

**Муниципальное бюджетное общеобразовательное учреждение-средняя
общеобразовательная школа №1 ЗАТО Озерный Тверской области**

Номинация: Лучшее предложение по изменению бюджетного законодательства

Наименование проекта: Системное расширение полномочий по участию населения
в бюджетном процессе Российской Федерации

Автор проекта: Дановский Вячеслав Анатольевич

Раздел 1. Анализ текущего состояния и обоснование необходимости изменений

1.1. Конституционно-правовая основа

В соответствии с частью 1 статьи 32 Конституции Российской Федерации граждане имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. Данное конституционное право охватывает, в том числе, право жителей на определение направления расходования бюджетных средств (их части) как на уровне субъектов Российской Федерации, так и на уровне муниципальных образований.

1.2. Проблематика действующего регулирования

Несмотря на то, что с 2022 года в Бюджетном кодексе Российской Федерации закреплён **принцип участия граждан в бюджетном процессе**, анализ правоприменительной практики выявляет ряд системных недостатков:

Проблема № 1: Декларативность принципа. Для данного принципа законодательством не предусмотрено выделение какой-либо статьи, его правовое содержание не детализировано. На нормативном уровне граждане не рассматриваются в качестве участников бюджетного процесса.

Проблема № 2: Фрагментарность регулирования инициативного бюджетирования. Инициативное бюджетирование регулируется преимущественно на уровне субъектов РФ и муниципалитетов, отсутствует единый федеральный закон, определяющий этот процесс. Регионы принимают собственные нормативные акты, что приводит к различиям в критериях отбора проектов, размере софинансирования со стороны граждан, порядке голосования и контроля.

Проблема № 3: Отсутствие единых стандартов. Отсутствуют обязательные к применению методические рекомендации по вопросам участия граждан в бюджетном процессе. Отсутствует чёткий перечень прав граждан в бюджетной сфере, порядка их реализации и способов защиты.

Проблема № 4: Слабая информированность и вовлечённость. Совет Федерации отмечает системные проблемы: недостаточную вовлечённость граждан, слабую информированность жителей о доступных механизмах, а также кадровые и бюджетные трудности на местах.

Проблема № 5: Низкий уровень бюджетной грамотности. Необходимым условием участия граждан в бюджетном процессе является бюджетная грамотность, которая на уровне муниципальной власти реализована недостаточно.

Раздел 2. Система предлагаемых изменений в бюджетное законодательство

Предлагаемый пакет изменений носит системный характер и охватывает три уровня правового регулирования: федеральный (Бюджетный кодекс РФ), уровень полномочий (Федеральный закон № 131-ФЗ) и уровень гарантий (Федеральный закон от 20.07.2020 № 263-ФЗ).

2.1. Изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации

Изменение № 1. Дополнение статьи 1 «Правовое регулирование бюджетных правоотношений» частью 4 следующего содержания:

«4. Граждане Российской Федерации вправе участвовать в бюджетном процессе в формах и порядке, которые предусмотрены настоящим Кодексом, Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», иными федеральными законами».

Обоснование: Закрепление граждан в качестве субъектов бюджетных правоотношений на уровне БК РФ, что в настоящее время отсутствует.

Изменение № 2. Изложение пункта 5 статьи 6 «Понятия и термины, используемые в настоящем Кодексе» в новой редакции (дополнение понятий):

Дополнить статью 6 понятиями в алфавитном порядке:

«**бюджетная грамотность**» — уровень знаний, умений и навыков населения в области формирования, распределения и использования бюджетных средств, позволяющий эффективно участвовать в бюджетном процессе;

«**инициативное бюджетирование**» — совокупность основанных на гражданской инициативе практик, обеспечивающих непосредственное участие граждан в определении направлений расходования части бюджетных средств, в том числе посредством внесения инициативных проектов, проведения конкурсного отбора проектов, общественного обсуждения и контроля за их реализацией.

Обоснование: Введение единого терминологического аппарата для устранения разночтений на региональном и муниципальном уровнях.

Изменение № 3. Дополнение главы 5 «Принципы бюджетной системы Российской Федерации» статьёй 35.1 «Принцип участия граждан в бюджетном процессе»:

«**Статья 35.1. Принцип участия граждан в бюджетном процессе**

1. Принцип участия граждан в бюджетном процессе означает обеспечение возможности непосредственного участия граждан Российской Федерации в:

- а) публичных слушаниях и общественных обсуждениях проектов законов (решений) о бюджете и отчётов об их исполнении;
- б) внесении инициативных проектов по вопросам местного значения;
- в) осуществлении общественного контроля за формированием, распределением и использованием бюджетных средств;
- г) повышении бюджетной грамотности населения.

2. Особенности реализации отдельных форм участия граждан в бюджетном процессе устанавливаются настоящим Кодексом, федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами».

Обоснование: Детализация содержания принципа, закреплённого Федеральным законом от 29.11.2021 № 384-ФЗ, которая до настоящего времени не проведена.

