

УДК 336.142

**ФОРМЫ И ПРОБЛЕМЫ УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В БЮДЖЕТНОМ ПРОЦЕССЕ  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

***Боровикова Е.В.***

*д.э.н., доцент, профессор,*

*Российская академия народного хозяйства и государственной службы при*

*Президенте Российской Федерации,*

*Москва, Россия*

**Аннотация:** одним из инструментов территориального и финансового управления в России является участие граждан в процессе принятия решений. Однако, практика его применения распространена в меньшей степени по сравнению с другими инструментами. В статье систематизированы формы общественного участия в бюджетном процессе, проведен анализ вклада регионов и муниципальных образований в реализацию инициативных проектов, выявлены проблемы недостаточной активности граждан, разработаны предложения по улучшению условий для расширения общественного участия в управлении на разных уровнях власти.

**Ключевые слова:** бюджетный процесс, участие граждан, общественный контроль, инициативное бюджетирование, публичные слушания, государственные и муниципальные финансы.

***FORMS AND PROBLEMS OF CITIZEN PARTICIPATION IN THE  
BUDGETARY PROCESS IN THE RUSSIAN FEDERATION***

***Borovikova E.V.***

*Doctor of Economics, Associate Professor, Professor,*

*Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,*

*Moscow, Russia*

**Abstract:** Citizen participation in decision-making is one of the tools of territorial and financial governance in Russia. However, its application is less widespread than other tools. The article systematizes the forms of public participation in the budget process, analyzes the contribution of regions and municipalities to the implementation of initiative projects, identifies problems of insufficient citizen activity, and develops proposals for improving conditions for expanding public participation in governance at various levels of government.

**Keywords:** budget process, citizen participation, public control, participatory budgeting, public hearings, state and municipal finances.

Право граждан на участие в государственных делах в общем ключе закреплено Конституцией Российской Федерации (ст. 32, 33) [1]. Конкретизация сферы для участия и принятия решений раскрыта, в частности, в Бюджетном кодексе Российской Федерации (далее – БК РФ). Один из принципов бюджетной системы (ст. 28 БК РФ) напрямую устанавливает возможность для граждан содействовать реализации государственной политики [2]. Реализация общественного участия в субъектах Российской Федерации регулируется Федеральным законом от 21.12.2021 № 414-ФЗ [3]. Для муниципального уровня законодательство предусматривает многообразие способов выражения воли граждан. В Федеральном законе от 20.03.2025 № 33-ФЗ приведен наиболее полный перечень способов участия населения в управлении территорией (глава 5) [4]. Отдельные из них связаны с воздействием на финансовую базу муниципального образования. В частности, общественные обсуждения (ст. 47 БК РФ) и инициативные проекты (ст. 49 БК РФ).

Нельзя не упомянуть такой финансовый инструмент местного самоуправления, как самообложение граждан. Согласно п. 3 ст. 41 БК РФ, средства самообложения граждан представляют собой разновидность неналогового дохода бюджета. В соответствии со ст. 56 прежнего закона № 131-ФЗ и ст. 69 нового закона № 33-ФЗ,

такие разовые платежи носят инициативный характер и устанавливаются решением населения в ходе референдума или схода. Отразим в табл. 1 возможные формы участия населения в вопросах распределения бюджетных средств, мобилизации иных источников, проектировании социально-экономического развития территорий.

