**Мероприятие Рабочей группы БС PEMPAL по бюджетной грамотности и прозрачности бюджета (РГБГ) – 6-7 сентября 2018г.:**

**УЧАСТИЕ В МОСКОВСКОМ ФИНАНСОВОМ ФОРУМЕ 2018 Г. И МЕЖДУНАРОДНОЙ КОНФЕРЕНЦИИ «ГРАЖДАНСКОЕ УЧАСТИЕ КАК РЕСУРС ДЛЯ РАЗВИТИЯ»**

**Москва (Российская Федерация)**

**ОТЧЕТ О МЕРОПРИЯТИИ**

6-7 сентября 2018 г. в Москве по приглашению Министерства финансов Российской Федерации находилась небольшая делегация Рабочей группы БС по бюджетной грамотности и прозрачности бюджета (РГБГ). Делегация приняла участие в Московском финансовом форуме 2018 г. и в организованной Всемирным банком международной конференции, посвященной вопросам инициативного бюджетирования в России. Делегация БС состояла из представителей трех стран, участвующих в работе РГБГ: Беларуси, Румынии и Узбекистана, а также представителя ресурсной группы БС Найды Чаршимамович. Административную поддержку обеспечивала Ксения Галанцова из Секретариата PEMPAL.

Московский финансовый форум, организованный Министерством финансов Российской Федерации и Правительством Москвы, проводился в этом году в третий раз, а начало проведению этого мероприятия было положено в 2016 году. Форум является уникальной площадкой для профессиональных дискуссий по вопросам финансово-экономической политики России, на которой собираются должностные лица системы управления государственными финансами, представители частного сектора, научных кругов и международные эксперты для обсуждения подходов к решению финансовых проблем, с которыми сталкивается российская экономика в том числе в сфере государственных финансов. В этом году заседания Форума были сосредоточены на обсуждении механизмов достижения целевых показателей, обозначенных майским 2018 года указом Президента «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

Представители PEMPAL посетили следующие заседания Московского финансового форума:

1. Пленарное заседание первого дня: «*От макроэкономической стабилизации к национальным проектам. Какая финансово-экономическая политика обеспечит прорыв?»* На заседании прозвучали выступления Главного исполнительного директора Всемирного банка, Премьер-министра, Министра финансов, Министра экономического развития Российской Федерации, Председателя Счетной палаты Российской Федерации и Президента банка ВТБ. Выступающие представили и обсудили макроэкономические, бюджетно-налоговые и финансовые тенденции сложившиеся в Российской Федерации за прошедший период времени, а также целевые показатели на предстоящий период в свете указа «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» в контексте глобальных торгово-экономических условий. Были обсуждены различные механизмы достижения новых целевых показателей, в том числе планируемый к реализации новый сбалансированный подход к программному бюджетированию с набором усовершенствованных инструментов контроля (что представляет особый интерес для работы БС и его Рабочей группы по программному бюджетированию и БОР), запланированные инфраструктурные проекты, более пристальное внимание к экономическим стимулам для частного сектора и сосредоточение усилий на развитии регионов.
2. Пленарное заседание второго дня: *Разговор с Первым заместителем Председателя Правительства Российской Федерации – Министром финансов Российской Федерации и Мэром Москвы*, в ходе которого Министр финансов Российской федерации и Мэр Москвы рассказали о конкретных мерах государственной политики, направленных на реализацию национальных целей и стратегических задач Российской Федерации, как с общегосударственной точки зрения, так и с позиции субъекта Федерации. В ходе дискуссии были рассмотрены следующие вопросы: реструктуризация государственного бюджета, направленная на достижение новых стратегических целей, сосредоточение на повышении производительности труда, экономическом росте и повышении уровня жизни населения (включая аспекты здравоохранения, образования и пенсионной политики) путем реализации разработанных в недавнее время национальных проектов. Эти национальные проекты, которые в отличие от государственных программ имеют более детально проработанную структуру, планируется реализовать в течение следующих трех лет под жестким контролем, обеспечиваемым специально созданным для этой цели механизмом мониторинга. Тогда как в предшествующие годы приоритетом являлись социальные задачи (в том числе зарплаты занятых в государственном секторе), на приоритетные позиции в ближайшей перспективе выходят комплексные меры стимулирования экономического роста и деятельности частного сектора. Участники дискуссии также говорили о распределении налоговых доходов между государственным бюджетом и бюджетами более низких уровней, стратегиях на основе территориального планирования, эффективности и устойчивости налоговой системы, агломерациях, развитии слаборазвитых регионов и повышении качества услуг в них, демографических вызовах, с которыми сталкивается пенсионная система, и о разбалансированности паритета покупательной способности в стране.
3. *Налоговая реформа: завершить или остановить? Итоги настройки налоговой системы*. В ходе данного заседания обсуждалась важность различных задач, стоящих перед налоговой системой, включая обеспечение стабильности бюджета (что является очень важным аспектом для БС), создание стимулов для экономического роста и прогнозирования. Особую важность этой темы для Российской Федерации подчеркивает тот факт, что в течение нескольких последних лет в стране проведен ряд реформ в этой сфере, а недавно принят целый пакет изменений в законодательство о налогах и сборах. Предполагается, что после вступления в силу этих изменений основные параметры налоговой системы будут зафиксированы минимум на ближайшие 6 лет, что повысит уровень прогнозируемости. Роль модератора заседания исполнил Председатель Комитета по бюджету и налогам Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. В заседании в качестве выступающих и участников дискуссии приняли участие представители Министерства финансов, органов власти московского региона, частного сектора, научных кругов, объединений МСП и объединения работодателей.