Изменение № 4. Дополнение главы 17 «Участники бюджетного процесса» статьёй 152.1 «Граждане как участники бюджетного процесса»:

«Статья 152.1. Граждане как участники бюджетного процесса

1. Граждане Российской Федерации являются участниками бюджетного процесса в формах и порядке, предусмотренных настоящим Кодексом и иными федеральными законами.

2. Граждане имеют право:

- а) участвовать в публичных слушаниях и общественных обсуждениях проектов бюджета и отчётов об их исполнении в порядке, установленном бюджетным законодательством;
- б) вносить инициативные проекты в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ;
- в) получать информацию о бюджете в доступной форме (в рамках реализации механизма «Бюджет для граждан»);
- г) обращаться в органы государственной власти и органы местного самоуправления с предложениями о совершенствовании бюджетного процесса;
- д) осуществлять общественный контроль за использованием бюджетных средств в порядке, установленном Федеральным законом от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»;

е) на возмещение расходов, связанных с реализацией права на участие в бюджетном процессе, в случаях и порядке, установленных Правительством Российской Федерации.

3. Органы государственной власти и органы местного самоуправления обязаны обеспечить реализацию прав граждан, предусмотренных настоящей статьёй, в том числе посредством:

а) размещения информации о сроках, формах и порядке участия граждан в бюджетном процессе на официальных сайтах в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»;

б) рассмотрения в установленном порядке предложений граждан и направления мотивированных ответов;

в) организации мероприятий по повышению бюджетной грамотности населения».

Обоснование: Закрепление граждан в перечне участников бюджетного процесса, в который они в настоящее время не включены, с установлением конкретного перечня прав.

2.2. Изменения в Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ

Изменение № 5. Дополнение статьи 26.1 «Инициативные проекты» частью 4.1 следующего содержания:

«4.1. Органы местного самоуправления обязаны обеспечить рассмотрение инициативного проекта в срок, не превышающий 45 дней со дня его внесения. По результатам рассмотрения инициативного проекта орган местного самоуправления принимает одно из следующих решений:

а) о поддержке инициативного проекта и направлении бюджетных ассигнований на его реализацию;

б) об отклонении инициативного проекта с обязательным указанием мотивированных оснований для отказа, предусмотренных частью 10 настоящей статьи;

в) о направлении инициативного проекта на дополнительную проработку с указанием срока, не превышающего 30 дней.

Решение об отклонении инициативного проекта может быть обжаловано инициаторами проекта в судебном порядке».

Обоснование: Установление чётких сроков рассмотрения инициативных проектов, а также права на судебную защиту при отказе в поддержке. В настоящее время

законодательство устанавливает ограниченный перечень оснований для отказа, но не закрепляет права на обжалование.

2.3. Изменения в Федеральный закон от 20 июля 2020 года № 263-ФЗ

Изменение № 6. Дополнение статьи 70 «Финансовое и иное обеспечение реализации инициативных проектов» частью 2.1 следующего содержания:

«2.1. При перечислении физическими лицами инициативных платежей в местный бюджет с банковских счетов или без открытия банковского счета банковские и иные комиссии не взимаются. Порядок компенсации кредитным организациям недополученных доходов в связи с реализацией настоящей части устанавливается Правительством Российской Федерации».

Обоснование: Отмена банковских комиссий при перечислении инициативных платежей в местный бюджет, что рекомендовано Советом Федерации для устранения финансовых барьеров для жителей, желающих софинансировать проекты.

2.4. Разработка отдельного Федерального закона «Об основах инициативного бюджетирования в Российской Федерации»

В целях устранения фрагментарности правового регулирования и создания единых стандартов инициативного бюджетирования на всей территории Российской Федерации предлагается разработка и принятие **Федерального закона «Об основах инициативного бюджетирования в Российской Федерации»**, включающего следующие ключевые положения:

- 1. Сфера действия и основные понятия** (унификация терминологии инициативного бюджетирования).
- 2. Принципы инициативного бюджетирования** (добровольность участия, открытость и прозрачность процедур, равенство прав инициаторов проектов).
- 3. Участники отношений** (перечень субъектов, обладающих правом выдвижения инициативных проектов).
- 4. Порядок выдвижения, рассмотрения и отбора инициативных проектов** (единые требования к содержанию проекта, сроки рассмотрения, процедуры голосования).
- 5. Финансовое обеспечение реализации инициативных проектов** (источники финансирования, в том числе за счёт средств бюджетов бюджетной системы РФ, инициативных платежей граждан и организаций, межбюджетных трансфертов).
- 6. Общественный контроль за реализацией инициативных проектов.**

7. Особенности реализации инициативных проектов с использованием цифровых платформ.

8. Меры поддержки и стимулирования развития инициативного бюджетирования на региональном и муниципальном уровнях.

