

ПРИНЦИПЫ УЧАСТИЯ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКЕ

13 декабря 2015

Введение

Участие общественности – это различные способы, с помощью которых граждане и широкая общественность, в том числе общественные объединения и другие негосударственные учреждения, непосредственно взаимодействуют с государственными органами путем личного общения, обсуждения или принятия решений, или посредством письменных форм общения с использованием электронных или бумажных носителей. Диапазоны участия – от разовых консультаций до осуществляемых на постоянной основе и организационно закрепленных отношений, которые документируются и доступны для ознакомления.ⁱ

Прямое участие общественности в государственной налоговой политике и формировании бюджета было определено как гражданское право в Принципах Высокого Уровня Прозрачности, Участия и Подотчетности в Бюджетной Сфере, провозглашенных Глобальной Инициативой по Обеспечению Финансовой Прозрачности (GIFT).ⁱⁱ Принцип 10 устанавливает: «Граждане и негосударственные субъекты должны иметь право и возможность принимать непосредственное участие в общественных дебатах и дискуссиях по вопросам разработки и реализации фискальной политики».

Принципы Высокого Уровня GIFT были одобрены Генеральной Ассамблеей ООН в 2012 году (Резолюция ГА ООН 67/218), которая призвала государства-члены «активизировать усилия по повышению прозрачности, участия и подотчетности в налогово-бюджетной политике, в том числе посредством рассмотрения установленных принципов GIFT» и призвала к обсуждению, сотрудничеству и обмену информацией между всеми заинтересованными сторонами в целях оказания государствам-членам помощи в наращивании потенциала и обмена опытом.ⁱⁱⁱ

Открытые и всеохватывающие процессы участия общественности противоречат частному лоббированию государственных чиновников. Открытые процессы могут придать более весомый голос в условиях предоставления гласности более широкому кругу отдельных членов общественных и гражданских организаций, заинтересованных в фискальной политике, которые находятся под ее влиянием или намерены извлечь выгоду из нее. Однако существует риск того, что мероприятия по активизации участия общественности могут закрепить влияние привилегированных групп, которые традиционно пользовались вниманием правительства. Таким образом, необходимо проявлять особую осторожность при планировании участия общественности, чтобы обеспечить широкое участие и привлечение различных заинтересованных сторон.

Разработки в информационных и коммуникационных технологиях значительно снизили стоимость прямого взаимодействия между гражданами и негосударственными структурами и правительствами, при этом создавая совершенно новые пространства для участия граждан в обсуждении и принятии государственной политики. Правительства и негосударственные субъекты

все чаще работают вместе, рассматривая социальные, экологические и экономические проблемы и возможности для их преодоления. Хотя участие общественности сопряжено с затратами как для официальных организаций, так и для гражданского общества, и его необходимо надлежащим образом адаптировать в каждом случае, прямое участие общественности в качестве инструмента политики становится все более экономически эффективным средством разработки и реализации государственной политики.

Предпосылки разработки принципов участия

С одобрением Принципов Высокого Уровня GIFT стало очевидно, что в отношении Принципа 10 отсутствует руководство о том, как государственные органы должны напрямую взаимодействовать с общественностью при управлении государственными ресурсами. Чтобы помочь восполнить этот пробел, в 2012 году GIFT приступила к реализации

основательной многолетней рабочей программы, призванной повысить уровень знаний об опыте стран и последних нововведениях в сфере гражданского участия. Рабочая программа включала:

- серию семинаров по участию общественности в налогово-бюджетной политике и национальных бюджетных процессах.^{iv}

В семинарах приняли участие представители министерств финансов центральных правительств, должностные лица отраслевых министерств, местные органы власти, члены законодательного органа, а также органы законодательной поддержки, должностные лица из ревизионных учреждений и широкий круг представителей гражданского общества (организаций гражданского общества, ученых и исследователей). Некоторые из семинаров были проведены под эгидой GIFT-Партнерство “Открытое Правительство” по *Рабочей Группе Финансовой Открытости*.^v

- Завершение целевых исследований участия общественности в фискальной политике в восьми странах – в Бразилии, Канаде, Хорватии, Кении, Мексике, Филиппинах, Южной Африке и Южной Корее.^{vi}
- Обзор существующей литературы в этой области.^{vii}
- Интернет-консультации с общественностью по ряду проектов «Принципов Общественного Участия в Фискальной Политике» с августа по октябрь 2015 года.^{viii}

Эта рабочая программа предоставила богатый источник информации о текущей практике и последних нововведениях в сфере участия общественности в ряде стран по всему миру, которые участвовали в разработке, обсуждении и постепенном совершенствовании принципов участия GIFT.