7 сентября члены делегации приняли участие в проведенной в рамках Московского финансового форума Международной конференции по теме *«Участие граждан как ресурс для развития: российский и международный опыт инициативного бюджетирования»*. Соорганизатором Конференции выступила группа Проекта Всемирного банка по поддержке местных инициатив (LISP). О важности темы инициативного бюджетирования в Российской Федерации говорит тот факт, что в программу Московского финансового форума была включена 6-часовая международная конференция на эту тему. За последнее десятилетие Российская Федерация продемонстрировала ощутимые успехи в развитии инициативного бюджетирования: в настоящее время в более чем 50 регионах (почти две трети от общего числа субъектов) реализуются практические меры, связанные с инициативным бюджетированием – речь идет о реализации более чем 10 тыс. проектов, общая стоимость которых превышает 100 млн. долларов США. Российский опыт во многом уникален и интересен для изучения в других странах, особенно в части таких его нетипичных характеристик, как: i) участие Министерства финансов страны, выразившееся в предоставлении методологической и организационной поддержки, ii) обеспечение ситуации, когда большая часть проектов инициируется и финансируется на субнациональном уровне, iii) тесное сотрудничество с международными экспертами, в том числе в рамках деятельности программы поддержки местных инициатив Всемирного банка (LISP). Структурно конференция состояла из трех заседаний. Первое и главное заседание было посвящено роли государства в поддержке и регулировании участия граждан в развитии государственной инфраструктуры. Модератором этого заседания выступил Председатель комитета Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам Сергей Рябухин, который отметил, что недавние успешные примеры в сфере инициативного бюджетирования являются результатом ряда факторов успеха, включающих в себя: i) выявление на местном уровне приоритетных проектов в таких областях, как городское планирование, ii) определение эффективной модели вовлечения как граждан, так и предприятий и iii) мощная поддержка за счет предоставления международных экспертных знаний, прежде всего, со стороны Всемирного банка. Дискуссия была сосредоточена на новых горизонтах, к которым должно стремиться инициативное бюджетирование, и на таких новых формах участия общественности, как молодежные проекты.

