**ПРИНЦИПЫ ОБЩЕСТВЕННОГО УЧАСТИЯ В НАЛОГОВО-БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКЕ**

**Утверждены на совещании главных распорядителей Глобальной инициативы за прозрачность бюджета (GIFT) (1-2 декабря 2015 г.)**

(с поправками от 29 сентября 2016 г.)

**Введение**

Под участием общественности понимается весь диапазон способов прямого взаимодействия граждан и населения в целом, в том числе общественных движений и других негосударственных субъектов, с государственными органами в отношении смысла и содержания государственной политики, её реализации и анализа в любой форме такого взаимодействия. Участие может быть одноразовой консультацией и постоянно действующим и организационно оформленным каналом связи, по которому все отношения регистрируются в случае наличия доступа к информации.[[1]](#endnote-1)

Прямое участие общественности в государственной бюджетной политике и бюджетном процессе установлено в качестве права в [Общих принципах бюджетной прозрачности, участия и подотчётности](http://www.fiscaltransparency.net/eng/principles.php) , провозглашённых Глобальной инициативой за прозрачность бюджета(GIFT).[[2]](#endnote-2) Принцип 10 гласит: «Граждане и негосударственные субъекты должны иметь право и действительную возможность напрямую участвовать в публичных дебатах и дискуссиях по поводу смысла и содержания бюджетной политики, а также её реализации.»

Общие принципы GIFT были приняты Генеральной Ассамблеей ООН в 2012 году (Резолюция ГА ООН 67/218), что подтолкнуло участвующие государства к «наращиванию усилий по повышению прозрачности, участия и подотчётности в вопросах налогово-бюджетной политики, в том числе с учётом принципов, установленных GIFT»; а также стимулировало дискуссии, сотрудничество и обмен информацией между всеми заинтересованными сторонами в помощь государствам-участникам в целях наращивания потенциала и обмена опытом.[[3]](#endnote-3)

Открытые и инклюзивные процессы участия общественности контрастируют с лоббированием частных интересов государственных чиновников. Открытые позволяют услышать мнения более широкого круга отдельных граждан и общественных движений, заинтересованных в той или иной бюджетной политике, или испытывающих её воздействие, или ожидающих испытать такое воздействие. Однако есть риск, что благодаря участию общественности может возрасти влияние и без того «особо приближённых» к правительству групп. Поэтому надо очень продуманно подходить к организации участия общественности, чтобы обеспечить широкое представительство и возможность для очень разнообразных групп населения высказать свои мнения и обеспечить баланс интересов.

Инновации в сфере информационно-коммуникационных технологий сделали общественное участие более технически доступным и лёгким за счёт резкого снижения затрат и времени на такое взаимодействие и диалог. Они также сделали возможным создание виртуальных площадок, где правительства, граждане и негосударственные структуры всё больше общаются по социальным, экологическим и экономическим проблемам и возможностям. Хотя участие общественности сопряжено с затратами и для официальных органов, и для гражданского общества, требуя обязательной настройки под конкретные нужды в каждом случае, прямое участие общественности становится всё более рентабельным средством разработки и реализации государственной политики.

**Предпосылки для формирования принципов участия**

С принятием общих принципов GIFT стало очевидным, что в отношении Принципа 10 не хватает рекомендаций о том, *как* государственные органы должны взаимодействовать с общественностью в отношении распоряжения государственными ресурсами. Чтобы закрыть этот вопрос, в 2012 году в GIFT началась серьёзная многолетняя программа по выработке знаний о том, какова практика в этом отношении в разных странах, и какие есть последние новаторские подходы в привлечении граждан к этой теме. В ходе программы осуществлялись следующие мероприятия:

* Ряд семинаров по участию общественности в вопросах бюджетной политики и национальных бюджетных процессах.[[4]](#endnote-4) В семинарах участвовали представители центрального аппарата министерства финансов, других министерств, местных органов власти, членов законодательного собрания, а также других органов поддержки законодательной власти, представители контрольно-аудиторских органов, и широкий круг организаций гражданского общества (общественные движения, научные работники и т.д.) Некоторые семинары проводились под эгидой *Рабочей группы бюджетной открытости* Партнёрства «GIFT-Открытое правительство».[[5]](#endnote-5)
* Выполнение исследований на тему участия населения в бюджетной политике на примере 8 стран – Бразилии, Канады, Хорватии, Кении, Мексики, Филиппин, ЮАР и Южной Кореи.[[6]](#endnote-6)
* Обзор существующей литературы в этой области.[[7]](#endnote-7)
* Публичная консультация через веб-страницу по проекту «Принципов участия общественности в бюджетной политике» с августа по октябрь 2015 г.[[8]](#endnote-8)

В рамках GIFT также подготовлена инструкция для начинающих, представляющая собой пособие для тех, кто ищет дополнительную информацию о том, как обеспечить участие общественности в бюджетной политике и бюджетных циклах и почему это необходимо делать.

Эта программа работы обеспечила богатый источник информации о существующей практике и инновациях во многих странах в обеспечении участия общественности, потому что именно на основе этой информации разрабатывались, дискутировались и дорабатывались принципы участия GIFT.

В целях повышения роли этих принципов в продвижении изменений фактической практики в разных странах, GIFT также готовит *руководство по применению принципов в паре с практикой работы, что позволяет улучшить практику фискального участия в государственной политике*, отталкиваясь от опыта других членов сети, взаимного обучения и мероприятий технико-консультативной помощи. Конечной целью этого руководства является поощрение правительств к принятию практики, способствующей повышению налогово-бюджетной прозрачности и участию общественности в рамках Партнёрства открытого правительства, обеспечивая понятные и практические средства, инструкции всем органам власти, организациям гражданского общества и другим структурам механизмы прямого участия общественности.

**Масштаб участия общественности в налогово-бюджетной политике**

Прямое участие общественности в разработке и реализации налогово-бюджетной политики должно предусматриваться в четырёх основных областях:

1. **В годовом бюджетном цикле:** начиная с бюджетной стратегии и подготовки проекта годового бюджета органами исполнительной власти, до представления бюджета в законодательный орган и его утверждения, до реализации, отчётности в течение года по его исполнению и внесению в него поправок, до отчётности за год, аудита и анализа.
2. **В новых подходах и инициативах, планах, анализе и проверках доходов, расходов, финансирования, активов и пассивов:** это те виды инициатив, где участие общественности предполагается независимо от годового бюджетного цикла, или в течение более длительного времени, чем подготовка годового бюджета.
3. **В разработке, производстве и предоставлении общественных товаров и услуг**: от планирования обслуживания и установления стандартов обслуживания, участие общественности может быть и на этапе оказания услуг, на этапе получения «обратной связи» от получателей таких услуг, могут быть механизмы независимого анализа, мониторинга и оценки.
4. **В планировании, оценке и реализации государственных инвестиционных проектов**: от общенационального и отраслевого планирования до подготовки проектов, их экспертизы и отбора, до реализации, аудита и анализа.

Принципы общественного участия в бюджетной политике должны применяться во всех органах государственной власти, т.е. исполнительных органах на всех уровнях государственного управления, а также и в более широком смысле – в законодательных и высших контрольных органах. Они представляют собой набор взаимозависимых правил, применимых в условиях любой страны, хотя конкретные институциональные особенности, процессы, программы участия общественности могут отражать специфику каждой страны. Подход состоит в том, чтобы официальные органы поощряли и облегчали открытое, ответственное и конструктивное привлечение негосударственных организаций, гражданского общества, бизнес-ассоциаций, отдельных граждан и широких слоёв населения к формированию государственной фискальной политики и бюджета.

**ПРИНЦИПЫ GIFT В ОТНОШЕНИИ УЧАСТИЯ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В ФИСКАЛЬНОЙ (НАЛОГОВО-БЮДЖЕТНОЙ) ПОЛИТИКЕ**

**ПРЕАМБУЛА**

Стороны, разделяющие эти Принципы,

-Устанавливают, что участие общественности относится к разнообразию способов, которыми население в целом, в том числе общественные движения и другие негосударственные структуры получают приглашения и создают площадки для прямого общения с государственными органами, вступая в непосредственный диалог, рассуждения или в процесс принятия решений, или с помощью письменных форм связи через электронные или бумажные средства информации.

