

Федеральное государственное научно-исследовательское учреждение
«Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации»

На правах рукописи

Замаратский Лев Александрович

**ПРИНЦИП УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В БЮДЖЕТНОМ ПРОЦЕССЕ:
ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РЕАЛИЗАЦИИ**

5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Диссертация
на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук, профессор
Н.А. Поветкина

Москва – 2026

ОГЛАВЛЕНИЕ

| | |
|--|------------|
| Введение..... | 3 |
| Глава 1. Теоретико-правовые основы участия граждан в бюджетном процессе | 13 |
| §1.1. Содержание и специфика правового регулирования участия граждан в бюджетном процессе..... | 13 |
| §1.2. Бюджетно-правовой статус как составная часть правового статуса гражданина | 33 |
| §1.3. Участие граждан в бюджетном процессе как принцип бюджетной системы Российской Федерации | 49 |
| Глава 2. Правовой механизм участия граждан в бюджетном процессе... 68 | |
| §2.1. Формы участия граждан в бюджетных правоотношениях | 68 |
| §2.2. Бюджетно-правовые основы реализации форм участия граждан в управлении делами государства и в местном самоуправлении..... | 85 |
| §2.3. Взаимодействие принципа участия граждан в бюджетном процессе с иными принципами бюджетной системы Российской Федерации | 102 |
| §2.4. Законодательное обеспечение участия граждан в регулировании общественных отношений: бюджетно-правовое измерение | 120 |
| Заключение | 135 |
| Библиографический список..... | 139 |
| Приложение..... | 162 |

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Законодательно закрепленное определение понятия бюджет, содержащее его сущностную характеристику в части предназначения для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления, предопределяет необходимость соотнесения стратегических направлений развития соответствующих публично-правовых образований с интересами граждан, являющихся конечными получателями социальных благ, предусматривая целевые ориентиры реализации данных стратегических инициатив.

Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года», носящим характер программного документа, определены стратегические направления развития Российской Федерации, установленные в целях повышения уровня жизни граждан, создания комфортных условий для их проживания, а также раскрытия таланта каждого человека. Так, на высшем государственном уровне определены системные шаги по развитию ряда общественных институтов непосредственно в интересах граждан. Имеется понимание, что реализация обозначенных Президентом Российской Федерации стратегических направлений развития в целях обеспечения интересов граждан представляется возможной в тесном контакте со структурами гражданского общества, выражающими общественное мнение по актуальным вопросам, и непосредственно с гражданами через имеющиеся формы их участия в управлении делами государства и в местном самоуправлении.

В настоящее время, когда реализация направлений государственной политики, в том числе во исполнение поручений Президента Российской Федерации, производится через мероприятия национальных проектов и государственных программ, основной характеристикой, способствующей

претворению в жизнь данных мероприятий, является объем финансирования, предусмотренный в соответствующих бюджетах.

Таким образом, вопрос участия граждан в реализации стратегических инициатив, направленных на обеспечение их удовлетворенности и повышение качества жизни, приобретает бюджетно-правовой характер. В связи с этим следует отметить, что установление в бюджетном законодательстве Российской Федерации принципа участия граждан в бюджетном процессе является весомым аргументом в пользу повышения степени заинтересованности государства в обеспечении представительства граждан при принятии решений, касающихся формирования доходов и осуществления расходов соответствующих бюджетов.

Вместе с тем нормативное содержание декларируемого принципа участия граждан в бюджетном процессе до настоящего времени не определено. Более того, в рамках Научных концепций развития российского законодательства данный принцип прямо обозначен как «безсодержательный (декларативный)»¹, что подтверждает актуальность работы и свидетельствует о необходимости определения содержания названного принципа на исследовательском уровне.

Цель диссертационного исследования заключается в выработке и обосновании теоретических и практических положений, раскрывающих правовое значение реализации принципа участия граждан в бюджетном процессе.

Достижение цели диссертационного исследования обусловило постановку и решение следующих **задач**:

- проанализировать содержание и установить специфические особенности правового регулирования участия граждан в бюджетном процессе;

¹ Кучеров И.И., Поветкина Н.А. Глава 6. Финансовое законодательство // Научные концепции развития российского законодательства : монография / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: Норма, 2024. С. 144.

- определить соотношение бюджетно-правового статуса с правовым статусом гражданина;

- определить правовое значение принципа участия граждан в бюджетном процессе в его соотношении с бюджетно-правовыми категориями бюджетного процесса, бюджетной системы, бюджетных правоотношений и бюджетного законодательства;

- установить и охарактеризовать формы непосредственного и опосредованного участия граждан в бюджетных правоотношениях, посредством которых проявляется реализация принципа участия граждан в бюджетном процессе;

- определить место и роль принципа участия граждан в бюджетном процессе среди принципов бюджетной системы Российской Федерации, исследовав возможность его взаимодействия с иными принципами бюджетной системы;

- изучить подходы к бюджетно-правовому обеспечению участия граждан в регулировании общественных отношений нормами отраслевого законодательства.

Объектом исследования выступили общественные отношения, возникающие в процессе реализации принципа участия граждан в бюджетном процессе.

Предмет исследования составляют научные представления о правовой природе механизмов и институтов бюджетного права, развивающихся в рамках реализации принципа участия граждан в бюджетном процессе, нормы бюджетного и иных отраслей законодательства, регулирующие порядок реализации данного принципа, а также их практическое применение.

Степень научной разработанности темы исследования. Система принципов финансового права в целом, включая принцип участия граждан в финансовой деятельности государства, широко освещается в трудах профессора Н.И. Химичевой, которые в силу их фундаментального характера

до настоящего времени продолжают оставаться основой для современных поколений исследователей финансово-правовой науки.

Предметно в контексте развития организационных механизмов финансовой деятельности муниципальных образований соответствующий принцип рассматривается в исследованиях С.М. Мироновой, в том числе в диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук, в рамках анализа понятия и содержания принципа участия граждан в финансовой деятельности муниципальных образований.

В рамках исследования автор обращался к результатам научных трудов ведущих представителей отечественной финансово-правовой науки, в частности, к результатам исследований стадий бюджетного процесса, отраженным в работах Р.Е. Артюхина, О.В. Болтиновой, И.И. Полин; концептуальным основам формирования финансовой культуры граждан, исследованным Н.А. Поветкиной. Направления диссертационного исследования также соотносятся с научными положениями, отраженными в трудах Е.Ю. Грачевой, Е.В. Покачаловой, С.В. Рыбаковой, Ю.В. Тютиной (Ледневой).

В связи с тем, что исследование в рамках избранной научной специальности носит публично-правовой характер, спектр изученных общественных отношений не ограничивается предметом регулирования бюджетного права, в равной степени обращая внимание на особенности правового регулирования общественных отношений, связанных с участием граждан в деятельности государства и местного самоуправления, а также в решении вопросов, урегулированных нормами различных отраслей законодательства, в бюджетно-правовом измерении.

Методологическую основу исследования составляет совокупность методов научного познания, включающая в себя формально-юридический метод, с помощью которого были исследованы специфика правового регулирования участия граждан в бюджетном процессе, а также сущностные характеристики бюджетно-правового статуса гражданина; системно-

правовой метод, применение которого позволило выявить формы взаимодействия исследуемого правового принципа с иными принципами бюджетной системы Российской Федерации; историко-правовой метод, позволивший изучить ретроспективу правового регулирования отдельных форм участия граждан в бюджетных правоотношениях, а также методы анализа и синтеза, используемые для достижения каждой из задач исследования.

Теоретическую основу исследования составили труды авторитетных ученых в области финансового права: Р.Е. Артюхина, О.В. Болтиновой, Е.Ю. Грачевой, И.И. Кучерова, Ю.В. Тютиной (Ледневой), С.М. Мироновой, С.В. Мирошник, Н.А. Поветкиной, Е.В. Покачаловой, С.В. Рыбаковой, Е.В. Рябовой, А.Д. Селюкова, Х.В. Пешковой, Н.И. Химичевой, И.А. Цинделиани и др.

В рамках изучения вопросов, представляющих теоретико-правовую базу исследования, использованы положения трудов С.С. Алексеева, Ф.Ф. Кокошкина, В.В. Лазарева, А.В. Малько, Н.И. Матузова, Ю.А. Тихомирова, Р.О. Халфиной и других авторов. Исследование вопросов конституционно-правового и административно-правового характера основано на положениях работ Т.Я. Хабриевой, Ю.Н. Старилова и других ученых; вопросов, касающихся правового статуса личности, – Н.В. Витрука, А.В. Зиновьева, Н.М. Коркунова.

Нормативная база исследования включает Конституцию Российской Федерации, законодательные и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, регулирующие общественные отношения, выступающие объектом диссертационного исследования.

Эмпирическую базу исследования составили материалы судебной практики Конституционного Суда Российской Федерации, информационно-аналитические материалы Минфина России, Минюста России и иных государственных органов и организаций.

Научная новизна диссертационного исследования определена разработкой и решением научной задачи, значимой как для финансово-правовой науки, так и для практического применения, и заключается в определении правового содержания участия граждан в бюджетном процессе, расширении научно-правовых представлений о механизмах прямого и опосредованного участия граждан в финансовой деятельности государства, обосновании возможности идентификации новых правовых принципов в бюджетном законодательстве Российской Федерации, не подпадающих под обобщающую категорию «бюджетная система», первым прецедентом в ряду которых является исследуемый принцип, а также в выработке предложений, направленных на нормативное закрепление участия гражданского общества в бюджетных правоотношениях.