Андраш Хорваи, Директор и постоянный представитель Всемирного банка в Российской Федерации, в своем вступительном слове рассказал, что Всемирный банк занимается инициативами общественного участия в Российской Федерации десять лет, и что два года назад с подписанием соглашения между Всемирным банком и Министерством финансов Российской Федерации началась более интенсивная работа в этой области, и партнерские взаимоотношения вышли на новый уровень. Он поблагодарил организаторов конференции за проведение этого мероприятия, дающего хорошую возможность подвести итоги уже сделанного и обменяться соображениями и информацией относительно дальнейшего движения вперед. Он отметил, что благодаря приобретенному опыту в работе с инициативами общественного участия появилась ясность в том, что эти инициативы могут играть определяющую роль в построении диалога между гражданами и органами власти и в повышении уровня доверия при условии обеспечения прозрачности, софинансирования и ответственности на местном уровне. Не менее важным является предоставление права гражданам на местном уровне самостоятельно решать, какие приоритетные проекты станут ключевым фактором успеха в удовлетворении насущных потребностей. Он отметил, что проведенная Всемирным банком оценка воздействия, в ходе которой было проведено сравнение регионов, внедряющих инициативы общественного участия, с регионами, где таких инициатив не наблюдается, показала наличие позитивного воздействия общественного участия на степень удовлетворенности граждан качеством жизни, местными органами власти, предоставляемыми услугами и на уровень доверия к региональным органам власти. Г-н Хорваи пояснил, что инновационность подходов заключается в распространении программы поддержки местных инициатив не только на сельские районы, но и в расширении ее охвата на городские поселения, в движении от малого к большему, также сообщив, что некоторые регионы в настоящее время в экспериментальном режиме реализуют специализированные молодежные инициативы, и их опыт внедрения таких инициатив позволит извлечь важные уроки, полезные для продвижения программы общественного участия в будущем. Завершая свое выступление, он подчеркнул, что Всемирный банк имеет отдельную программу по бюджетной грамотности, которая является очень важным элементом системного подхода к расширению и повышению качества общественного участия в будущем.

Затем прозвучали выступления представителей двух регионов, в которых успешно внедряются инициативы общественного участия. Ставропольский край, в котором с 2006 года реализован целый ряд проектов, является одним из лидеров в данной области. Регион продолжает расширять диапазон инициатив общественного участия и наращивать участие граждан в целом. Аудитории был продемонстрирован короткий видео-ролик для ТВ, используемый в регионе для мотивации граждан на активное участие. Среди главных извлеченных уроков были названы следующие: i) проекты, а не муниципальные образования, должны конкурировать друг с другом, ii) максимальный географический охват региона инициативами, iii) вовлечение в различные виды участия более 50% граждан, iv) обеспечение максимально возможного привлечения местных бюджетов к совместному с региональным бюджетом финансированию проектов с целью повышения уровня ответственности за проект на местах, v) четкие нормативно-правовые нормы для отбора проектов, vi) заблаговременная подача заявок в начале календарного года с целью обеспечения достаточного периода времени для реализации к концу бюджетного года, vii) отсутствие ограничений по объему проектов, viii) обеспечение непрерывной подготовки и наращивания профессионального потенциала служащих муниципального уровня и ix) использование СМИ, включая ТВ и социальные сети, для мотивации участия граждан. Сахалинская область начала соответствующую работу в 2017 году и является относительным новичком в данной сфере, но несмотря на это область демонстрирует активное поступательное движение и уже вложила значительные объемы средств в эти инициативы. Поначалу инициатива не была должным образом воспринята гражданами, но позже по мере возрастания уровня доверия и роста числа вовлеченных в процесс граждан ситуация коренным образом изменилась. Эта область в экспериментальном режиме реализует внешкольный молодежный проект, суть которого сводится к проработке предлагаемых подростками (учащимися 9-12 классов) собственных идей с целью обеспечения максимального уровня ответственности молодежи за вносимые инициативы; при этом участие в проекте директоров и учителей школ ограничено. Кроме того, в области осуществляется строительный проект с участием общественности. Регион с помощью Всемирного банка воспользовался международным опытом и решил последовать примеру Кашкайша (Португалия), адаптировав использованные там подходы к особенностям региона. Среди факторов успеха были упомянуты открытая процедура голосования, открытый и прозрачный процесс отбора на базе государственного портала с возможностью перепроверки в режиме онлайн, освещение на общенациональных ТВ-каналах, вложение в проект достаточного объема денежных средств, политическая воля и квалифицированные преданные делу сотрудники.

