классификация). Часть этих расходов предусмотрена для выполнения государственного задания данных учреждений, другая часть – на иные расходы и в форме грантов (включают расходы на капитальный ремонт, приобретение инвентаря и оборудования, реализацию госпрограмм⁸). В 2017 году согласно заключению Контрольно-счетной палаты Москвы **21% расходов на субсидии** были потрачены **на иные цели**, а не на выполнение государственного задания.

⁵ OECD «Best Practices for Budget Transparency»; International Budget Partnership (IPB); «Guide to the Open Budget»; International Monetary Fund (IMF) «Guidelines for Public Expenditure Management» (предусмотрена еще классификация по программам); OECD «Recommendations of the Council on budgetary governance» (в части полноты информации о расходах бюджета).

⁶ ООН «Классификация функций органов государственного управления».

⁷ IMF «Government Finance Statistics».

⁸ Постановление Правительства Москвы от 08.12.2011 № 587-ПП «Об утверждении Порядка предоставления субсидий из бюджета города Москвы государственным бюджетным и автономным учреждениям города Москвы на цели, не связанные с финансовым обеспечением выполнения ими государственного задания».

В проектах бюджета **Нью-Йорка, Лондона и Торонто**, как и в Москве, предусмотрено разделение расходов по всем классификациям. Также в проектах бюджетов предусмотрены субсидии и гранты, в том числе государственным учреждениям, однако в значительно меньшем объеме.

В соответствии с руководством МВФ⁷, предоставление грантов и субсидий является частью экономической классификации. **Рекомендаций по доле расходов бюджета, которые могут распределяться в качестве грантов, в нем не содержится.**

В проекте бюджета **Москвы** на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов не предусмотрены межбюджетные трансферты другим регионам России (есть только категория «иные межбюджетные трансферты», которая более подробно не раскрывается). При этом Москва ежегодно перечисляет средства на развитие других регионов Российской Федерации (ремонт дорог, реставрацию зданий и пр.). Например, в 2018 году **около 6 млрд руб.** было направлено на ремонт и реконструкцию объектов социальной инфраструктуры, городского хозяйства, административных зданий, автомобильных дорог в городе Севастополь. Горизонтальные межбюджетные трансферты детализируются только при составлении отчета об исполнении бюджета. Такая практика противоречит международным стандартам.

2. Рассмотрение и принятие проекта бюджета

2.1 Рассмотрение проекта бюджета специализированными комитетами в представительном органе власти; публикация отчета о рассмотрении проекта бюджета; внесение поправок в бюджет представительным органом власти

Практически во всем мире бюджетный процесс построен следующим образом: исполнительный орган власти разрабатывает проект бюджета, а представительный орган власти утверждает его и осуществляет контроль за его исполнением.

Члены представительного органа власти, как избранные представители народа, несут ответственность за обеспечение того, чтобы бюджет наилучшим образом соответствовал потребностям граждан. Если представительный орган неактивен в принятии решений по бюджету, фискально-бюджетная политика определяется избранной исполнительной властью. При отсутствии строгих механизмов подотчетности исполнительной власти существует риск, что бюджетная политика будет отражать пожелания избранных элит. Таким образом, активное участие парламента в бюджетном процессе обычно считается неотъемлемой частью демократии⁹.

Представительный орган власти может активно участвовать в бюджетном процессе и влиять на параметры бюджета, если:

- он может вносить поправки в проект бюджета;
- комиссии представительного органа власти могут давать рекомендации и предлагать поправки при рассмотрении бюджета (Международное бюджетное партнерство (далее – МБП) также рекомендует по итогам рассмотрения бюджета публиковать отчет с выводами и рекомендациями);
- у комиссий достаточно времени для подробного рассмотрения и проверки бюджета;
- у представительного органа власти есть доступ к информации и независимым исследованиям¹⁰.

⁹ Ian Lienert «Role of the Legislature in Budget Processes».

¹⁰ Warren Krafchik and Joachim Wehner «The role of parliament in the budget process».

В Москве проект бюджета на 2019 и плановый период 2020 и 2021 годов рассматривался в течение 1 месяца на заседаниях в 11 комиссиях Мосгордумы¹¹ из 17, а профильной комиссией – по экономической политике и финансам – на 2 заседаниях. По итогу этих слушаний Комиссия по экономической политике и финансам подготовила заключение, однако оно не было опубликовано в открытом доступе.