Таблица 1

Способы влияния граждан на финансовые решения на основе разных форм участия

Форма участия	Вид финансового решения
<i>Муниципальный уровень</i>	
Сход граждан	Установление метода самообложения граждан, выдвижение инициативного проекта
Публичные слушания	Внесение предложений в проект местного бюджета, рассмотрение его исполнения
Инициативный проект	Оценка расходов на проект, привлечение средств местного бюджета на его реализацию (утверждается на сходе или собрании граждан)
Территориальное общественное самоуправление	Утверждение сметы доходов и расходов территориального общественного самоуправления
<i>Региональный уровень</i>	
Публичные слушания, общественные обсуждения	Обсуждение проекта бюджета субъекта Российской Федерации, бюджетной отчетности
Законодательная инициатива	Устав субъекта Российской Федерации может предоставить право инициирования закона гражданину, проживающему в этом регионе
<i>Все уровни власти</i>	
Инициативное бюджетирование	Выдвижение и выбор идеи общественного проекта, оценка сумм на его финансирование, перечисление инициативных платежей в бюджет
Общественный контроль, в том числе, финансовый	Формы контроля: экспертиза, обсуждение, слушание, мониторинг, проверка. Предмет рассмотрения: общественный вопрос или решение государственного органа. Итоги оформляются протоколом, обнародуются
Электронное голосование	Косвенное воздействие на финансирование в рамках мероприятий, проводимых на основе общественного выбора (примеры: выбор молодежной столицы года (через портал Госуслуг), способа организации досуга и вариантов обустройства городских пространств – на портале mos.ru)

Составлено автором

Практика электронного участия граждан в управлении городом широко распространена, например, в столичном регионе с помощью платформы «Город идей». Площадка для голосования «Активный гражданин» позволяет выявить

общественное мнение о результатах благоустройства территорий, качестве и пользе культурно-массовых мероприятий, содержании музеев, зоопарков и парковых территорий, спортивных объектов [5].

Подчеркнем, что к участию в рассмотренных мероприятиях нельзя обязать. Это напрямую указано, например, в п. 2 ст. 3 Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ [6]. В мероприятиях общественного контроля граждане могут принять участие лично или в составе объединений, организованных групп (п. 1 указанной статьи). Однако, если какое-либо решение принято в ходе общественного обсуждения, дальнейшую его реализацию следует вписывать в установленный порядок.

О развитии законодательства по вопросам управления на местах свидетельствует утверждение нового Федерального закона от 20.03.2025 № 33-ФЗ, приходящего на смену прежнему закону от 06.10.2003 № 131-ФЗ, действовавшему на протяжении практически всего периода существования бюджетного федерализма в России с конца 90-х гг. [7] До 01.01.2027 его положения еще будут действовать. Однако, и в новом законе участие граждан в управлении имеет варианты. Согласно п. 2 ст. 1, местное самоуправление осуществляется гражданами непосредственно через формы прямого волеизъявления, а также через органы местного самоуправления.

Одним из относительно новых инструментов управления с участием населения является инициативное бюджетирование. Согласно данным Министерства финансов России, в 2024 году в 81 субъекте Российской Федерации была реализована практика инициативного бюджетирования. Это свыше 80% всех регионов страны. В 2014 году, который считается годом начала данной практики, инициатива была реализована в 16 субъектах Российской Федерации. Наибольший прирост был отмечен в 2017 году: количество активных регионов выросло в 2,2 раза [8, с.10]. В проекты инициативного бюджетирования на муниципальном уровне было вовлечено свыше 12000 административно-территориальных единиц. Наиболее активными муниципальными образованиями являются сельские поселения и муниципальные районы [8, с.30].

За все годы внедрения инициативного бюджетирования в их финансирование были привлечены средства бюджетов всех уровней (включая федеральный бюджет), а также внебюджетные источники. К ним относят средства юридических и физических лиц. Проекты проходят конкурсный отбор и к фактическому исполнению принимаются далеко не все идеи.

Законодательное регулирование данного инструмента сосредоточено на региональном уровне. Примером нормативного документа региона является Закон Санкт-Петербурга от 17.10.2023 № 523-103 [9]. По закону Правительство субъекта Российской Федерации утверждает порядок отбора, финансирования и исполнения инициативных проектов. Источником финансирования проектов должен стать региональный бюджет. Полномочия органа власти достаточно широкие. Координация проекта по ходу его реализации – функция исполнительного органа. Участие граждан сфокусировано на разработке идей, их предложении для обсуждения.

Привлечение средств местных бюджетов и инициация проектов на этом уровне регулируется местным законодательством. В качестве примера можно привести решения муниципальных советов Санкт-Петербурга [10], [11]. На рис. 1 покажем полномочия органов власти и граждан. Нормативные положения муниципального уровня позволяют привлекать средства граждан, юридических лиц в целях воплощения утвержденных инициатив.