С тремя следующими докладами, посвященными глобальным передовым практикам, выступили представители Глобальной инициативы по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере (GIFT), Международной обсерватории партиципаторной демократии (IOPD) и Ив Кабанн из Университетского колледжа Лондона – известный мировой эксперт по вопросам общественного участия. Директор GIFT подчеркнул, что прозрачность бюджета будет играть важную роль во всех странах мира еще в течение многих лет, а следующий этап поступательного развития будет связан с наращиванием общественного участия в деятельности на общенациональных уровнях государственного управления. Он рассказал о преимуществах, обеспечиваемых участием общественности (в том числе назвав повышение уровня ответственности в бюджетно-налоговой сфере, рост уровня доверия органам государственного управления, помощь официальным лицам в оценке вероятных воздействий применяемых политик и роль общественности как коллективного контрольного органа). Были представлены элементы принципов GIFT, связанные с общественным участием. Кроме того, было рассказано о глобальных событиях в работе по активизации общественного участия (в том числе была упомянута недавно вышедшая справочная публикация, подготовленная Рабочей группой БС PEMPAL по бюджетной грамотности и прозрачности бюджета) и результатах исследования «Открытый бюджет 2017» в части, касающейся общественного участия. Участники обсудили примеры инициатив в области общественного участия на государственном уровне. В числе таких примеров - выступления представителей НКО в Министерстве финансов Хорватии и в Кыргызской республике на стадии подготовки бюджета, а также публичные слушания, состоявшиеся в Перу и Хорватии на стадии утверждения бюджета. Наибольшее число примеров общественного участия связано со стадией исполнения бюджета, и одним из таких примеров является участие общественности Мексики в исполнении бюджета в части расходов на инфраструктуру. Одним из примеров участия на стадии надзора является действующая в Грузии аналитическая интернет-платформа. Выступление завершилось обзором необходимых базовых элементов, обеспечивающих работоспособность и долговечность механизмов общественного участия, в числе которых были названы надежная поддержка со стороны государства как в части активной пропаганды идеи общественного участия, так и с точки зрения наращивания соответствующего потенциала; прямая взаимосвязь между имеющимися в наличии ресурсами, распределяемыми с участием общественности и воздействие такого участия и наличие сильного и организованного гражданского общества. Координатор IOPD в своем выступлении рассказал о работе этой сети местных и региональных органов власти в партнерстве с организациями из числа НКО и научно-исследовательских центров. Сеть начала работать в Латинской Америке и Южной Европе; а в 2006 году сетью была учреждена ежегодная премия «За передовую практику в области организации участия граждан». Недавними получателями награды стали города Ла Пас (Боливия), Канойш (Бразилия), Кварт де Поблет (Испанния) и Ченгду (Китай). Представитель IOPD также представил вниманию участников четыре интересных примера инициатив, реализуемых в Тайване (для рабочих-мигрантов), в Португалии (для молодежи), Малайзии (гендерное бюджетирование) и во Франции. Презентация г-на Кабанна была сосредоточена на таких новых тенденциях в сфере общественного участия, как i) рост и распространение общественного участия при одновременном повышении уровня участия внутри стран и вовлечение новых стран, ii) рост числа инициатив в таких крупных городах/районах/регионах, как Париж, Мадрид, Нью-Йорк и т.п., iii) местные администрации по-прежнему играют центральную роль, но при этом подключаются органы управления более высоких уровней, iv) выход за пределы набора основных правительственных функций и появление инициатив в сферах общественного транспорта, жилья, школ, социальных предприятий и профессиональных объединений, v) базовые услуги и средства малой механизации на районном уровне сохраняют свою центральную позицию, но все чаще появляются проекты нового типа, в том числе проекты, направленные на формирование доходов и повышение благосостояния, vi) инициативное бюджетирование понимается как педагогическая предпосылка для вовлечения граждан в общественную жизнь – это одновременно и средство расширения возможностей и полномочий людей, и цель с точки зрения повышения качества жизни, vii) после многих лет доминирования тематических и географически ограниченных инициатив мы наблюдаем рост числа инициатив, направленных на определенные, особенно маргинализированные, группы населения – молодежь, престарелых, иммигрантов, viii) сохранение сосредоточенности на инициативном бюджетировании как эффективном инструменте управления и ix) необходимость в перспективе повышать стоимость инициатив общественного участия, которая должна превысить порог 100 долларов США на гражданина.