При рассмотрении проекта бюджета Мосгордумой в первом чтении 34 из 37 присутствующих депутатов проголосовали за принятие основных характеристик бюджета города. Во втором чтении также 34 из 37 депутатов проголосовали за принятие бюджета. Все 10 поправок, представленные редактором проекта бюджета – Департаментом финансов города Москвы – ко второму чтению, были приняты пакетом практически без обсуждения. **Ни одна поправка из 9**, представленная депутатами, в итоге не была принята.

В Нью-Йорке по предварительному проекту бюджета было проведено более 40 слушаний в разных комитетах (всего 39 комитетов) в течение 2 недель. По итогам этих обсуждений был подготовлен и опубликован отчет с рекомендациями, который содержал **123 поправки**. По проекту бюджета было проведено около 30 слушаний в течение 10 дней. При итоговом рассмотрении бюджета было представлено еще 37 поправок.

Сравнение практик рассмотрения бюджета в Москве и Нью-Йорке демонстрирует низкую заинтересованность Мосгордумы в обсуждении и корректировке бюджетной политики. Кроме того, из-за отсутствия публикации заключения о рассмотрении проекта бюджета широкая публика не могла ознакомиться с результатами обсуждений в представительном органе власти.

2.2 Публичное обсуждение проекта бюджета

Поскольку бюджет является одним из важнейших для граждан документов, подготавливаемых властью, а традиционные формы представительной демократии не всегда работают идеально, международные организации рекомендуют применять формы прямого участия граждан в бюджетном процессе:

- ОЭСР рекомендует включать граждан в обсуждение бюджета, в том числе в обсуждение приоритетов развития и расходов бюджета¹²;
- принципы участия общественности в бюджетно-налоговой политике, принятые ООН, в том числе предусматривают, что (1) механизмы участия должны быть реализованы своевременно (то есть до принятия бюджета), (2) все ключевые вопросы должны выноситься на общественное обсуждение («открытость»), (3) органы власти должны обеспечивать обратную связь с общественностью («сбалансированность»)¹³.

В Москве не используются никакие механизмы прямого участия граждан в обсуждении регионального бюджета (Москва – город федерального значения, т. е. отдельный субъект Российской Федерации, соответственно городской бюджет – это бюджет регионального уровня). Публичные слушания по проекту регионального бюджета проводятся в Общественной палате города Москвы, в таких слушаниях принимают участие члены Общественной палаты города Москвы, представители Правительства Москвы, Контрольно-счетной палаты города Москвы, а также представители экспертного сообщества. Рядовые граждане участия в публичных слушаниях не принимают.

¹¹ Комиссии по государственному строительству и местному самоуправлению, по градостроительству, государственной собственности и землепользованию, по делам общественных объединений и религиозных организаций, по здравоохранению и охране общественного здоровья, по культуре и массовым коммуникациям, по науке и промышленности, по образованию, по социальной политике и трудовым отношениям, по физической культуре, спорту и молодежной политике, по экологической политике и по экономической политике и финансам.

¹² OECD «Recommendations of the Council on budgetary governance».

¹³ Global Initiative for Fiscal Transparency «Principles of Public Participation in Fiscal Policy».

При этом согласно российскому законодательству¹⁴, по проекту бюджета субъекта Российской Федерации должны проводиться публичные слушания для граждан, а по итогу таких слушаний должен быть составлен протокол, содержащий информацию о ходе слушаний, мнениях участников, поступивших предложениях и об одобренных большинством участников слушаний рекомендациях.

На муниципальном уровне предусмотрен механизм публичных слушаний для граждан по местному бюджету (в нем отражены только вопросы местного значения – проведение местных выборов, культурных мероприятий, распоряжение местным имуществом и пр.), однако перечень вопросов, выносимых на обсуждение, сильно ограничен.

В рассматриваемых в исследовании городах предусмотрены различные формы участия общественности в обсуждении бюджета:

- **В Нью-Йорке** предусмотрены публичные слушания, на которых жители города участвуют в обсуждении предварительного проекта городского бюджета;
- **В Мельбурне** каждый гражданин в течение месяца после опубликования бюджета может внести предложения по проекту бюджета в режиме онлайн. Все поступившие предложения рассматриваются на заседании Городского совета Мельбурна. Также в течение месяца проводятся публичные слушания, на которых проект бюджета обсуждается с населением;
- **В Торонто** каждый гражданин может подать онлайн-заявку и в специально установленные дни выступить с короткой речью о необходимости внести изменения в проект бюджета.