-Признают, что участие общественности является важнейшим элементом открытого правительства, сильного управления, и краеугольным камнем экосистемы финансово-бюджетной подотчётности.

-Признают, что мир отмечает рост понимания важности участия общественности, наблюдаемый за последние 25 лет, признавая, что население, в части отдельных граждан и общественных групп, является важным фактором надлежащего управления и устойчивого развития наряду с государством и рынком.

-Признают, что прямое участие общественности в налогово-бюджетной политике правительства и бюджетном процессе прописано в качестве гражданского права в [Общих принципах бюджетно-налоговой прозрачности, участия и подотчётности](http://www.fiscaltransparency.net/eng/principles.php)  , продвигаемых Глобальной инициативой за фискальную прозрачность..

-Верят, что участие общественности в налогово-бюджетной политике может усилить и поднять уровень работы финансовой системы и её результаты за счёт повышения:

* эффективности,
* справедливости,
* результативности,
* предсказуемости,
* правомерности, и
* устойчивости процессов налогово-бюджетного управления.

-Признают, что общественность имеет право на возможность участия в разработке и реализации налогово-бюджетной политики.

-Признают также важный вклад общественности в решение задачи снижения уровня бедности, обеспечения справедливого экономического развития, охраны окружающей среды и общего мирового достояния.

-Признают важный вклад общественного участия в обеспечение основных стандартов и норм налогово-бюджетной открытости, таких, как [Кодекс финансовой прозрачности](http://blog-pfm.imf.org/files/ft-code.pdf) Международного валютного фонда за 2014 год, [Принципы бюджетного управления](http://www.oecd.org/gov/budgeting/principles-budgetary-governance.htm) ОЭСР от 2014 года, и [Исследование открытости бюджета](http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2015-Report-English.pdf)  Международного бюджетного партнёрства.

-Сознают, что, несмотря на рост общего согласия, сохраняется разрыв между нормами и практическими инструкциями по обеспечению участия общественности в налоговой политике и бюджетном процессе.

-Сознают, что участие общественности в государственных делах является правом граждан, установленным международным законодательством и конституциями/правовыми системами многих государств.

-Напоминают о заявлениях, сделанных международными организациями, такими, как Конференция ООН по обеспечению охраны окружающей среды и развития, где принята Декларация Рио об окружающей среде и развитии 1992 года, где в Принципе 10 сказано, что «вопросы охраны окружающей среды лучше всего решаются при участии всех граждан, которых это касается, и делается это на соответствующем уровне», а также основополагающие принципы Орхусской Конвенции Экономической комиссии ООН для Европы 2001 года, где готовится о "праве общественности на участие в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды".

-Напоминают о том, что [Цель 16 Целей устойчивого развития ООН](http://www.undp.org/content/undp/en/home/sdgoverview/post-2015-development-agenda/goal-16.html), принятых международным сообществом в сентябре 2015 года, состоит в том, чтобы способствовать становлению мирного и инклюзивного общественного развития, построению эффективно работающих, ответственных и инклюзивных институтов.

-Ссылаются на [Партнёрство открытого правительства](http://www.opengovpartnership.org/) , недавно созданное в мировом масштабе в целях переведения работы по привлечению общественности в практическую плоскость, продвигающее идею повышения доступности информации о работе правительства, его подотчётности и участия общественности, в котором участвуют более 60 стран, большинство из которых взяли на себя обязательства по бюджетной открытости в принятых Планах действий по этому Партнёрству, в том числе и ряд очень конкретных обязательств по усилению работы с общественностью по вопросам налогов-бюджетной политики. [[9]](#endnote-9)

-подтверждают взаимный характер отношений между гражданами и правительством, при которых граждане предоставляют ресурсы и доверяют правительствам распоряжаться государственными средствами, и взамен ожидают получения информации о государственных финансах, налогов-бюджетной политике и возможностей участия в формировании такой политики.