Научная новизна диссертационного исследования, свидетельствующая о личном вкладе автора в науку, также отражена в **положениях, выносимых на защиту:**

1. Обосновано, что участие граждан в бюджетных правоотношениях предполагает исключительно добровольный характер и связано с реализацией прав граждан без возложения на них обязанностей, связанных участием в бюджетном процессе. В этом контексте идентификация бюджетно-правового статуса граждан как субъектов бюджетного права (участников бюджетных правоотношений) в части реализации указанных выше прав влечет взаимно обусловленную, но одностороннюю обязанность органов власти (управления) соответствующего публично-правового образования по совершению ответных юридически значимых действий в бюджетной сфере.

2. В целях восполнения правового пробела разработано авторское определение принципа участия граждан в бюджетном процессе, предусматривающее «учет мнения граждан и общественных объединений при осуществлении расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также создание, поддержание функционирования

и совершенствование механизмов участия граждан и общественных объединений в составлении и рассмотрении проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, утверждении и исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, контроле за их исполнением, осуществлении бюджетного учета, составлении, рассмотрении и утверждении бюджетной отчетности».

3. В целях идентификации принципов, прямо не отражающих сущностные характеристики бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также для повышения точности и ясности используемых в Бюджетном кодексе Российской Федерации терминов (понятий) обоснована необходимость законодательного расширения наименования Главы 5 Бюджетного кодекса Российской Федерации и статьи 28 Бюджетного кодекса Российской Федерации в части отражения принципов «бюджетного законодательства Российской Федерации, организации и функционирования бюджетной системы Российской Федерации».

4. В связи с участием общественных объединений в финансовой деятельности государства, а также учитывая потенциал исследованных форм участия граждан и общественных объединений в бюджетных правоотношениях, обоснована необходимость законодательного распространения действия исследуемого принципа на участие гражданского общества в бюджетных правоотношениях.

5. Установлено, что в качестве форм непосредственного участия граждан в бюджетных правоотношениях выступают инициативное бюджетирование (инициативные проекты) и самообложение граждан. Опосредованные формы участия граждан в бюджетных правоотношениях могут быть задействованы посредством реализации общего и иного отраслевого правового статуса граждан при подготовке решений, регулируемых положениями отраслевого законодательства.

6. Обосновано, что закрепление принципа участия граждан бюджетном процессе является закономерной трансформацией классического понимания

участия граждан в финансовой деятельности государства (в том числе через участие в выборах, референдумах и иных формах участия в управлении делами государства и в местном самоуправлении) к новому подходу, в котором «вовлеченность» граждан в бюджетный процесс может рассматриваться как механизм повышения финансовой грамотности и достижения финансовой культуры граждан.

7. Выявлена обусловленность и зависимость реализации принципа участия граждан в бюджетном процессе от функционирования иных принципов бюджетной системы Российской Федерации, а также определена специфика исследуемого принципа, заключающаяся в особом субъектном составе, границах его реализации, способах (формах) задействования.

Теоретическая значимость диссертационного исследования заключается в том, что полученные в ходе исследования выводы и предложения вносят вклад в финансово-правовую науку, способствуя созданию системного представления о правовом содержании принципа участия граждан в бюджетном процессе, о возможностях расширения потенциала идентификации новых принципов в бюджетном законодательстве Российской Федерации с необходимостью расширения значения обобщающего для них понятия от используемого в настоящее время понятия «бюджетная система», предусматривающего возможность идентификации исключительно тех принципов, которые отражают отдельные существенные характеристики соответствующих бюджетов, к понятию «бюджетное законодательство», а также в целом развивают ряд правовых положений, приводящих к новым доктринальным выводам.

Практическая значимость диссертационного исследования заключается в возможности использования сформулированных выводов и практических предложений при осуществлении нормотворческой деятельности, в частности, при совершенствовании бюджетного законодательства Российской Федерации в обозначенных проекциях.

Сформулированные теоретические положения диссертации могут быть использованы при последующей разработке исследуемых аспектов бюджетного права в Российской Федерации, в процессе преподавания профильных учебных дисциплин и подготовке научно-квалификационных работ, продолжающих исследование в направлении развития избранной тематики с учетом полученных соискателем выводов.

Апробация результатов исследования. Диссертация обсуждена и одобрена на совместном заседании отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства и кафедры публичного права ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации».

Теоретические положения диссертации, выводы и научно-практические рекомендации представлены в четырех публикациях автора в научных журналах, указанных в перечне ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией (ВАК) при Минобрнауки России.

Основные положения и выводы диссертации использованы соискателем в докладах на научных конференциях, в частности:

- XIII Международный конгресс сравнительного правоведения «Современное сравнительное правоведение: традиции, новации, перспективы», 6 декабря 2023 г., ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации», г. Москва;

- XI Общероссийское годовое собрание теоретиков права «Концепции развития российского законодательства как достижение современной академической науки», 28 февраля 2024 г., ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации», г. Москва;

- Круглый стол «Доктрина финансового права», 24 октября 2024 г., ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации», г. Москва;

- XIV Международный конгресс сравнительного правоведения «Сравнительное правоведение как инструмент межкультурного диалога», 5 декабря 2024 г., ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации», г. Москва;

- XX Международная школа-практикум молодых ученых-юристов «Ресурсы права в реализации приоритетных стратегических инициатив», 15 мая 2025 г., ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации», г. Москва и др.

Структура диссертационного исследования обусловлена его целью и задачами и состоит из введения, двух глав, включающих семь параграфов, заключения, библиографического списка и приложения.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В БЮДЖЕТНОМ ПРОЦЕССЕ

§ 1.1. Содержание и специфика правового регулирования участия граждан в бюджетном процессе²

Исторически сложившиеся представления о бюджетных правоотношениях, возникающих в процессе формирования доходов и осуществления расходов соответствующих бюджетов, зачастую основываются на подходе, согласно которому подобные решения принимаются непосредственно уполномоченными органами власти. Поскольку сам бюджет предназначен для финансового обеспечения задач и функций государства, представляется вполне обоснованным, что именно государство, в первую очередь, через систему нормативных правовых актов определяет круг участников деятельности по составлению и исполнению бюджета, а также спектр присущих участникам данной деятельности полномочий.

Вместе с тем заметим, что основополагающей целью исполнения задач и функций государства является обеспечение развития общества, а также повышение качества благосостояния его жителей. Дискуссионным в зависимости от формы государства и ценностных установок, лежащих в его основе, является вопрос о путях непосредственного достижения данной цели, приоритетности интересов государства в целом или каждого человека в частности, тогда как вывод о важности развития государства и общества красной нитью проходит через исследования, касающиеся определения целей государства, от дореволюционного и до настоящего времени.

Так, один из основоположников конституционного права, государствовед Ф.Ф. Кокошкин при решении вопроса об определении цели

² Параграф подготовлен на основе статьи «Особенности правового регулирования участия граждан в бюджетном процессе» / Замаратский Л.А. // Финансовое право. 2024. № 5. С. 29–33.

государства использовал конструкцию «цели, которые ставят государству составляющие его люди»³, отмечая также, что «эти цели можно, в свою очередь, свести к одному высшему понятию общественного интереса»⁴.

Коммунистическое общество, согласно манифесту коммунистической партии авторства К. Маркса и Ф. Энгельса, должно было представлять собой ассоциацию, в которой «свободное развитие каждого является условием свободного развития всех»⁵.

В современных условиях, когда государство действует исходя из приоритетов концепции устойчивого развития, особое внимание и особая роль отводится такому фактору, как человеческий капитал⁶.

Таким образом, реализация направлений государственной политики в отраслях экономики и в социальной сфере характеризуется рядом показателей социально-экономического развития, выполнение которых в совокупности может рассматриваться как достижение целей развития государства. Инструментарий достижения поставленных целей, как правило, определяется в принятых государственными органами актах стратегического планирования, содержащих обоснование необходимости достижения поставленных целей. В современных условиях, характеризующихся явным уклоном на стандартизацию процессов государственного управления, нельзя не отметить, что данные документы стратегического планирования в различных отраслях безусловно различны между собой, хотя и составлены

³ Кокошкин Ф.Ф. Лекции по общему государственному праву. 2-е изд. М.: Издание Бр. Башмаковых. 1912. С. 96.

⁴ Там же. С. 97.

⁵ Маркс К., Энгельс Ф. Манифест коммунистической партии // Избранные произведения: в 2 т. Т. I. М.: Государственное издательство политической литературы. 1952. С. 28. (Цит. по: Иохим А.Н. Особенности развития гуманитарного дискурса в советской политической практике // Вестник Московского университета. Сер. 12. Политические науки. 2018. № 4. С. 28).

⁶ См., например: Меркулов П.А., Филонов В.И., Малахова О.В. Роль государственной службы в реализации целей устойчивого развития государства // Власть. 2016. Т. 24. № 5. С. 15–20; Тугускина Г.Н. Человеческий капитал регионов как основа формирования национального человеческого капитала // Вестник Удмуртского университета. Серия Экономика и право. 2024. Т. 34. № 2. С. 271–277.

по определенным стандартизированным формам⁷. Различия, в первую очередь, выражаются в методологии каждой конкретной государственной программы, национального проекта и характерных для отраслей специфических особенностях, однако общей для всех них характеристикой является финансовое обеспечение.