2.3 Партиципаторное (инициативное) бюджетирование

Одной из новых форм участия граждан в бюджетном процессе является партиципаторное бюджетирование – практика прямого участия граждан в определении направлений и конкретных проектов расходования части (5-10% или фиксированная сумма) средств муниципального (в отдельных случаях – регионального) бюджета. Инициативное бюджетирование появилось в 1999 году и быстро распространилось как в развивающихся странах, так и в крупнейших мегаполисах Западной Европы (например, Берлине, Париже, Барселоне) и Северной Америки (например, Нью-Йорке, Лос-Анжелесе).

В России партиципаторное бюджетирование используется более, чем в 40 регионах (например, в Башкортостане в 100% муниципалитетов, в Ставропольском крае, Кировской области, Ленинградской области, в городах Череповец (Вологодская область) и Сосновый Бор (Ленинградская область). С 2016 года оно используется в районах Санкт-Петербурга в отношении средств городского бюджета. С 2020 года в Нижегородской области планируется введение инициативного бюджетирования посредством технологии блокчейн. **В Москве практика инициативного бюджетирования не реализуется.**

В Нью-Йорке действует программа New York City Council Participatory Budgeting (PBNYC), в рамках которой граждане могут предлагать идеи и голосовать за них. В 2017 году таким образом гражданами было распределено около **40 млн \$**.

¹⁴ Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»; Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».

3. *Исполнение бюджета*

3.1 **Принятие отчета об исполнении бюджета**

Отчет об исполнении бюджета (годовой отчет) является ключевым подотчётным документом государственной власти. Согласно рекомендациям ОЭСР, отчет должен охватывать все основные статьи бюджета, показывать различия между первоначальными оценками, оценками, с учётом поправок в течение года, и фактическими результатами по доходам и расходам бюджета. Отчет рекомендуется публиковать **не позднее 6 месяцев** после окончания финансового года¹⁵.

В Москве «Закон об исполнении бюджета города Москвы за 2017 год» был принят 21 ноября 2018 года, то есть **через 11 месяцев и 21 день** после окончания финансового года. В законе не предусмотрено сравнения первоначальных показателей и фактических доходов и расходов. Тем не менее, вместе с проектом закона рассматривается и публикуется документ, в котором сравниваются такие показатели. В Москве по итогам 2017 года:

- фактические доходы бюджета **на 19% выше**, чем доходы, утвержденные в первоначальном бюджете;
- фактические расходы бюджета **на 4% выше**, чем расходы, утвержденные в первоначальном бюджете.

Таким образом, при составлении бюджета значительно занижаются потенциальные доходы города: в 2017 году доходы были занижены **на 338 млрд руб.**

В Мельбурне, Лондоне и Нью-Йорке годовые отчеты публикуется значительно раньше, чем в Москве, и не позднее срока, рекомендованного международными стандартами: в Мельбурне – **через 1 месяц и 4 дня** после окончания финансового года, в Лондоне – **через 2 месяца**, в Нью-Йорке – **через 4 месяца**.

¹⁵ OECD «Best Practices for Budget Transparency».

Заключение

Организация бюджетного процесса в Москве нуждается в совершенствовании в соответствии с международными стандартами и практиками, реализуемыми в развитых мегаполисах мира.

В Москве:

1. Важнейшие **бюджетные документы** публикуются значительно **позже** сроков, применяемых в международной практике: проект бюджета – за 2,5 месяца до начала финансового года (рекомендация ОЭСР – за 3 месяца; в Нью-Йорке и Торонто – за 5 месяцев); отчет об исполнении бюджета – более, чем через 11 месяцев после окончания финансового года (рекомендация ОЭСР – не позднее, чем через 6 месяцев; в Мельбурне – через месяц, в Лондоне – через 2 месяца).
2. **Треть расходов** бюджета составляют **субсидии** бюджетным, автономным и некоммерческим организациям; пятая часть таких расходов тратится не на выполнение этими учреждениями государственного задания, а на иные цели.
Межбюджетные трансферты другим субъектам Российской Федерации **не раскрываются** в проекте бюджета, и, соответственно, не обсуждаются в ходе рассмотрения бюджета на год.
3. **Мосгордума выполняет технические функции по утверждению бюджета**, депутаты практически не пытаются влиять на бюджет, их поправки не принимаются, заключение профильного комитета Мосгордумы о проекте бюджета не публикуется.
4. **Не проводится публичное обсуждение бюджета** с гражданами, а также не предусмотрены механизмы инициативного бюджетирования.
5. При составлении бюджета потенциальные **доходы** города сильно **занижаются** (в 2017 году фактические доходы на 19% – 338 млрд руб. – выше предусмотренных в бюджете).