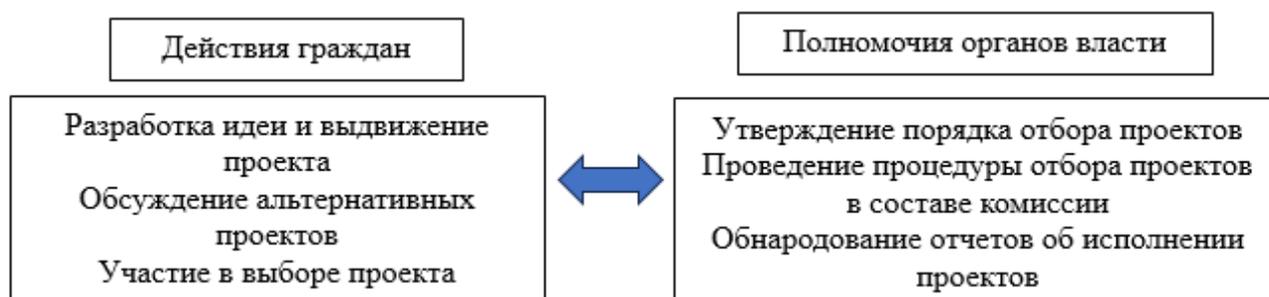


Рис. 1. Организация инициативного бюджетирования в муниципальных образованиях Санкт-Петербурга и участие граждан

*Составлено автором на основе нормативных актов*

Определенные результаты в управлении гражданской активностью и исполнении инициативных проектов, безусловно, достигнуты. Однако, проблема дифференциации в уровне этих технологий между регионами и муниципальными образованиями страны сохраняется. Причины слабого проявления активности населения кроются, по нашему мнению, в следующем: низкая финансовая и цифровая грамотность; низкий уровень доверия к власти; опора на мнение о том, что выражение сложившейся точки зрения и предложений не будет иметь результатов; отсутствие интереса к перспективам развития территории; отсутствие осознания роли инициативных проектов в развитии территории и вклада граждан в улучшение общественных объектов; отсутствие положительного опыта решения проблем местного значения муниципальными или региональными властями.

Проблемы также могут иметь организационно-управленческий характер, когда инициатива граждан имеет место, но не воплощается. Следующие обстоятельства становятся причинами этого: отсутствие компетенций по доработке идеи до концепции проекта, программных мероприятий, подлежащих включению в бюджет; отсутствие качественной экспертизы на этапе отбора проектов, включение в реализацию заведомо неэффективных; бюджетные ограничения и недостаток дополнительного финансирования предлагаемых инициатив.

Сформулируем предложения и меры по расширению участия граждан в управлении публичными финансами и повышению качества этого участия.

Несмотря на утвержденный принцип волеизъявления граждан и включение его в решение вопросов жизнедеятельности территорий, представители населения не являются участниками бюджетного процесса согласно федеральному законодательству (ст. 152 БК РФ). При описании стадий бюджетного процесса и действий его участников возможность и порядок вовлечения граждан в БК РФ даже не упоминаются. Считаем, что федеральные нормы в этой части следует доработать. Болтинова О.В. в своем исследовании выражает аналогичную точку зрения [12].

В целом, законодательные нормы по вопросу участия граждан в государственных финансовых решениях не представлены системно. Они изложены в разных законах, включая законы субъектов Российской Федерации, муниципальные правовые акты. Исследование показывает, что законодательство и координация данного вопроса многоуровневые. Сложность такой иерархии необходимо учитывать при разработке любого нового нормативного документа, методики или при запуске электронного сервиса.

Анализ роли средств самообложения населения муниципальных образований очень сложно провести в силу отсутствия достаточной информации о них при обнародовании результатов исполнения местных бюджетов. Необходимо приводить их долю, даже если она мала в сравнении с другими доходами.