Объем финансирования, предусмотренный для реализации стратегических инициатив, является одним из ключевых факторов, способствующих их реальному воплощению. В связи с этим предмет финансового права постоянно пополняется новыми исследовательскими вопросами в части научной обоснованности обеспечения таких стратегических инициатив финансированием для последующей реализации обозначенных в соответствующих стратегических документах целей развития государства, что в полной мере соотносится с позицией Н.И. Химичевой, согласно которой «финансовое право как отрасль публичного права призвано обеспечить приведение в действие» и «целенаправленное функционирование» механизма финансов «в соответствии с задачами общества и государства»⁸.

Вполне обоснованно в связи с этим утверждать, что эволюционный характер развития общественных отношений, входящих в предмет регулирования финансового права как отрасли права, распространяется и на его подотрасли, что подтверждается позициями ведущих исследователей. Так, Н.А. Поветкина справедливо отмечает, что за последнее время в бюджетном праве произошли позитивные трансформационные процессы, например, в части изменения статуса субъектов бюджетного права «как посредством расширения круга участников бюджетных отношений»,

⁷ См.: постановление Правительства Российской Федерации от 26 мая 2021 г. № 786 «О системе управления государственными программами Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 23. Ст. 4042.

⁸ Химичева Н.И. Российское финансовое право на современном этапе // Ленинградский юридический журнал. 2013. № 3 (33). С. 11.

«так и за счет расширения полномочий (функций) уже существующих субъектов»⁹.

В исследуемом контексте обращают на себя внимание также позиции Е.Ю. Грачевой, отмечающей в рамках исследования основных тенденций развития финансового права, что «государство, помимо публичных интересов, выполняет социальные функции, касающиеся соблюдения прав конкретных граждан»¹⁰, а также Э.В. Ислямовой о том, что «основной задачей государства в социальной сфере становится повышение качества жизни населения»¹¹.

Вместе с тем, принимая во внимание мысль о том, что именно качество жизни граждан лежит в основе деятельности государства, особый исследовательский интерес представляет роль непосредственно граждан в принятии решений, касающихся формирования доходов и осуществления расходов бюджетов, что, по нашему мнению, тождественно роли участия граждан в бюджетном процессе.

Бюджетное законодательство Российской Федерации определяет бюджетный процесс как регламентируемую законодательством Российской Федерации деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, утверждению и исполнению бюджетов, контролю за их исполнением, осуществлению бюджетного учета, составлению, внешней проверке, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности¹². Как следует из данного определения, к числу участников бюджетного процесса федеральный законодатель относит органы

⁹ Поветкина Н.А. Трансформация бюджетного законодательства: причины, формы, перспективы // Финансовое право. 2021. № 12. С. 23.

¹⁰ Грачева Е.Ю. Основные тенденции развития финансового права как публично-правовой отрасли // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2024. № 7 (119). С. 24.

¹¹ Ислямова Э.С. Бюджетно-правовой режим государственного (муниципального) социального заказа на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2022. С. 39.

¹² См.: статья 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3823.

государственной власти и местного самоуправления, а также нераскрытую напрямую в статье 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ) категорию «иных участников бюджетного процесса».

Вместе с тем исчерпывающий перечень участников бюджетного процесса содержится в статье 152 БК РФ. Положения данной статьи конкретизируют нормативное определение понятия бюджетного процесса в части определения того, какие именно должностные лица, органы государственной власти и местного самоуправления относятся к участникам бюджетного процесса, а также раскрывают категорию иных участников бюджетного процесса. Нельзя не отметить, что обозначенная норма не содержит упоминания о гражданах как об участниках бюджетного процесса, из чего следует однозначный вывод – согласно бюджетному законодательству Российской Федерации, граждане участниками бюджетного процесса не являются.

Одновременно с этим, согласно нормативному определению, бюджетными полномочиями считаются права и обязанности органов государственной власти (органов местного самоуправления) и иных участников бюджетного процесса по регулированию бюджетных правоотношений, организации и осуществлению бюджетного процесса¹³. Поскольку граждане не могут быть причислены ни к одной из обозначенных категорий, следует еще один неоспоримый с нормативной позиции вывод, что граждане бюджетными полномочиями не обладают.

Как известно, в конце 2021 года перечень принципов бюджетной системы Российской Федерации был дополнен принципом участия граждан в бюджетном процессе¹⁴. Данная новелла бюджетного законодательства Российской Федерации находится в одном логическом ряду

¹³ См.: статья 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3823.

¹⁴ См.: Федеральный закон от 29 ноября 2021 г. № 384-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2022 году» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 49. Ст. 8148.

с приобретающей все большую актуальность в современных отношениях гражданина и государства концепцией человекоцентричности, согласно которой деятельность государственных органов и организаций основывается на потребностях граждан, предполагает учет их мнения при принятии основополагающих решений¹⁵.

Как отмечается в монографическом исследовании профессора Ю.А. Тихомирова, именно право занимает важнейшее место среди различных регуляторов, от «правильного использования» которых во многом зависит «обеспечение устойчивого социально-экономического развития страны»¹⁶. В действительности, реализация бюджетных правоотношений, представляющих собой основу для принятия решений относительно направлений развития государственных и общественных институтов, предопределяет необходимость учета позиции соответствующей целевой аудитории, оказание положительного воздействия на которую презюмируется при принятии соответствующих решений.

Исследуемый принцип бюджетной системы Российской Федерации был установлен Федеральным законом «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2022 году»¹⁷, проект которого был внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации Правительством Российской Федерации 30 сентября 2021 г. в составе т.н. «бюджетообразующего» пакета законопроектов. Вместе с тем стоит отметить, что первоначальная редакция вышеназванного проекта федерального закона не содержала положения о дополнении перечня

¹⁵ См.: Д.Ю. Григоренко. Клиентоцентричное государство – это решение проблем человека без его участия // Правительство Российской Федерации : официальный сайт. URL: <http://government.ru/news/44181/>.

¹⁶ См.: Тихомиров Ю.А. Эффективность законодательства: вопросы теории и практики : монография / отв. ред. Ю.А. Тихомиров, В.П. Емельянцева. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2015. С. 17.

¹⁷ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 49. Ст. 8148.

принципов бюджетной системы Российской Федерации новым принципом. Данное законоположение было отражено в качестве поправки, поступившей к законопроекту перед его рассмотрением Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации во втором чтении, на что обращает внимание Н.А. Саттарова¹⁸.

Согласно тексту редакции проекта федерального закона с учетом поправки № 34, рекомендуемой в числе прочих Комитетом Государственной Думы по бюджету и налогам к принятию Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации во втором чтении¹⁹, Бюджетный кодекс Российской Федерации должен был быть дополнен статьей 36¹, детально раскрывающей содержание вновь устанавливаемого принципа участия граждан в бюджетном процессе. Однако после принятия обозначенного проекта федерального закона во втором чтении в редакции, включающей данную поправку, Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации было принято решение вернуть законопроект к процедуре второго чтения²⁰, в ходе которого данная поправка из текста редакции законопроекта была исключена.

Принимая во внимание, что обозначенная выше поправка, раскрывающая значение принципа участия граждан в бюджетном процессе, в итоге не была принята Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации, предложенное регулирование несомненно заслуживает внимания с исследовательской позиции.

¹⁸ См.: Саттарова Н.А. Принцип участия граждан в бюджетном процессе // Финансовое право. 2022. № 6. С. 26–29.

¹⁹ См.: Таблица поправок № 1 к проекту федерального закона № 1258306-7 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2022 году», рекомендуемых Комитетом Государственной Думы по бюджету и налогам к принятию // Система обеспечения законодательной деятельности : официальный сайт. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1258306-7>.

²⁰ См.: постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 16 ноября 2021 г. № 133-8 ГД «О проекте федерального закона № 1258306-7 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2022 году» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 47. Ст. 7746.

Так, согласно проектируемой на тот момент норме²¹, принцип участия граждан в бюджетном процессе должен был означать:

«обязанность органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления проводить публичные слушания или общественные обсуждения проектов бюджетов в сроки, позволяющие учесть при подготовке проектов законов (решений) о бюджете результаты проведенных публичных слушаний или общественных обсуждений;

право и обязанность органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления использовать механизмы по вовлечению граждан в процесс принятия решений, направленных на реализацию мероприятий, имеющих для них приоритетное значение и определяемых с учетом их мнения, с участием законодательных (представительных) органов государственной власти (представительных органов муниципальных образований);

разработку и реализацию государственных (муниципальных) программ с учетом мнения граждан».

Рассмотрим каждую из проекций предложенной детализации исследуемого принципа.

В части предлагаемого установления обязанности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по проведению публичных слушаний или общественных обсуждений проектов бюджетов в сроки, позволяющие учесть при подготовке проектов законов (решений) о бюджете результаты проведенных публичных слушаний или общественных обсуждений, заметим, что законодательством о публичной власти на уровне субъектов Российской

²¹ См.: постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 11 ноября 2021 г. № 122-8 ГД «О проекте федерального закона № 1258306-7 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2022 году» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 46. Ст. 7663.

Федерации²² и законодательством о местном самоуправлении уже предусмотрена обязательность проведения публичных слушаний по проекту соответственно бюджета субъекта Российской Федерации и проекту местного бюджета. В то же время соответствующие законоположения не содержат упоминания о рациональности сроков проведения таких процедур, в чем видится одна из новелл ранее предложенного правового регулирования.