Обоснование: В Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах, утверждённой распоряжением Правительства РФ от 31.01.2019 № 117-р, отмечено отсутствие комплексного правового регулирования инициативного бюджетирования в Российской Федерации. Принятие отдельного федерального закона позволит устранить правовую неопределённость и создать равные условия для реализации инициативных проектов во всех регионах России.

Раздел 3. Предложения по реализации проекта и практическому применению результатов

3.1. План мероприятий по реализации изменений

Этап	Срок	Ответственные	Содержание мероприятий
I этап	2026– 2027 гг.	Министерство финансов РФ, Минюст РФ	Разработка и внесение в Правительство РФ проектов федеральных законов, предусматривающих изменения в БК РФ и № 131-ФЗ
II этап	2027– 2028 гг.	Министерство финансов РФ	Разработка проекта Федерального закона «Об основах инициативного бюджетирования в РФ» с широким общественным обсуждением
III этап	2028– 2029 гг.	Минфин РФ, Минцифры РФ	Разработка и утверждение подзаконных нормативных правовых актов (методических рекомендаций, типовых регламентов)
IV этап	2029– 2030 гг.	Органы государственной власти субъектов РФ, органы МСУ	Приведение регионального и муниципального законодательства в соответствие с принятыми федеральными законами
V этап	2030 г. и далее	Минфин РФ	Мониторинг правоприменения, подготовка ежегодных докладов о реализации инициативного бюджетирования

3.2. Практическое применение результатов

1. Унификация практик инициативного бюджетирования позволит гражданам независимо от места проживания участвовать в бюджетном

процессе на единых правовых основаниях, что повысит предсказуемость и справедливость процедур.

2. **Создание правовой основы для цифровизации.** Закрепление в БК РФ возможности использования цифровых платформ для выдвижения, обсуждения и голосования по инициативным проектам позволит внедрять современные технологии вовлечения граждан в бюджетный процесс.
3. **Развитие бюджетной грамотности.** Закрепление понятия «бюджетная грамотность» в БК РФ и возложение на органы власти обязанности по организации мероприятий по её повышению создаст системную основу для просветительской работы.
4. **Снижение административных барьеров.** Установление чётких сроков рассмотрения инициативных проектов и исчерпывающих оснований для отказа в их поддержке минимизирует бюрократические препятствия.
5. **Материальное стимулирование участия граждан.** Предлагаемые изменения в № 263-ФЗ (отмена банковских комиссий) и право на возмещение расходов, связанных с реализацией права на участие в бюджетном процессе (ст. 152.1 п. 2 «е» БК РФ), создадут дополнительные стимулы для гражданской активности.
6. **Формирование культуры участия.** Последовательная реализация системы изменений будет способствовать формированию в обществе культуры ответственного участия в управлении публичными финансами, что является необходимым условием устойчивого развития местных сообществ.

3.3. Оценка бюджетной эффективности

Внедрение предлагаемых изменений не потребует значительных дополнительных бюджетных расходов. Основные затраты связаны с:

Статья расходов	Объём (оценка)	Источник финансирования
Разработка проектов федеральных законов	В пределах текущего финансирования Минфина РФ	Федеральный бюджет
Методическое и цифровое сопровождение (создание)	50–100 млн руб. единократно	Федеральный бюджет

Статья расходов	Объём (оценка)	Источник финансирования
типовых решений для цифровых платформ)		
Мероприятия по повышению бюджетной грамотности населения	В пределах текущего финансирования в рамках государственных программ	Федеральный, региональные и местные бюджеты
Компенсация кредитным организациям недополученных доходов (отмена комиссий)	Оценочно 200–300 млн руб. в год	Федеральный бюджет

При этом ожидаемый **социально-экономический эффект** включает:

- оптимизацию бюджетных расходов за счёт учёта реальных потребностей населения при выборе проектов;
- рост экономической активности на муниципальном уровне;
- снижение социальной напряжённости вследствие повышения прозрачности бюджетного процесса.

Заключение

Реализация предлагаемого пакета изменений в бюджетное законодательство позволит:

1. **Устранить правовую неопределённость** в регулировании участия граждан в бюджетном процессе путём детализации принципа, закреплённого в БК РФ с 2022 года, и создания отдельной главы, посвящённой статусу граждан в бюджетных правоотношениях.
2. **Создать единое правовое пространство** для инициативного бюджетирования на всей территории Российской Федерации, обеспечив равные возможности для граждан независимо от региона проживания.
3. **Снизить административные и финансовые барьеры** для участия граждан в инициативном бюджетировании, в том числе путём отмены банковских комиссий при перечислении инициативных платежей и установления чётких сроков рассмотрения проектов.
4. **Повысить уровень бюджетной грамотности населения**, что является необходимым условием эффективного участия граждан в бюджетном процессе.

Реализация предлагаемых изменений соответствует стратегическим приоритетам государственной политики, направленным на повышение открытости и прозрачности бюджетного процесса, а также на развитие институтов гражданского общества в Российской Федерации.