По итогам анализа были разработаны следующие рекомендации:

1. **Бюджетные документы должны публиковаться раньше**, то есть в сроки, рекомендуемые в мировой практике.
2. **Необходимо сделать бюджет более прозрачным**, т. е., в первую очередь, детализировать расходы на субсидирование бюджетных, автономных и некоммерческих организаций, которые составляют около трети всех расходов бюджета, а также раскрывать межбюджетные трансферты другим субъектам Российской Федерации и организовывать их обсуждение в ходе рассмотрения проекта бюджета.
3. **Необходимо усилить роль представительного органа власти** в бюджетном процессе: обсуждение бюджета депутатами не должно ограничиваться формальной процедурой, у депутатов должна быть возможность влиять на бюджет, вносить поправки и пр.
4. **Все бюджетные документы**, в том числе заключения комиссий Мосгордумы по бюджету, **должны находиться в открытом доступе**.
5. **Необходимо обеспечить включение граждан в обсуждение годового бюджета Москвы**. Также рекомендуется запустить пилотные проекты инициативного бюджетирования в некоторых районах Москвы.

Приложение. Сравнение организации бюджетного процесса в Москве и других крупных мегаполисах мира

Город	Проект бюджета		Рассматривался ли проект бюджета специализированными комитетами в представительном органе власти?	Публикуется ли о рассмотрении проекта бюджета специализированными комитетами?
	Когда опубликован проект бюджета на 2019 финансовый год?	В проекте бюджета предусмотрена классификация расходов по категориям?		
	<i>согласно рекомендациям ОЭСР* проект бюджета следует опубликовать и представить в представительный орган власти за 3 месяца до начала финансового года</i>	<i>согласно рекомендации ОЭСР*, МБП** и МВФ*** расходы должны быть разделены по административной (кому?), функциональной (на какую цель?), экономической (на что?) классификации</i>	<i>ОЭСР* и МБП** рекомендуют в комиссиях представительного органа публиковать проект бюджета с общественностью и с</i>	
Москва	За 2,5 месяца до начала финансового года (15 октября 2018)	Да, по всем категориям. Треть расходов предусмотрена на субсидии бюджетным, автономным учреждениям и иным некоммерческим организациям.	Да, было проведено 12 слушаний в течение 1 месяца	Нет (закключение по комиссии по экономической политике и финансам, но оно публикуется)
Нью-Йорк	Предварительный проект бюджета - за 5 месяцев до начала финансового года (1 февраля 2018); Проект бюджета – за 2 месяца и 4 дня (26 апреля 2018)	Да, по всем категориям	Да, по предварительному проекту бюджета проходит более 40 слушаний в разных комиссиях (финансы, образование и пр.) в течение 2 недель; по проекту бюджета – около 30 слушаний в течение 10 дней	Да, после слушаний публикуется отчет о рассмотрении предварительного проекта бюджета с рекомендациями
Мельбурн	Бюджет подготавливается Городским советом Мельбурна публикуется для общественного обсуждения за 1,5 месяца до начала финансового года (16 мая 2018)	Да, в бюджете предусмотрена функциональная классификация. Указаны расходы по отдельным, наиболее масштабным инициативам	Проект бюджета формируется Городским советом Мельбурна, поэтому рассмотрение бюджета е комиссиями после публикации нецелесообразно	
Лондон	За 2 месяца и 7 дней до начала финансового года (24 января 2019 года)	Да, по всем категориям	Да, по было проведено 2 слушания в Комитете по бюджету и эффективности с участием Мэра	Да, публикуются рекомендации
Торонто	Предварительный проект бюджета – за 5 месяцев и 3 дня до начала финансового года (28 января 2019 года). Проект бюджета – за 4,5 месяца до начала финансового года (13 февраля 2019 года)	Да, по всем категориям	Да, обсуждения проекта проводились в специальном комитете представительного органа власти	Да, публикуются рекомендации

Цветом выделены практики, которые в большей степени соответствуют мировым стандартам, чем практики, предусмотренные в Москве