В части предложения о разработке и реализации государственных (муниципальных) программ с учетом мнения граждан следует отметить, что исходя из того, что реализация государственных (муниципальных) программ производится за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, процедура публичных слушаний по проектам соответствующих бюджетов в той же степени, что и в предыдущем предложении, отвечает целям предлагаемого регулирования.

Здесь же заметим, что проведение процедуры публичных слушаний по проекту бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета), за счет средств которого планируется реализация мероприятий государственной (муниципальной) программы, предусматривает возможность участия граждан в процессе принятия решений непосредственно в части реализации такой программы, при этом разработка таких программ предусматривает, в свою очередь, проведение процедуры общественного обсуждения.

Так, нормы Положения о системе управления государственными программами Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 26 мая 2021 г. № 786 «О системе управления государственными программами Российской Федерации»²³,

²² Причем, как действующим Федеральным законом «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», так и утратившим силу Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

²³ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 23. Ст. 4042.

обеспечивают необходимость общественного обсуждения проектов постановлений Правительства Российской Федерации об утверждении государственных программ. Аналогичного порядка данным постановлением рекомендовано придерживаться и органам государственной власти субъектов Российской Федерации при установлении порядка разработки и реализации государственных программ на региональном уровне.

Обращает внимание в этом ряду положение части 2 статьи 179 БК РФ, согласно которому объем бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение реализации государственных (муниципальных) программ утверждается законом (решением) о бюджете по соответствующей каждой программе целевой статье расходов бюджета в соответствии с утвердившим программу нормативным правовым актом Правительства Российской Федерации, высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации, муниципальным правовым актом местной администрации муниципального образования.

Из вышеназванного следует, что принимаемые представительными органами нормативные правовые акты об утверждении соответствующих бюджетов в обязательном порядке содержат целевые статьи расходов согласно ранее утвержденным исполнительными органами параметрам государственных (муниципальных) программ.

Вместе с тем, характеризуя правовую регламентацию процесса составления государственных программ в Российской Федерации, А.Г. Гуринович отмечает, что в число показателей государственных программ помимо прочих при необходимости включаются «показатели уровня удовлетворенности граждан Российской Федерации качеством предоставляемых государственных и муниципальных услуг в соответствующей сфере социально-экономического развития Российской Федерации»²⁴.

²⁴ См.: Гуринович А.Г. Нормативно-правовая регламентация бюджетного процесса в России: учебное пособие. М.: Юстицинформ, 2023.

В меньшей степени действующим законодательством урегулированы предлагаемые к установлению ранее обозначенной поправкой «право и обязанность органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления использовать механизмы по вовлечению граждан в процесс принятия решений, направленных на реализацию мероприятий, имеющих для них приоритетное значение и определяемых с учетом их мнения, с участием законодательных (представительных) органов государственной власти (представительных органов муниципальных образований)». В целом, предложенная формулировка нормы права вызывает некоторые сомнения в связи с тем, что ею одновременно предлагается установление и права, и обязанности органов публичной власти. Выскажем при этом предположение, что под данное ранее проектируемое регулирование подпадают уже установленные федеральным законодательством механизмы участия граждан в бюджетном процессе (например, инициативное бюджетирование, самообложение граждан).

Однако, несмотря на то, что действующие как на момент рассмотрения обозначенной поправки, так и на сегодняшний день положения законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации в определенной степени отвечают целям предложенного регулирования, проектируемая данной поправкой редакция нормативного содержания принципа участия граждан в бюджетном процессе не была принята Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации.

Важно отметить, что нормативно закрепленный в 2021 году, исследуемый принцип до настоящего времени не получил детализации своего содержания в рамках отдельной статьи БК РФ, что подразумевает необходимость предложения его научно обоснованного содержания на исследовательском уровне. Представляется, что данная задача может быть решена исключительно в совокупности с нахождением ответа на исследовательский вопрос об определении содержания категории участия

граждан в бюджетном процессе. Не умаляет уникальности данной ситуации тот факт, что перед исследователем ставится задача раскрытия содержания участия граждан в бюджетном процессе, при том, что граждане, как уже было отмечено, не являются участниками бюджетного процесса, и тем самым, не могут обладать бюджетными полномочиями.

Учитывая, что в состав бюджетного законодательства Российской Федерации помимо БК РФ, а также нормативных правовых актов, утверждающих принятие соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, входят иные федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации и муниципальные правовые акты представительных органов муниципальных образований, регулирующие бюджетные правоотношения, следует понимать, что условия, при которых граждане вправе применять инструментарий бюджетно-правовых механизмов, обозначаются законодательными (представительными) органами государственной власти либо представительными органами местного самоуправления, которые в соответствии со статьей 152 БК РФ являются участниками бюджетного процесса. Выскажем в этой связи гипотезу, согласно которой некоторые участники бюджетного процесса, обладающие в силу своего правового статуса полномочиями по принятию актов бюджетного законодательства, правомочны определять круг возможностей граждан по участию в бюджетном процессе, продолжая исследование в части раскрытия содержания участия граждан в бюджетном процессе через определение роли граждан в бюджетном процессе посредством применения соответствующих правовых механизмов, обеспечивающих возможность вовлечения граждан в бюджетный процесс в рамках реализации бюджетных полномочий участниками бюджетного процесса.

Остановимся несколько подробнее на понятии правового механизма. Так, С.А. Кузнецова приводит позицию о возможности рассмотрения исследуемого понятия в качестве тождественного понятию «механизм правового регулирования», также отмечая, что «определение понятия

«правовой механизм» должно позволять в каждом конкретном случае показывать, каким образом осуществляется или должно осуществляться правовое регулирование общественных отношений, возникающих по определенному поводу, позволять наметить пути развития законодательства и правоприменительной деятельности в любой исследуемой области»²⁵. С.А. Кузнецовой также проанализирован ряд иных трактовок понятия «правового механизма».

Например, А.Д. Селюковым правовой механизм определялся как «урегулированный нормами права комплекс управленческих отношений по применению методов, инструментов, правил»²⁶. А.С. Домченко отмечает, что правовой механизм «представлен системой правовых норм», определяя соотношение с категорией «механизм правового регулирования», выражающееся в том, что «механизм правового регулирования – это правовой механизм в действии»²⁷.

В целом, конкретизированные определения исследователей не находят консолидированной позиции в определении вышеобозначенного понятия. В то же время обобщающим критерием является определение правового механизма в качестве совокупности правовых факторов и средств, непосредственно направленных на регулирование общественных отношений в соответствующей сфере.

При этом сами правовые механизмы, как правило, получают свое нормативное закрепление именно на законодательном уровне. Особенность правового регулирования в этом контексте заключается в том, что нормами бюджетного законодательства регулируются отношения, содержание которых затрагивает бюджетно-правовые аспекты реализации

²⁵ Кузнецова С.А. К вопросу об определении понятия «правовой механизм» // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2013. № 1 (57). С. 10.

²⁶ См.: Селюков А.Д. Финансово-правовые механизмы государственного управления // Финансовое право. 2010. № 7. С. 2–6.

²⁷ Домченко А.С. Правовой механизм и механизм правового регулирования: вопросы соотношения // Эволюция российского права: материалы XVIII Заочной международной научной конференции молодых ученых и студентов. Уральский государственный юридический университет. 2020. С. 264.

соответствующих механизмов, тогда как вопросы их непосредственного применения регулируются нормами отраслевого законодательства. В качестве примеров следует привести механизмы самообложения граждан и инициативного бюджетирования, правовые положения которых установлены нормами законодательства о местном самоуправлении.

Исходя из того, что посредством применения соответствующих бюджетно-правовых механизмов в рамках реализации исследуемого принципа презюмируется возможность участия граждан в бюджетном процессе, следует определить условия, при которых граждане вправе воспользоваться инструментарием таких правовых механизмов. Поскольку бюджетные правоотношения являются публично-правовыми, имеется понимание, что данные условия должны содержаться в соответствующих нормативных правовых актах, включая акты бюджетного законодательства Российской Федерации.

Таким образом, высказанная гипотеза, согласно которой отдельные участники бюджетного процесса правомочны определять круг возможностей граждан по участию в бюджетном процессе, нашла свое подтверждение. Заметим при этом, что в данном контексте речь идет об участии граждан в бюджетном процессе посредством реализации бюджетно-правовых механизмов, правовые основы которых установлены, как правило, отраслевым законодательством, а корреспондирующие нормы отражены в БК РФ.

Логично в связи с этим продолжить исследование в части конкретизации определения форм участия граждан в бюджетном процессе посредством бюджетно-правовых механизмов. Предваряя данное направление исследования, заметим, что сам бюджет согласно его нормативному определению²⁸ предназначен для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления, исходя из чего

²⁸ См.: статья 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3823.

само участие граждан в бюджетном процессе тесно взаимосвязано с их участием непосредственно в управлении делами государства, а также в местном самоуправлении. Таким образом, имеется понимание, что проявление участия граждан в бюджетном процессе возможно, в свою очередь, через их участие в управлении делами государства и в местном самоуправлении.

Не ставя дополнительной задачи, решение которой может способствовать выходу за рамки предмета регулирования бюджетного права, но вместе с тем принимая во внимание, что исследование посвящено публично-правовым аспектам общественных финансов, полагаем целесообразным в первую очередь рассмотреть формы участия граждан в управлении делами государства и в местном самоуправлении, после чего обратиться к бюджетно-правовым основам такого участия.