Подчеркнем, что поиск лучших решений для организации общественной инициативы представляет интерес как для специалистов юридического профиля (в частности, Болтинова О.В.), так и для экономистов. Федосов В.А. подчеркивает, что общественная активность – признак высокого уровня демократии, гражданского сознания и ответственности [13]. Развитие этих ценностей, безусловно, требует значительной вовлеченности населения в реализацию государственных мер. Бачурина О.Г. и Исакова Н.Ю. относят распространение цифровых сервисов к факторам развития общественной инициативы [14, с. 974]. Авторы считают целесообразным участие граждан непосредственно в стратегическом планировании [14, с. 975]. С мнениями исследователей сложно не согласиться.

На практике можно выделить несколько способов интеграции бюджетирования в систему механизмов стратегического управления территорией: включение проектов инициативного бюджетирования в стратегии социально-экономического развития субъектов Российской Федерации; встраивание инициативных проектов в государственные программы с последующим их финансированием из бюджетов. В ряде случаев эти аспекты не проработаны в системе исполнительной власти, в связи с чем, закрепление и расширение участия граждан затруднено.

Зачастую местная инициатива угасает из-за отсутствия организационного механизма ее внедрения. Например, известны случаи выбора старосты муниципального образования, казначея в целях консолидации платежей граждан, которые предусмотрены для приобретения малой техники, иных средств и очистки водоема. Необходимо издание и распространение сборников лучших практик реализации местных инициатив, инициатив иного уровня для изучения и применения на территории страны.

#### Библиографический список

1. Конституция Российской Федерации. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28399](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399). Дата обращения: 20.01.2026
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_19702](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702). Дата обращения 20.01.2026
3. Федеральный закон Российской Федерации от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах публичной власти в субъектах Российской Федерации». [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_404070](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_404070). Дата обращения: 12.01.2026
4. Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_501319](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_501319). Дата обращения: 15.01.2026
5. Активный гражданин. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <https://ag.mos.ru>. Дата обращения: 23.01.2026
6. Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_165809](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_165809). Дата обращения: 02.02.2026
7. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_44571](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571). Дата обращения: 03.02.2026
8. Романов С.В., Кулиев А.П., Вагин В.В., Шаповалова Н.А. и др. Доклад о лучших практиках развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях. М.: 2025. 124 с.
9. Закон Санкт-Петербурга от 17.10.2023 № 523-103 «Об инициативном бюджетировании в Санкт-Петербурге». [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL:

<https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=SPB&n=281412#Tmflr9V4rRtBt28F1>.

Дата обращения: 03.02.2026

10. Решение Муниципального Совета внутригородского муниципального образования города федерального значения Санкт-Петербурга муниципального округа № 54 от 04.06.2025 №6/30 «Об утверждении Порядка реализации инициативных проектов на территории внутригородского муниципального образования города федерального значения Санкт-Петербурга муниципальный округ №54». [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <https://mo54.ru>. Дата обращения: 25.01.2026

11. Решение Муниципального Совета седьмого созыва Внутригородского муниципального образования (муниципального округа Юнтолово) города федерального значения Санкт-Петербурга от 14.08.2025 № 46 «Об утверждении Порядка реализации инициативных проектов по решению вопросов местного значения на территории внутригородского муниципального образования города федерального значения Санкт-Петербурга муниципальный округ Юнтолово». [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <https://untolovo.org/?p=20484&ysclid=ml21bi0f9p374815265>. Дата обращения: 22.01.2026

12. Болтинова О.В. Принцип участия граждан в бюджетном процессе // Актуальные проблемы российского права. 2023. Т. 18. № 7. С. 54-61.

13. Федосов В.А. Сущность общественного участия в бюджетном процессе // Интернет-журнал «Науковедение». Том 9, №3 (2017). [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://naukovedenie.ru/PDF/87EVDN317.pdf>. Дата обращения: 05.02.2026

14. Бачурина О.Г., Исакова Н.Ю. Общественное участие в бюджетном процессе как ориентир устойчивого развития муниципального образования // Весенние дни науки: сборник докладов Международной конференции студентов и молодых ученых (Екатеринбург, 22–24 апреля 2021 г.). Екатеринбург: УрФУ, 2021. С. 973-976. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://elar.urfu.ru/handle/10995/99701>. Дата обращения: 15.02.2026