-Признают, что развитие информационно-коммуникационных технологий значительно снизило издержки в связи с составлением и распространением информации и способствовало новым формам взаимодействия граждан и правительства.

-Признают, что настоящие Принципы взаимосвязаны и должны быть реализованы с учётом разных условий в разных странах, при этом способствуя продвижению в этих странах общей цели прозрачной, ответственной налогово-бюджетной политики, формируемой с участием общественности.

-Сознают, что рассмотрение налогово-бюджетной политики нельзя считать одноразовым мероприятием перед окончательным принятием бюджета, но надо понимать, как непрерывный процесс сбора мнений общественности о реализации такой политики, чтобы пересматривать свои изначальные налогово-бюджетные решения.

-Признают необходимость сотрудничества и обмена информацией между всеми заинтересованными сторонами в наращивании потенциала и изучении опыта в области ведения налогово-бюджетной политики прозрачным, ответственным образом, с участием общественности.

-Приглашают все государственные и негосударственные организации, в том числе отдельных граждан, общественные движения, неправительственные организации, общественные союзы и профессиональные ассоциации, частный сектор к совместной работе по продвижению в целях выполнения настоящих Принципов.

-Признают желательность участия общественности во всех ветвях власти и приглашают законодательные и судебные органы к внедрению настоящих Принципов в практику своей работы:

**В связи со всем вышеизложенным заявляют, что нижеуказанные Принципы должны служить руководством для ответственных за формирование политики лиц и другие заинтересованные стороны в их усилиях по повышению качества работы государственных органов и доверия к ним населения:**

Государственные органы должны прилагать усилия к тому, чтобы обеспечить гражданам и другим негосударственным лицам действительные возможности по прямому участию в общественных дебатах и дискуссиях в отношении разработки, реализации и пересмотра налогово-бюджетной политики, соблюдая следующие взаимосвязанные принципы:

***1. Доступность*** – способствовать участию общественности в целом, распространяя полную финансовую информацию и все остальные соответствующие данные в такой форме и таким способом, чтобы всем было легко её получать, понимать, использовать, преобразовывать, т.е. в формате открытых данных.

***2. Открытость:*** обеспечить полноту информации в связи с каждым взаимодействием с общественностью, сообщая весь объём, имеющиеся ограничения, ожидаемые результаты, процедуры и сроки, а также сообщая о планируемых и фактических итогах участия общественности.

***3. Инклюзивность:*** активное использование нескольких механизмов вовлечения граждан и негосударственных лиц, в том числе традиционно исключённых из жизни общества уязвимых групп населения, чей голос редко слышен, без дискриминации по любому признаку, в том числе, по национальности, расе, этнической, религиозной, половой принадлежности, сексуальной ориентации, наличию инвалидности, по возрасту и касте; рассматривать вклад общественности по объективным основаниям, независимо от источника.

***4. Уважение самовыражения:*** разрешать и поддерживать отдельных лиц и сообщества людей, в том числе те, которых это напрямую касается, в выражении своих интересов собственным образом, выбирая предпочитаемые ими средства участия, в то же время признавая, что могут быть группы, которые могут говорить от имени других.

***5. Своевременность:*** оставлять достаточно времени в течение бюджетного цикла, чтобы общественность могла внести свой вклад на разных этапах бюджета и политики; вовлекать на ранних этапах, когда еще нет окончательного выбора из вариантов; и там, где это желательно, дать возможность провести более одного раунда участия общественности.

***6. Глубина:*** поддерживать каждое мероприятие взаимодействия с общественностью, предоставляя всю необходимую информацию, сообщая и подчёркивая ключевые задачи политики, варианты, компромиссы, определяя потенциальный социальный, экономический и экологический эффект, с учётом разнообразия перспектив; обеспечивать своевременную и конкретную связь по вкладу общественности и того, как её мнение учитывается или нет в официальной политике или консультациях.