Так, основополагающим законоположением в обозначенном вопросе является часть 1 статьи 32 Конституции Российской Федерации, согласно которой граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей²⁹.

Заметим при этом, что в законодательстве о публичной власти на уровне субъектов Российской Федерации прямого упоминания форм участия граждан в управлении делами государства не содержится³⁰.

Вместе с тем согласно нормам статьи 130 Конституции Российской Федерации, местное самоуправление осуществляется гражданами в формах прямого волеизъявления (в том числе выборы и референдум), через выборные и другие органы местного самоуправления. Обозначенные

²⁹ См.: Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). 6 октября 2022 г.

³⁰ См.: Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 52. Ст. 8973.

конституционные положения о местном самоуправлении, в свою очередь, находят свое отражение на уровне федерального законодательства. Так, в главе 5 Федерального закона от 20 марта 2025 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»³¹ в постатейном порядке обозначены формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления. Таким образом, представляется целесообразным последовательно рассмотреть бюджетно-правовые аспекты их реализации, чему будет посвящен отдельный параграф второй главы.

Высказывая гипотезу, согласно которой участие граждан в бюджетном процессе проявляется посредством их участия в управлении делами государства и в местном самоуправлении, стоит отметить, что рассматриваемые формы участия граждан в управлении делами государства и в местном самоуправлении не могут быть отождествлены с формами участия граждан в бюджетном процессе. Принимая во внимание, что при обращении к таким формам граждане используют свое право на участие в бюджетном процессе, при этом не прибегая к формам непосредственного участия в бюджетном процессе, следует сделать вывод, что в данном случае речь идет об опосредованном участии граждан в бюджетном процессе.

В свою очередь, особенность правового регулирования участия граждан в бюджетном процессе проявляется в том, что отношения, содержание которых затрагивает бюджетно-правовые аспекты реализации соответствующих механизмов, регулируются нормами бюджетного законодательства, тогда как вопросы их непосредственного применения регулируются нормами отраслевого законодательства³², что представляется характерным для форм как непосредственного, так и опосредованного участия граждан в бюджетном процессе.

³¹ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2025. № 12. Ст. 1200.

³² См. подробнее: Замаратский Л.А. Особенности правового регулирования участия граждан в бюджетном процессе // Финансовое право. 2024. № 5. С. 29–33.

Также в рамках анализа возможности практического применения механизмов, посредством которых граждане реализуют свое право на участие в бюджетном процессе, полагаем правильным придерживаться позиции С.М. Мироновой, предлагающей рассмотрение участия граждан в бюджетном процессе в том числе по соответствующим стадиям бюджетного процесса³³.

При этом следует заметить, что сам вопрос выделения стадий бюджетного процесса в целом не лишен дискуссионного характера. Так, точки зрения исследователей бюджетного права в определении числа стадий бюджетного процесса и их содержания во многом схожи, однако нормативно такая категория, как «стадия бюджетного процесса», не закреплена. В связи с этим в рамках данного исследования необходимо кратко охарактеризовать доктринальные подходы к определению понятия стадии бюджетного процесса, в первую очередь, высказав обоснованную позицию относительно содержания таких стадий.

Заметим, что соответствующее законоположение действует в настоящее время не в исходной редакции. Так, в 2007 году помимо внесения юридико-технических правок определение понятия бюджетного процесса в БК РФ было дополнено «деятельностью участников бюджетного процесса по осуществлению бюджетного учета, составлению, внешней проверке, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности» с закреплением одноименного раздела VIII¹ части третьей БК РФ, регулирующего соответствующие отношения по настоящее время³⁴.

Концептуальное исследование отношений, возникающих на отчетной стадии бюджетного процесса, было проведено Р.Е. Артюхиным, пришедшим

³³ См.: Миронова С.М. Принцип участия граждан в бюджетном процессе как принцип бюджетной системы Российской Федерации: понятие и правовое закрепление // Финансовое право. 2022. № 6. С. 20–25.

³⁴ См.: Федеральный закон от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 18. Ст. 2117.

к выводу, что «в состав отчетной стадии бюджетного процесса включаются отношения по внешней проверке бюджетной отчетности публично-правовых образований, которые в то же время являются частью отношений по осуществлению государственного (муниципального) финансового контроля»³⁵.

Согласно общепризнанному подходу, выделяются 4 стадии бюджетного процесса, а именно: составление проекта бюджета; рассмотрение проекта бюджета и утверждение бюджета; исполнение бюджета; составление, рассмотрение и утверждение отчета об исполнении бюджета. При этом, например, С.В. Янкевич в своем исследовании утверждает, что «нецелесообразно обособлять такой вид деятельности как осуществление контроля на какой-либо стадии бюджетного процесса», отмечая, что контрольная функция государства «должна реализовываться на протяжении всего бюджетного процесса»³⁶.

Нельзя не отметить дискуссионного характера вышеприведенного утверждения непосредственно с позиции предмета государственного финансового контроля. Подразделяясь в соответствии со статьей 265 БК РФ на предварительный и последующий, государственный (муниципальный) финансовый контроль, осуществляется соответственно в процессе исполнения бюджетов и по результатам их исполнения. Таким образом, названными нормативными положениями проведение государственного (муниципального) финансового контроля до начала стадии исполнения бюджета не предусматривается.

Приводя нормативное определение бюджетного процесса, включающее (как уже было указано ранее) деятельность участников бюджетного процесса по контролю за исполнением соответствующих бюджетов, И.И. Кучеров также выделяет 4 стадии бюджетного процесса: «составление и внесение

³⁵ Артюхин Р.Е. Правовое регулирование отчетной стадии бюджетного процесса : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 8.

³⁶ Янкевич С.В. О понятии бюджетного процесса // Общество. Среда. Развитие. 2011. № 3 (20). С. 96.

проекта бюджета»; «рассмотрение и утверждение бюджета»; «исполнение бюджета»; «подготовка, рассмотрение и утверждение отчета об исполнении бюджета»³⁷.

В этом контексте также следует обратиться к исследованию О.В. Болтиновой. Анализируя конституционные начала бюджетного процесса в Российской Федерации, профессор приходит к выводу, что «на стадиях составления, рассмотрения и утверждения бюджетной отчетности наблюдается механизм взаимодействия всех трех ветвей власти: законодательной, исполнительной, судебной», резюмируя также, что «механизм взаимодействия законодательной и исполнительной власти проявляется и на других стадиях бюджетного процесса Российской Федерации»³⁸. При этом О.В. Болтинова в одном из своих последующих исследований отмечает, что «большинство авторов, повторяя положения бюджетного законодательства, выделяют четыре стадии бюджетного процесса», указывая также на то, что «концепция четырехстадийного бюджетного процесса является наиболее верной и оправданной, поскольку она возникла в результате длительной эволюции бюджетного процесса»³⁹.

В действительности следует констатировать, что подход к выделению четырех стадий бюджетного процесса можно назвать наиболее распространенным⁴⁰. При этом в отдельных случаях, разделяя отдельные стадии бюджетного процесса, исследователи выводят большее их число.

Среди прочих в изучении данного вопроса выделяется позиция И.И. Полын, который разделяет понимание бюджетного процесса в узком и широком смыслах, определяя бюджетный процесс в узком смысле как

³⁷ См.: Кучеров И.И. Бюджетное право России: курс лекций // М.: АО «ЦентрЮрИнфоР», 2002.

³⁸ Болтинова О.В. Конституционные начала бюджетного процесса Российской Федерации // Lex Russica. 2012. № 3. С. 452.

³⁹ Болтинова О.В. Эволюция бюджетного процесса Российской Федерации в условиях трансформации бюджетного законодательства. Актуальные проблемы российского права. 2023. № 11 (156). С. 71.

⁴⁰ См., например: Кучеров И.И. Указ. соч.; Горбачева О.Ю. Правовые проблемы бюджетного процесса в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003.

«во многом совпадающий с законодательным процессом»⁴¹. В понятие бюджетного процесса в широком смысле И.И. Полин помимо прочего включает «контроль за соответствием утвержденному бюджетному плану всех поступающих в бюджетные фонды средств и расходов из бюджетных фондов», формулируя вывод, согласно которому «бюджетный процесс в широком смысле не ограничивается деятельностью только государственно-властных органов, но и включает также деятельность налогоплательщиков, плательщиков иных сборов, пошлин, штрафов и пр. (в части, касающейся внесения денежных средств в бюджетные фонды)», в связи с чем при выделении стадий бюджетного процесса в широком смысле автором выделяется стадия «контроля за исполнением бюджетного плана»⁴².

Представляется, что для решения вопроса обозначения стадий бюджетного процесса необходимо руководствоваться научно обоснованными критериями выделения таких стадий. Так, например, в рамках исследования правовых проблем бюджетного процесса в Российской Федерации О.Ю. Горбачевой установлены следующие признаки и свойства, принадлежащие самостоятельной стадии бюджетного процесса:

- «1) специфические задачи;
- 2) обособленный круг субъектов;
- 3) итоговые результаты, закрепленные в соответствующих документах, и их правовые последствия;
- 4) процессуальные пределы»⁴³.

Таким образом, дискуссия в части отнесения тех или иных процедур к разряду стадий бюджетного процесса и как следствие определения конечного числа его стадий скорее выходит за рамки данного исследования, в связи с чем полагаем целесообразным принять во внимание нормативный

⁴¹ См.: Полин И.И. Проблемы правового регулирования бюджетного процесса в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001.