Рассмотрение и принятие проекта бюджета				Исполнение бюджета
Отчет	Вносились ли поправки от депутатов/общественности в ходе принятия?	Участвовали ли граждане в обсуждении проекта бюджета?	Предусмотрены ли механизмы партиципаторного бюджетирования?	Когда принят отчет об исполнении бюджета?
и организовывать обсуждения проекта бюджета органа власти, а также обсуждения проекта бюджета независимыми экспертными организациями			согласно рекомендациям МБП** и ООН граждане должны принимать участие в бюджетном процессе	согласно рекомендациям ОЭСР* отчет об исполнении бюджета следует принимать не позднее, чем через 6 месяцев после окончания финансового года
готовит	Да, ко второму чтению было представлено 9 поправок от депутатов, ни одна из них не была принята. При этом все поправки, представленные редактором (Департамент финансов г. Москвы) были приняты пакетом (91% проголосовали «за»)	Нет. Муниципальные власти составляют и принимают местный бюджет (в нем отражены только вопросы местного значения - проведение местных выборов, культурных мероприятий, распоряжение местным имуществом и пр.). Граждане могут принимать участие в публичных слушаниях только по местному бюджету	Нет	Через 11 месяцев и 21 день после окончания финансового года (21 ноября 2018)
и	К предварительному проекту бюджета было предложено 123 поправки, на слушании по проекту бюджета рассматривалось еще 37 поправок	Да, предусмотрены публичные слушания, на которых жители города участвуют в обсуждении предварительного проекта городского бюджета	Да, программа PBNYC, в рамках которой граждане могут предлагать идеи и голосовать за них. В 2017 году гражданами было распределено около 40 млн \$	Через 4 месяца после окончания финансового года (31 октября 2018 г.)
гом	Представительным органом власти было рассмотрено около 30 поправок от граждан и организаций, поступивших с момента опубликования бюджета.	Да, каждый гражданин в течение месяца после опубликования бюджета может внести предложения по проекту бюджета в режиме онлайн. Также в течение месяца проводятся публичные слушания, на которых проект бюджета обсуждается с населением	Да, реализована инициатива Participate Melbourne, где на общественное обсуждение выносятся самые разнообразные инициативы – от благоустройства парков до обсуждения транспортной стратегии города	Через месяц и 4 дня после окончания финансового года (4 августа 2018 г.)
	Нет. 16 рекомендаций, подготовленных представительным органом власти были учтены в окончательном проекте бюджета	Н/д	Нет. Идет активное обсуждение необходимости внедрения партиципаторного бюджетирования.	Через 2 месяца после окончания финансового года (июнь 2018 г.)
	Н/д	Да, каждый гражданин может подать онлайн-заявку и в специально установленные дни выступить с короткой речью о необходимости внести изменения в проект бюджета	Да, был проведен пилотный проект с целью выявления потенциала программы и заинтересованности в ней горожан (на программу было выделено 150 тыс. \$)	Н/д

* OECD's Best Practices for Budget Transparency

** Международное бюджетное партнёрство - IMB's Guide to the Open Budget

*** International Monetary Fund (IMF) «Guidelines for Public Expenditure Management»

Источники

1. International Budget Partnership (IPB) «Open budget survey»
2. International Budget Partnership (IPB) «Guide to Transparency in Government Budget Reports»
3. OECD «Best Practices for Budget Transparency»
4. OECD «Recommendations of the Council on budgetary governance»
5. OECD «Best Practices for Performance Budgeting»
6. International Monetary Fund (IMF) «Guidelines for Public Expenditure Management»
7. IMF «Government Finance Statistics»
8. ООН «Классификация функций органов государственного управления»
9. Ian Lienert «Role of the Legislature in Budget Processes»
10. Warren Krafchik and Joachim Wehner «The role of parliament in the budget process»
11. Global Initiative for Fiscal Transparency «Principles of Public Participation in Fiscal Policy»
12. Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»
13. Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»
14. Закон г. Москвы от 21.11.2018 № 30 «О бюджете города Москвы на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов»
15. Закон г. Москвы от 21.11.2018 № 29 «Об исполнении бюджета города Москвы за 2017 год»
16. Закон г. Москвы от 23.11.2016 № 42 «О бюджете города Москвы на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов»
17. Закон г. Москвы от 06.11.2002 № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве»
18. Закон г. Москвы от 10.09.2008 № 39 «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в городе Москве»
19. Постановление Правительства Москвы от 08.12.2011 № 587-ПП «Об утверждении Порядка предоставления субсидий из бюджета города Москвы государственным бюджетным и автономным учреждениям города Москвы на цели, не связанные с финансовым обеспечением выполнения ими государственного задания»
20. <https://budget.mos.ru>
21. <https://duma.mos.ru>
22. <https://council.nyc.gov>
23. <https://www1.nyc.gov>
24. <https://participate.melbourne.vic.gov.au>
25. <https://www.melbourne.vic.gov.au>
26. <https://www.london.gov.uk>
27. <https://www.toronto.ca>



**Центр налоговой политики
МГУ имени М.В. Ломоносова**

2019