***7***. ***Соразмерность:*** применять разные механизмы привлечения общественности в зависимости от масштаба и глубины воздействия рассматриваемого вопроса или политики.

***8. Устойчивость:*** все государственные и негосударственные организации проводят постоянные и регулярные консультации в целях обмена знаниями и постепенного укрепления взаимного доверия; там, где это уместно и эффективно, создают структуры для участия общественности, чтобы обратная связь с населением давала возможность пересматривать принятые в области налогово-бюджетной политики решения; постоянно анализируют и оценивают опыт в целях повышения качества участия общественности.

***9. Дополнительность:*** обеспечить механизмы участия общественности и граждан, которые дополняют и повышают эффективность существующих систем управления и подотчётности.

***10. Взаимность:*** все государственные и негосударственные организации, участвующие в общественных обсуждениях, должны открыто заявлять о своей миссии, о продвигаемых ими интересах, о тех, кого они представляют; они должны взять на себя обязательства и соблюдать согласованные правила участия в налогово-бюджетной политике; они должны сотрудничать в достижении целей участия.

1. Принципы участия не подразумевают их применения в отношении самостоятельной или независимой деятельности общественных организаций по мониторингу, составлению замечаний, проведения кампаний или протестов против фискальной политики. [↑](#endnote-ref-1)
2. Общие принципы GIFT можно найти по адресу http://www.fiscaltransparency.net/eng/principles.php#more [↑](#endnote-ref-2)
3. Резолюция ГА ООН 67/218 находится по адресу http://www.un.org/en/ga/search/view\_doc.asp?symbol=A/RES/67/218 [↑](#endnote-ref-3)
4. Семинары проводились в 2014 и 2015 гг. в Вашингтоне, округ Колумбия, Сан Хосе Коста Рики, Джакарате, Кейптауне, Маниле и Мехико. В Вашингтоне прошло 5 семинаров, два в офисе Международного налогово-бюджетного партнёрства (один в 2014 и два в 2015 гг), и два во Всемирном банке (один в 2014 и другой в 2015 году). [↑](#endnote-ref-4)
5. Материалы по мероприятиям Рабочей группы по бюджетно-налоговой открытости имеются на http://www.fiscaltransparency.net/fowg/ [↑](#endnote-ref-5)
6. Механизмы участия населения: www.fiscaltransparency.net/mechanisms/ [↑](#endnote-ref-6)
7. При обзоре литературы учитывались такие источники, как Орхусская конвенция, Обследование открытости бюджета 2015 г, Принципы участия DBM-CSO на Филиппинах, Руководство по проведению общественных консультаций по обязательствам страны в рамках Партнёрства открытого правительства, Всемирная комиссия по дамбам, записка Вивек Рамкумар о принципах общественного участия; Рекомендации GRI «Права человека, здравоохранение и стратегия снижения бедности из Управления Верховного комиссара ООН и ВОЗ 2008 года, Руководство ОЭСР от 2001 года по информации, консультациям и участию общественности в формировании политики; Национальная коалиция по диалогу и обсуждению ключевых принципов участия общественности, Международная ассоциация общественного участия, Национальная лига городов за планирование в целях повышения демократии на местах, Принципы консультаций британского правительства; конференция НПО Совета Европы: Кодекс передовой практики гражданского участия в процессах принятия решений; Генеральный директор ЕС по охране здоровья и прав потребителей: Кодекс передовой практики в области консультаций с заинтересованными сторонами. [↑](#endnote-ref-7)
8. “Вот как ваш вклад помог нам улучшить наши новые принципы участия населения!” by Murray Petrie: http://www.fiscaltransparency.net/blog\_open\_public.php?IdToOpen=3665 [↑](#endnote-ref-8)
9. Бюджетно-налоговая прозрачность в странах Партнёрства по налогово-бюджетной прозрачности в открытом правительстве, реализация обещаний Партнёрства: Анализ. http://www.fiscaltransparency.net/eng/resource\_open\_public.php?IdToOpen=20151028136 [↑](#endnote-ref-9)