⁴² Там же.

⁴³ Горбачева О.Ю. Указ соч. С. 18.

подход, предусматривающий следующие направления деятельности участников бюджетного процесса:

- составление и рассмотрение проектов бюджетов;
- утверждение и исполнение бюджетов;
- контроль за исполнением бюджетов;
- осуществление бюджетного учета; составление, внешняя проверка, рассмотрение и утверждение бюджетной отчетности⁴⁴.

Данный подход также следует учесть при проектировании правового содержания исследуемого принципа.

Как справедливо отмечает Н.И. Химичева, «будучи нацеленным на общезначимые задачи, финансовое право, исходя из конституционных норм (ст. 7 Конституции Российской Федерации), в конечном счете должно способствовать реализации частных интересов граждан, активно влияя на создание государством условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека»⁴⁵. Таким образом, имеется понимание, что участие граждан в бюджетном процессе может быть рассмотрено в качестве составной части правового статуса гражданина.

§1.2. Бюджетно-правовой статус как составная часть правового статуса гражданина

Полученные выше выводы уточняют направление исследования по определению роли граждан в бюджетном процессе, подразумевая поиск решения данного исследовательского вопроса в плоскости определения механизмов вовлечения граждан в бюджетный процесс в рамках реализации бюджетных полномочий участниками бюджетного процесса.

⁴⁴ См.: статья 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3823.

⁴⁵ Химичева Н.И. Указ. соч.

Вновь возвращаясь к мысли о том, что благосостояние граждан рассматривается в качестве одной из основных целей деятельности государства, в связи с чем федеральным законодателем был определен особый статус граждан при участии в бюджетном процессе, в том числе путем утверждения соответствующего принципа, продолжим исследование в направлении определения бюджетно-правового статуса граждан.

Как уже было определено ранее, граждане не являются участниками бюджетного процесса и не обладают бюджетными полномочиями, что следует из проведенного выше анализа норм бюджетного законодательства Российской Федерации, исходя из чего справедливым является вопрос об определении статуса граждан в рамках их участия в бюджетном процессе, решение которого тесно связано с понятием правосубъектности. Анализируя вопросы определения правового статуса участников правоотношений в рамках общего учения о правоотношении, Р.О. Халфина приходит к выводу о целесообразности применения понятия правосубъектности как «предпосылки участия в правоотношении»⁴⁶. Таким образом, следует определить: обладают ли граждане бюджетной правосубъектностью?

По мнению Х.В. Пешковой, исследующей концепцию правового статуса субъектов бюджетного устройства, следует разграничивать понятия «субъекты бюджетного права» и «субъекты бюджетных правоотношений»⁴⁷. Исследователь обосновывает свою позицию примером, согласно которому «являясь субъектами процессуальных прав, например, права на рассмотрение и утверждение бюджетов, Российская Федерация, ее субъекты не являются непосредственными участниками соответствующих бюджетных процессуальных отношений», отмечая также, что «субъектами таких правоотношений выступают уполномоченные органы – законодательные

⁴⁶ Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. М.: Юрид. лит., 1974. С. 117.

⁴⁷ Пешкова Х.В. Концепция правового статуса субъектов бюджетного устройства // Вестник Санкт-Петербургского университета. 2010. Сер. 14. № 4. С. 4.

(представительные) органы власти, осуществляющие действия по рассмотрению и утверждению бюджета»⁴⁸.

Здесь же приведем утверждение профессора В.В. Лазарева о том, что «участниками правоотношений могут быть только субъекты права»⁴⁹. Обратимся к нему несколько позднее.

Х.В. Пешкова также поднимает вопрос о рассмотрении физических лиц в качестве субъектов бюджетного права, определяя при этом рамки рассмотрения данного вопроса непосредственно в аспекте получения средств из бюджетов, и приходит к выводу об «отсутствии целесообразности (и возможности) рассматривать физических лиц в качестве субъектов бюджетного права», так как «денежные средства из бюджета предоставляются физическим и юридическим лицам в рамках исполнения обязанностей получателей бюджетных средств и минуя необходимость наделения физических и юридических лиц статусом «получателей бюджетных средств»⁵⁰. Полагаем корректным в указанном контексте термины физические лица и граждане использовать как равноправные.

В данном исследовании интерес представляет рассмотрение граждан в качестве возможных субъектов бюджетного права или бюджетных правоотношений с позиции участия в бюджетном процессе, что является более емким процессом, чем получение средств из бюджетов, в связи с чем продолжим исследование в обозначенном направлении.

Действуя в рамках подхода, согласно которому бюджетное право является одной из подотраслей финансового права⁵¹, примем во внимание, что такие доктринальные категории как правосубъектность, а также права и обязанности субъекта права, характерные для финансового права как отрасли права, характерны также и для его подотрасли – бюджетного права⁵².

⁴⁸ Там же.

⁴⁹ См.: Лазарев В.В. Общая теория права и государства: учебник // М.: Юристъ, 2001.

⁵⁰ Пешкова Х.В. Указ. соч.

⁵¹ См.: Финансовое право : учебник / отв. ред. Е.Ю. Грачева, О.В. Болтинова. М.: Проспект, 2020.

⁵² См., например: Воронцов О.Г. Принципы бюджетной системы Российской Федерации: теоретико-правовые основы реализации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2019.

Так, определение субъекта финансового права утвердилось в доктрине с такими неотъемлемыми характеристиками, как присущие ему права и обязанности. Емкое определение предложено Т.П. Хребтовой, согласно трактовке которой «субъект финансового права – это лицо, обладающее финансовой правосубъектностью, за которым государство признает способность быть носителем юридических прав и обязанностей, предусмотренных финансовым правом, что позволяет ему участвовать в конкретном финансовом правоотношении»⁵³. Заметим, что данный подход соотносится с вышеприведенной позицией В.В. Лазарева о том, что участниками правоотношений могут быть только субъекты права.

В то же время, приводя авторское определение субъекта финансового права как «носителя прав и обязанностей в финансовой сфере»⁵⁴, С.В. Мирошник напрямую не упоминает в нем наличие финансовой правосубъектности. Вместе с тем в рецензии к данной публикации авторства О.В. Шмалий финансовая правосубъектность определяется как «право признаваться и быть субъектом финансового права»⁵⁵. Таким образом, вопрос о необходимости включения финансовой правосубъектности в определение понятия субъекта финансового права имеет разные решения.

Возвращаясь к неоспоримым сущностным характеристикам субъекта права, которыми являются права и обязанности, предусмотренные нормами соответствующей отрасли права, следует соотнести их с действующими нормативными основами участия граждан в бюджетном процессе.

В указанном контексте необходимо акцентировать внимание на возможности реализации гражданами предоставленных им прав на участие в отдельных процедурах в рамках бюджетного процесса посредством применения соответствующих правовых механизмов (например,

⁵³ Хребтова Т.П. Органы внутренних дел как субъекты финансового права : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 19 (Цит. по: Хребтова Т.П. О соотношении субъекта финансового права и субъектов других отраслей права // Вестник Московского государственного лингвистического университета. Образование и педагогические науки. 2020. № 2 (835). С. 281).

⁵⁴ Мирошник С.В. К вопросу о субъектах финансового права // Бизнес в законе. 2012. № 2. С. 151.

⁵⁵ Там же.

публичные слушания, инициативное бюджетирование и другие). В действительности, граждане имеют право в рамках установленных законодательством процедур принимать участие в реализации соответствующих правовых механизмов, при том, что данное право реализуется гражданами исключительно по собственной воле.

Таким образом, не вызывает сомнений наличие у граждан прав, реализация которых обеспечивается в рамках бюджетного процесса, однако возможное наличие у граждан соответствующих обязанностей не имеет подобной определенности. Исходя из того, что участие граждан в бюджетном процессе является добровольным, ни одно из положений бюджетного законодательства Российской Федерации не содержит упоминаний об обязанности участия граждан в каких-либо механизмах, регулирующих бюджетный процесс. Однако из данного правила, как представляется, имеется одно исключение – механизм самообложения граждан.

В рамках действующего регулирования запуск процедуры самообложения граждан возможен только в случае принятия соответствующего решения на местном референдуме или в определенных случаях – на сходе граждан⁵⁶. Вместе с тем специфической особенностью процедуры самообложения граждан является необходимость исполнения решения местного референдума всеми жителями, в том числе не поддержавшими проект в ходе плебисцита. При этом важно отметить, что минимальный порог явки на референдумы, по итогам которых принимаются решения о запуске процедуры самообложения граждан, может не устанавливаться.

Анализируя вышеприведенные доводы о возможном причислении граждан к числу субъектов бюджетного права, приходим к выводу, что за признание граждан в данном качестве выступает только наличие у них

⁵⁶ См.: Федеральный закон от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2025. № 12. Ст. 1200.

прав на участие в отдельных процедурах в рамках бюджетного процесса, при том, что участниками бюджетного процесса они не являются и бюджетными полномочиями не обладают.

В рамках изучения данного вопроса обратимся к исследованию правовой природы правосубъектности, проведенному В.В. Скоробогатовой. Исследователь отмечает, что правосубъектность «существует в правовой форме, в которую она облекается благодаря правовому урегулированию»; возникает между определенными субъектами – «государством и ее носителями»; «носит волевой характер»⁵⁷.

Как представляется, отношения между гражданином и государством (муниципальным образованием), возникающие в рамках бюджетного процесса, удовлетворяют всем вышеприведенным характеристикам.