Сфера общественного участия в фискальной политике

Существует четыре основных области, в которых следует стремиться к прямому участию общественности в разработке и реализации фискальной политики:

1. **В годовом бюджетном цикле:** от фискальной стратегии и подготовки годового бюджетного предложения исполнительной властью (путем представления бюджета и его принятия

законодательным органом) до исполнения бюджета, отчетности в течение года и внесения изменений в бюджет, и предоставления доклада по состоянию на конец года, аудита и анализа.

II. В новых политических инициативах, планах или обзорах доходов, расходов, финансирования, активов и пассивов: это инициативы бюджетной политики, которые могут быть предметом участия общественности вне годового бюджетного цикла или в течение более длительного периода, чем время для составления годового бюджета.

III. При разработке, производстве и доставке общественных товаров и услуг: от планирования предоставления услуг и установления стандартов обслуживания, участия в процессе предоставления услуг до обратной связи от получателей услуг, механизмов независимой проверки, а также контроля и оценки.

IV. В планировании, анализе и реализации государственных инвестиционных проектов: от национального и отраслевого планирования путем подготовки, оценки и отбора проектов, до реализации, аудита и анализа проектов.

Принципы общественного участия в фискальной политике представляют собой набор взаимозависимых норм, предназначенных для применения ко всем государственным органам, то есть к исполнительным органам на всех уровнях правительства, а также в более общем плане к законодательным органам и высшим органам аудита. Предполагается, что они будут применимы ко всем национальным условиям, хотя конкретные институты, процессы и программы для участия общественности отражают различные обстоятельства в стране. Подход направлен на то, чтобы официальные органы власти поощряли и способствовали открытому, ответственному и конструктивному участию негосударственных структур, общественных объединений, деловых кругов, граждан, отдельных лиц и широкой общественности в фискальной политике правительства и составлении бюджета.

ПРИНЦИПЫ GIFT ПО УЧАСТИЮ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКЕ

ПРЕАМБУЛА

Стороны этих Принципов

– Устанавливают, что участие общественности относится к различным способам, в которых широкой общественности, в том числе организациям гражданского общества и другим негосударственным субъектам, предлагается или дается пространство для непосредственного взаимодействия с государственными органами посредством личного общения, обсуждения или принятия решений, или письменных форм коммуникации с помощью электронных или бумажных носителей;

– Признают, что участие общественности является важным элементом открытого правительства, сильного управления и важнейшим элементом экосистемы фискальной отчетности;

– Признают, что мир стал свидетелем повышения осведомленности и участия общественности в течение последних 25-ти лет, соглашаясь с тем, что общественность – как частные лица, так и

организации гражданского общества – являются важными представителями эффективного управления и устойчивого развития наряду с государством и рынком;

– Признают, что прямое участие общественности в государственной бюджетной политике и формировании бюджета было определено как гражданское право в Принципах Высокого Уровня Финансовой Прозрачности, Участия и Ответственности, провозглашенных Глобальной Инициативой по Прозрачности в Бюджетно-Налоговой сфере;

– Считают, что участие общественности в фискальной политике может усилить:

- Результативность,

- Справедливость,

- Эффективность,

- Прогнозируемость,

- Законность и

- Устойчивость фискального управления,

– И, таким образом, улучшить бюджетную эффективность и повысить вероятность положительных экономических, социальных и экологических результатов;

– Признают, что общественность имеет право на участие в разработке и реализации фискальной политики;

– Признают кардинальный вклад, который участие общественности может внести в дело борьбы с нищетой, справедливого экономического роста и рационального использования окружающей среды и общего достояния;

– Признают важную роль участия общественности в основных стандартах и нормах финансовой открытости, таких как Кодекс Прозрачности Бюджета Международного Валютного фонда 2014 года, Принципы Бюджетного Управления Организации Экономического Сотрудничества и Развития 2014 года и Исследование Международного Бюджетного Партнерства в сфере Открытости Бюджетной Информации;