Основное заседание завершилось выступлением Министра финансов Российской Федерации, который изложил взгляд Министерства на достигнутое в области инициативного бюджетирования в Российской Федерации, а также на то, что и как еще предстоит достигнуть в этой области. За период с 2015 года произошло удвоение усилий в области инициативного бюджетирования как с точки зрения географического охвата, так и с точки зрения стоимости. Планируется дальнейшее увеличение числа проектов, расширение их типового разнообразия и повышение их стоимости (в том числе за счет продолжения сотрудничества с Всемирным банком). Хотя официальные данные об уровнях удовлетворенности не собираются, сам рост участия граждан является позитивным сигналом. Количество видов различных методик/проектов гражданского участия возросло с 20 до 120. Что касается планов на будущее, Российская Федерация не хотела бы терять набранный темп в этой сфере и направит усилия на поддержание высокого уровня заинтересованности граждан. Кроме того, существует заинтересованность в интенсификации взаимодействия с другими странами региона по обмену эффективными практиками – благодаря большому числу и широкому типовому разнообразию проектов, реализованных в Российской Федерации, страна накопила большой объем знаний и опыта в данной области. Он отметил, что конечная цель инициативного бюджетирования заключается во внесении вклада в повышение эффективности расходования государственных средств, и что в результате бюджетный процесс будет и далее совершенствоваться, чтобы, помимо прочего, содействовать росту общественного участия. В заключение он рассказал о первом проекте инициативного бюджетирования, реализованном в Российской Федерации на государственном уровне в области капиталовложений (дотации федерального бюджета, ассигнованные региональным бюджетам на поддержку региональных и муниципальных проектов по созданию современной городской среды).

Еще два заседания были посвящены 1) роли государства в поддержке и регулировании участия граждан в развитии государственной инфраструктуры и 2) моделям и инструментам взаимодействия с гражданами в практиках инициативного бюджетирования. В ходе первого заседания участники обсудили цели, задачи и конкретные механизмы, используемые для обеспечения государственной поддержки практик инициативного бюджетирования, а также потребность в государственном регулировании и диапазон такого регулирования. Второе заседание было посвящено моделям и инструментам взаимодействия с гражданами в практиках инициативного бюджетирования. На нем участники обсудили конкретные модели, механизмы и процедуры, уделив особое внимание коммуникации, повышению уровня осведомленности, а также пропагандистскому взаимодействию между органами власти различных уровней и общественностью.

В первый день проведения Московского финансового форума, 6 сентября, в представительстве Всемирного банка в России был проведен семинар на тему инициативного бюджетирования, организованный совместно группой Программы поддержки местных инициатив (LISP) Всемирного банка и Министерством финансов Российской Федерации. В ходе первого заседания участникам была представлена точка зрения федерального правительства на инициативное бюджетирование, состоялись выступления Председателя БС и руководителя РГБГ Анны Беленчук из Министерства финансов Российской Федерации, представителя Всемирного банка о деятельности в рамках программы поддержки местных инициатив, а также представителя Научно-исследовательского финансового института. Второе заседание было посвящено обсуждению инициативного бюджетирования с точки зрения российских регионов. На этом заседании прозвучали выступления представителей четырех регионов (Ставропольского края, Республики Саха, Санкт-Петербурга и Сахалинской области).

Повестки дня Московского финансового форума, Международной конференции и семинара по инициативному бюджетированию на английском и русском языках размещены по адресу <https://www.pempal.org/events/bcop-budget-literacy-and-transparency-working-group%E2%80%99s-attendance-2018-moscow-financial-forum>.

С материалами Московского финансового форума (на английском и русском языках) можно ознакомиться, воспользовавшись следующей ссылкой <http://mff.minfin.ru/en/archive/2018/materials/>.