Продолжая исследование общеправовой категории «правосубъектность», обратимся к опыту русского гражданского права времен 1917 года, отраженному в учении В.И. Синайского. Ученый отмечал, что «так как все люди признаны ныне субъектами права без каких бы то ни было исключений, то все они обладают правоспособностью как самым существенным и основным своим правом, составляющим поэтому своего рода свойство человека»⁵⁸. Философ права Н.М. Коркунов также отмечал, что «только люди правоспособны, так как способность быть субъектом юридических отношений называется правоспособностью»⁵⁹.

Данные подходы сохраняют актуальность и в настоящее время, поскольку правоспособность как составная часть правосубъектности присуща человеку с рождения, при этом вторая составляющая – дееспособность в гражданских правоотношениях наступает с момента совершеннолетия гражданина. Исследовательский интерес вызывает вопрос

⁵⁷ См.: Скоробогатова В.В. Правовая природа правосубъектности // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. 2016. № 1 (76). С. 124.

⁵⁸ Синайский В.И. Русское гражданское право: Общая часть. 1917. Вып. 1. С. 44. (Цит. по: Белькова Е.Г. О категориях «правосубъектность» и «правоееспособность» // Известия Иркутской государственной экономической академии. 2006. № 6. С. 56).

⁵⁹ Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. 9-е изд. СПб. 1909. С. 143.

справедливости данного подхода для публичных правоотношений, в частности, возникающих в процессе реализации норм бюджетного права.

Продолжая ориентироваться на обозначенный выше подход профессора В.В. Лазарева, согласно которому участниками правоотношений могут быть только субъекты права, обратимся к еще одной характеристике правоотношений, приведенной в труде профессора – «для правоотношений характерна специфическая связь сторон в форме взаимных прав и юридических обязанностей»⁶⁰. Спроецировав данную характеристику на исследуемое наличие обязанностей в отношениях между гражданином и государством (муниципальным образованием) в рамках бюджетного процесса, констатируем, что в случае реализации гражданином права на участие в бюджетном процессе посредством того или иного правового механизма, предполагающего возможность такого участия, у органов управления соответствующего публично-правового образования возникает обязанность по совершению ответных юридически значимых действий.

Так, в рамках обозначения структуры административно-правовых отношений Ю.Н. Старилов отмечает, что «если один из субъектов горизонтальных правоотношений – гражданин, то он, как правило, реализует в рамках таких правоотношений свои субъективные права. В этом случае государственные и муниципальные органы обязаны признавать конституционные права граждан, соблюдать их и при необходимости эффективно их защищать»⁶¹. В исследуемом контексте в зависимости от конкретного механизма участия граждан в бюджетном процессе, соответствующие ответные действия могут быть различными: например, приглашение гражданина для участия в процедуре слушаний по проекту

⁶⁰ Лазарев В.В. Указ. соч.

⁶¹ См.: Старилов Ю.Н. Глава 5. Нормы административного права и административно-правовые отношения. Источники административного права. §5. Административно-правовые отношения // Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: учебник для вузов. 2-е изд., изм. и доп. М.: Норма, 2005. С. 115.

бюджета; созыв заседания конкурсной комиссии по рассмотрению инициативных проектов в рамках механизма инициативного бюджетирования и т.д.

Таким образом, по нашему мнению, наличие проанализированных выше прав граждан и корреспондирующих им обязанностей органов управления публично-правовых образований в совокупности позволяет говорить о том, что граждане могут быть отнесены к числу субъектов бюджетного права, которые, в свою очередь, могут являться участниками бюджетных правоотношений.

Стоит отметить, что данная позиция находит свое подтверждение в рамках доктринального подхода авторства Н.И. Химичевой к определению физических лиц в качестве индивидуальных субъектов финансового права⁶².

Возвращаясь к необходимости исследования бюджетно-правового статуса гражданина, заметим, что понятие правового статуса в доктрине однозначно не определяется. Так, имеется подход, согласно которому правовой статус определяется как «система социально допустимых нормативно закреплённых и гарантированных авторитетом государства возможностей личности как субъекта определенных правоотношений»⁶³. Приводя в точности такое определение, Е.В. Ветрила также анализирует понятие правового статуса в трудах отечественных правоведов, обращаясь, в частности, к исследованию Н.В. Витрука, согласно позиции которого правовой статус представляет собой «социально допустимые и необходимые возможности» лица, причем «не просто как индивида, а как гражданина государства»⁶⁴. При этом следует подчеркнуть, что Н.В. Витрук также отмечал: «Правовые связи и отношения не выступают в качестве

⁶² См. подробнее: Советское финансовое право: учебник / отв. ред. Л.К. Воронова, Н.И. Химичева. М., 1987 (Приводится по: Леднева Ю.В. §1.3. Система субъектов правотворчества и правореализации в сфере публичных финансов // Субъекты правотворчества и правореализации в сфере публичных финансов : монография / под ред. Н.А. Поветкиной. М.: Проспект, 2024).

⁶³ Ветрила Е.В. Понятие правового статуса субъекта уголовно-процессуальных правоотношений // Государство и право в XXI веке. 2015. № 2. С. 51.

⁶⁴ Витрук Н.В. Правовой статус личности в СССР. М., 1985. С. 8 (Цит. по: Ветрила Е.В. Указ. соч. С. 50).

структурного элемента правового статуса, так как они существуют не в одном ряду с правами, обязанностями и законными интересами личности, а являются формой их существования (проявления)»⁶⁵.

Исходя из доктринальных положений, бюджетно-правовой статус гражданина по своей сущности является специальным правовым статусом. Н.И. Матузов и А.В. Малько определяют, что специальный статус «отражает особенности положения определенных категорий граждан», приводя в пример соответствующие социальные группы (например, правовой статус: пенсионеров, студентов, работников и т.д.)⁶⁶. В данном контексте представляется, что бюджетно-правовой статус отражает особенности положения граждан в правоотношениях, возникающих в процессе реализации норм конкретной подотрасли финансового права – бюджетного права.

Для определения бюджетно-правового статуса граждан необходимо принимать во внимание присущие ему элементы. В частности, А.Ю. Верин, анализируя правовой статус личности, приходит к выводу, что в его структуру входят «права, свободы, законные интересы и обязанности, гражданство, правосубъектность, гарантии и правовые принципы»⁶⁷.

В исследовании структуры бюджетно-правового статуса субъектов Российской Федерации (как разновидности финансово-правового статуса) авторства Е.В. Покачаловой и Н.М. Атаевой приводятся такие элементы бюджетно-правового статуса, как «цели, задачи, формы, методы бюджетной деятельности субъекта Федерации, бюджетная компетенция субъекта Федерации и гарантии ее реализации»⁶⁸.

⁶⁵ См.: Витрук Н.В. Глава 1. Введение в теорию правового положения личности (теоретико-методологические аспекты). §3. Юридическая конструкция правового положения личности // Общая теория правового положения личности: Российская акад. правосудия. М.: Норма, 2008.

⁶⁶ См.: Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник // М.: Юристъ, 2004.

⁶⁷ Верин А.Ю. К вопросу о структуре правового статуса личности // Вестник экономики, права и социологии. 2012. № 2. С. 115.

⁶⁸ Покачалова Е.В., Атаева Н.М. Структура бюджетно-правового статуса субъектов Российской Федерации // Юридический вестник ДГУ. 2022. Т. 41. № 1. С. 63.

По нашему мнению, в исследовании бюджетно-правового статуса граждан первостепенным является определение их прав и обязанностей, а также форм, в которых граждане правомочны принимать участие в бюджетном процессе. Также исследовательский интерес представляют гарантии реализации принципа участия граждан в бюджетном процессе.

Как уже было определено в ходе анализа возможности отнесения граждан к числу субъектов бюджетного права, нормы бюджетного законодательства Российской Федерации не содержат положений, наделяющих граждан какими-либо обязанностями в рамках их участия в бюджетном процессе, однако в данном случае право граждан на участие в бюджетном процессе следует рассматривать в совокупности с корреспондирующими ему обязанностями органов управления публично-правовых образований в зависимости от уровней бюджетной системы Российской Федерации.

В исследуемом контексте вновь вернемся к вопросу бюджетно-правового статуса субъектов Российской Федерации, изученному Е.В. Покачаловой и Н.М. Атаевой. Авторы отмечают, что «бюджетная деятельность субъекта Федерации осуществляется в различных правовых и неправовых формах», при этом «правовые формы выражаются в принятии различных нормативных правовых актов органами субъекта Федерации в пределах своей компетенции, а также в издании индивидуальных бюджетно-правовых актов и их практической реализации»⁶⁹. Таким образом, следует утверждать, что правовые формы бюджетной деятельности субъектов Российской Федерации представляют собой формы реализации бюджетных полномочий их должностных лиц и государственных органов. Как уже неоднократно было подчеркнуто, граждане бюджетными полномочиями не обладают, в связи с чем используемый в вышеуказанном исследовании подход, при котором формы бюджетной

⁶⁹ Там же. С. 61.

деятельности субъектов бюджетного права выражаются через реализацию их бюджетных полномочий, в данном случае не может быть применим.