– Принимают во внимание, что, хотя диапазон консенсуса растет, существует пробел как в нормах, так и в практическом руководстве по участию общественности в фискальной политике и составлении бюджета;

– Подтверждают, что участие общественности в ведении государственных дел является правом гражданина, закрепленным в международном праве и в конституционных/правовых системах многих государств;

– Ссылаются на заявления, сделанные международными организациями, такими как Конференция

Организации Объединенных Наций по Окружающей Среде и Развитию, которая выпустила «Рио-де-Жанейрскую Декларацию по Окружающей Среде и Развитию» в 1992 году, заявив в Принципе 10, что «Экологические проблемы целесообразнее всего решать с участием всех заинтересованных граждан, на соответствующем уровне;» и основные принципы Орхусской Конвенции Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций, вступившей в силу в 2001 году, включая «право участвовать в принятии экологических решений» и «право пересматривать процедуры для оспаривания общественных решений»;

– Ссылаются на то, что Цель 16 «Целей ООН в Области Устойчивого Развития», принятая международным сообществом в сентябре 2015 года, направлена на содействие мирным и инклюзивным обществам и построение эффективных, подотчетных и инклюзивных учреждений;

– Ссылаются на Партнерство «Открытое правительство» (OGP), недавнее глобальное стремление реализовать участие общественности на практике, способствуют расширению доступа к информации, участию и подотчетности правительства с более чем шестьюдесятью участвующими странами, большинство из которых взяли на себя обязательства по финансовой открытости в своих «Планах Действий OGP», включая ряд конкретных обязательств по усилению участия общественности в фискальной политике; ix-

– Подтверждают наличие двусторонних отношений между гражданами и правительством, в которых граждане предоставляют ресурсы и поручают правительствам управление государственными ресурсами, и, в свою очередь, ожидают получения информации о государственных финансах и фискальной политике и возможности участвовать в разработке налоговой политики;

– Признают, что развитие информационных и коммуникационных технологий значительно снизило затраты на сбор и распространение информации и способствовало появлению новых форм взаимодействия граждан с правительством;

– Признают, что эти Принципы представляют собой взаимозависимый свод кодексов, которые необходимо будет применять таким образом, чтобы это соответствовало разнообразным обстоятельствам в стране, одновременно способствуя прогрессу во всех странах по внедрению прозрачного, основанного на широком участии и подотчетного управления фискальной политикой;

– Признают необходимость сотрудничества и обмена информацией между всеми заинтересованными сторонами, чтобы помочь государствам в обучении тому, как управлять фискальной политикой на прозрачной, коллективной и подотчетной основе;

– Призывают все государства и негосударственные субъекты, включая отдельных лиц, группы гражданского общества, неправительственные организации, общественные организации, профессиональные ассоциации и частный сектор, работать вместе над прогрессивным достижением этих Принципов;

– Признают также целесообразность участия общественности во всех ветвях власти и предлагают законодательным и судебным органам применять эти Принципы в своей работе:

Заявляют, что нижеследующий свод Принципов должен помогать лицам,

ответственным за налоговую политику, и другим заинтересованным сторонам в их усилиях по улучшению работы правительства и укреплению общественного доверия:

Государственные органы должны стремиться к тому, чтобы граждане и негосударственные субъекты имели эффективные возможности для непосредственного участия в общественных дебатах и дискуссиях в отношении разработки и реализации налогово-бюджетной политики, соблюдая следующие взаимозависимые принципы:

- 1. Открытость:** предоставить полную информацию о целях, областях, ограничениях, ожидаемых результатах, процессе и сроках, а также фактических результатах участия и последующих шагах;
- 2. Инклюзивность:** обеспечивать безопасное пространства и охватывать всех, включая традиционно уязвимые и социально изолированные группы и отдельных лиц, а также голоса, к которым редко прислушиваются, исключая дискриминацию по признаку национальности, расы, этнического происхождения, религии, пола, сексуальной ориентации, инвалидности, возрасту или кастовой принадлежности; и рассматривать общественные вклады на объективной основе, независимо от их источника;
- 3. Уважение к самовыражению:** разрешать и поддерживать отдельных лиц и сообщества, в том числе тех, кого это непосредственно затрагивает, выражать свои интересы по-своему и выбирать средства взаимодействия, которые они предпочитают, признавая при этом, что могут существовать группы, у которых есть право выступать от имени других;
- 4. Своевременность:** выделять достаточное время в бюджетном и политическом циклах, чтобы общественность могла внести свой вклад на каждом этапе; взаимодействовать на раннем этапе, пока ряд вариантов еще открыт; и, где это желательно, предусмотреть более одного раунда встреч;
- 5. Доступность:** облегчать участие общественности в целом путем распространения полной налогово-бюджетной информации и всех других актуальных данных в форматах и с использованием механизмов, которые легко доступны для всех, доступны для понимания и использования, повторного использования и преобразования;
- 6. Прозрачность:** предоставлять всю соответствующую информацию при каждом взаимодействии с общественностью, информировать и широко освещать ключевые политические решения и компромиссы, определять потенциальные социальные, экономические и экологические последствия с учетом различных точек зрения; обеспечивать своевременную и конкретную обратную связь с общественным мнением и тем, как оно было включено или не включено в официальную политику или рекомендации;
- 7. Соразмерность:** использовать механизмы взаимодействия соразмерно масштабу и влиянию проблемы;
- 8. Устойчивое развитие:** осуществлять постоянное и регулярное взаимодействие для постепенного расширения обмена знаниями и взаимного доверия; институционализировать участие общественности там, где это необходимо и эффективно; и регулярно анализировать и

оценивать опыт для улучшения будущего взаимодействия;

9. Взаимодополняемость: следить за тем, чтобы механизмы общественного участия и вовлечения граждан дополняли и повышали эффективность существующих систем управления и подотчетности;

10. Взаимность: все государственные и негосударственные структуры, участвующие в деятельности по привлечению общественности, должны проявлять открытость относительно своей миссии, интересов, которые они стремятся продвигать, и того, кого они представляют; соблюдать любые согласованные правила для участия; и сотрудничать для достижения целей взаимодействия;

- i Принципы участия не предназначены для применения в автономной или независимой деятельности гражданского общества по мониторингу, комментированию, проведению кампаний или протесту против фискальной политики.
- ii Принципы Высокого Уровня GIFT доступны по адресу <http://www.fiscaltransparency.net/eng/principles.php#more>.
- iii Резолюция ГА ООН 67/218 доступна по адресу http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/67/218
- iv Семинары проводились в 2014 и 2015 годах в Вашингтоне, округ Колумбия; Сан-Хосе, Коста-Рика; Джакарта; Кейптаун; Манила и Мехико. В Вашингтоне было пять семинаров: три - в Международном Бюджетном Партнерстве (один в 2014 году и два в 2015 году) и два - во Всемирном Банке (по одному в 2014 и 2015 годах).
- v Материалы о деятельности Рабочей Группы по Финансовой Открытости доступны по адресу: <http://www.fiscaltransparency.net/fowg/>
- vi [вставьте ссылку на тематические исследования и инфографику]
- vii Источники, использованные в обзоре литературы, включают Орхусскую конвенцию, Исследование Открытого Бюджета 2015 года, Принципы Взаимодействия DBM-CSO на Филиппинах, Руководящие Принципы Партнерства "Открытое Правительство" для Публичных Консультаций по Обязательствам Страны, Всемирную Комиссию по Плотинам, заметку Вивека Рамкумара о принципах взаимодействия с общественностью, GRI Руководство по Отчетности в Области Устойчивого Развития, «Стратегии в области прав человека, здравоохранения и сокращения бедности», опубликованное Управлением Верховного Комиссара по Правам Человека и ВОЗ в 2008 году, Руководство ОЭСР 2001 года по Информации, Консультациям и Участию Общественности в Разработке Политики, Основные Принципы Взаимодействия с Общественностью Национальной Коалиции для Диалога и Обсуждения, Международная Ассоциация Общественного Участия, Национальная Лига Городского Планирования для Укрепления Местной Демократии, Принципы Консультаций Правительства Великобритании, Конференция МНПО Совета Европы: Кодекс лучших практик для гражданского участия в процессах принятия решений и Генеральный директорат Европейского союза по здравоохранению и защите прав потребителей: Кодекс лучших практик для консультаций с заинтересованными сторонами ,
- viii [вставить ссылку нашей общественной консультации]
- ix [вставить ссылку на IRM-анализ GIFT для совещания FOWG в Мексике, я не вижу его на веб-сайте, только в предыдущих статьях]