Авторы обозначенного исследования также приводят примеры неправовых форм бюджетной деятельности субъекта Российской Федерации, к числу которых относят, в частности, «инструктирование; проведение совещаний, заседаний различных служб, управлений финансовых органов; разъяснение бюджетного законодательства»⁷⁰. Подобные формы бюджетной деятельности в некоторой степени могут быть характерны и для граждан в рамках исследования их бюджетно-правового статуса, поскольку в рамках участия в бюджетном процессе граждане могут как принимать участие в данных мероприятиях, проводимых соответствующими финансовыми органами, так и самостоятельно инициировать их проведение, причем как в рамках реализации конкретных бюджетно-правовых механизмов, так и вне их рамок, например, обращаясь в финансовые органы с запросами о разъяснении норм бюджетного законодательства Российской Федерации. Вместе с тем очевидно, что подобные формы участия граждан в бюджетном процессе только отчасти могут характеризовать бюджетно-правовой статус граждан, поскольку нормами бюджетного законодательства Российской Федерации не регулируются.

В связи с этим необходимо продолжить исследование в направлении определения специфических, характерных непосредственно для граждан, форм участия в бюджетном процессе. По нашему мнению, в этом качестве выступают уже упоминавшиеся механизмы правового регулирования, посредством которых происходит реализация права граждан на участие в бюджетном процессе.

Гарантии реализации права представляют собой условия, правила и процедуры, обеспечивающие реализацию права. Подобный подход применим как в доктринальных положениях, так и в рамках нормативной

⁷⁰ Покачалова Е.В., Атаева Н.М. Указ. соч. С. 61.

регламентации отраслей права. Так, разъясняя положения о гарантиях законности и правопорядка, Н.И. Матузов и А.В. Малько под гарантиями понимают «объективные и субъективные факторы, условия, предпосылки, обеспечивающие или по крайней мере способствующие укреплению законности и правопорядка»⁷¹.

Подобный подход лежит в основе установления норм права ряда законодательных актов (к примеру, Федеральных законов «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности»⁷², «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»⁷³, «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств»⁷⁴ и других), нормами которых устанавливаются гарантии реализации прав в соответствующих сферах.

Исходя из обозначенных доктринальных и нормативных положений, представляется возможным выделить в качестве гарантий реализации принципа участия граждан в бюджетном процессе создание на законодательном уровне условий, обеспечивающих возможность участия граждан в бюджетном процессе путем закрепления и совершенствования бюджетно-правовых механизмов, предусматривающих возможность такого участия.

Стоит отметить, что данные гарантии либо законоположения, позволяющие их прямо идентифицировать, напрямую не содержатся в нормах бюджетного законодательства Российской Федерации, однако здесь же следует привести точку зрения Н.Н. Кулешовой и Н.Ф. Воробьева, которые отмечают, что подход к изложению юридических конструкций норм-гарантий и механизмов их обеспечения, при котором делается акцент на формах выражения нормы, имея в виду «прямое указание» на то,

⁷¹ См.: Матузов Н.И., Малько А.В. Указ. соч.

⁷² См.: Собрание законодательства Российской Федерации, 1996, № 3. Ст. 148.

⁷³ См.: Собрание законодательства Российской Федерации, 2002, № 24. Ст. 2253.

⁷⁴ См.: Собрание законодательства Российской Федерации, 2002, № 18. Ст. 1720.

что именно «гарантируется» или «обеспечивается государством», не всегда верен⁷⁵.

В исследуемом регулировании гарантии участия граждан в бюджетном процессе, как уже было отмечено, прямо не обозначаются в нормах бюджетного законодательства Российской Федерации согласно вышеприведенной формуле, но определяются посредством комплексного анализа законодательных актов, положениями которых установлены основы реализации соответствующих правовых механизмов, в свою очередь, через которые граждане могут принимать участие в бюджетном процессе.

Не ставя исследовательской задачи в данной главе охарактеризовать непосредственно сами правовые механизмы, посредством которых граждане принимают участие в бюджетном процессе, кратко приведем утверждения, подтверждающие приведенный выше тезис. Так, например, ряд правовых основ механизма инициативного бюджетирования был обозначен в законодательстве о местном самоуправлении⁷⁶, которым регулируются условия внесения гражданами инициативного проекта, а также определены полномочия органов местного самоуправления по рассмотрению, отбору и реализации таких инициативных проектов.

Механизм самообложения граждан также регулируется нормами законодательства о местном самоуправлении. Как уже отмечалось ранее, запуск процедуры самообложения граждан возможен только в случае принятия соответствующего решения на местном референдуме или в определенных случаях на сходе граждан, в связи с чем в данном случае вопрос о гарантиях реализации принципа участия граждан в бюджетном процессе посредством данного правового механизма решается в том числе в рамках обращения к нормам законодательства Российской Федерации

⁷⁵ См.: Кулешова Н.Н., Воробьев Н.Ф. Система конституционных гарантий прав и свобод человека: опыт и перспективы реализации. Юридическая гносеология. 2017. № 2. С. 58.

⁷⁶ См.: Федеральный закон от 20 июля 2020 г. № 236-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 30. Ст. 4762.

о выборах и референдумах, которым, в частности, «определяются основные гарантии реализации гражданами Российской Федерации конституционного права на участие в выборах и референдумах, проводимых на территории Российской Федерации»⁷⁷.

Относительно правового механизма проведения публичных слушаний по проектам бюджетов, посредством которого граждане также участвуют в бюджетном процессе, отметим, что обязательность проведения публичных слушаний по проекту бюджета субъекта Российской Федерации и проекту местного бюджета предусмотрена соответственно законодательством о публичной власти на уровне субъектов Российской Федерации⁷⁸ и законодательством о местном самоуправлении.

Таким образом, вновь констатируем необходимость рассмотрения норм бюджетного законодательства Российской Федерации в совокупности с отраслевыми нормами, устанавливающими основы реализации бюджетно-правовых механизмов, посредством которых граждане принимают участие в бюджетном процессе.

В продолжение определения бюджетно-правового статуса граждан исследовательский интерес вызывает право граждан на участие в бюджетном процессе, ранее не фигурировавшее в сфере исследований бюджетно-правовой науки. Поскольку в ходе анализа бюджетной правосубъектности граждан было выдвинуто утверждение о том, что граждане имеют право принимать участие в бюджетном процессе посредством реализации соответствующих правовых механизмов, исследование возможности реализации такого права представляется в достаточной степени актуальным.

⁷⁷ См.: Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.

⁷⁸ Как действующим Федеральным законом «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», так и утратившим силу Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Возвращаясь к вышеобозначенной позиции Н.В. Витрука, заметим, что в отличие от определения правового статуса, единый подход к разграничению категорий «права человека» и «права гражданина» отсутствует. Анализируя основные законы ряда государств и международные документы⁷⁹, А.В. Зиновьев приходит к выводу, что в ряде из них понятия «человек» и «гражданин» используются как тождественные, тогда как некоторые их положения содержат также понятия «люди» и «лица»⁸⁰. Исследователь высказывает позицию, согласно которой «права человека являются естественными и принадлежат ему по рождению, независимо от наличия у него гражданства», тогда как «права гражданина, напротив, возникают в силу связи лица с гражданством конкретного государства»⁸¹.

Указывая на то, что категории прав человека и гражданина обычно упоминаются в одном смысле, В.Д. Серпик в качестве доказательства обратного отсылает к природе права, отмечая, что «права человека проистекают из теории естественного права, а права гражданина – из теории позитивного права», утверждая также, что «права гражданина включают в себя те права, которые закрепляются за лицом только в силу его принадлежности к государству», а также признает правомерность подхода, согласно которому в отношении гражданина государства обе группы прав и свобод могут быть объединены под единым термином «гражданские права и свободы»⁸².

Исследуемое право на участие в бюджетном процессе является правом граждан согласно нормативному подходу, поскольку проистекает из принципа участия граждан в бюджетном процессе, предусмотренного законодательным актом, а именно – Бюджетным кодексом Российской

⁷⁹ В частности, Конституции ФРГ, Испании и Греции, а также Всеобщую декларацию прав человека.

⁸⁰ См.: Зиновьев А.В. Права, свободы и обязанности человека и гражданина // Вестник Санкт-Петербургского государственного университета МВД России. 2008. № 4 (40). С. 42–48.

⁸¹ Там же. С. 43.

⁸² См.: Серпик В.Д. Права и свободы человека и гражданина // Образование и право. 2022. № 4. С. 32.

Федерации. Заметим, что право граждан на участие в бюджетном процессе, как и иные права граждан, может быть реализовано посредством соответствующих механизмов.

Таким образом, принимая во внимание, что граждане могут быть отнесены к числу субъектов бюджетного права в силу наличия в совокупности собственных прав и корреспондирующих им обязанностей органов управления соответствующих публично-правовых образований в бюджетной сфере, а также обоснование гарантий реализации исследуемого принципа, следует сделать вывод, что участие в бюджетном процессе является составной частью правового статуса гражданина.

Здесь же вновь заметим специфическую особенность правового регулирования участия граждан в бюджетном процессе, заключающуюся в том, что непосредственное проявление такого участия возможно, в свою очередь, посредством участия граждан в управлении делами государства, а также в местном самоуправлении, формы которого урегулированы законодательством о местном самоуправлении, тогда как бюджетным законодательством определен ряд корреспондирующих положений.

Таким образом, следует резюмировать, что, рассматривая теоретико-правовые основы участия граждан в бюджетном процессе, необходимо применять комплексный подход, анализируя не только права граждан, предоставленные им в силу действия законодательных положений, но и корреспондирующие им обязанности органов управления публично-правовых образований, которые в совокупности позволяют определить гражданина в качестве субъекта бюджетного права. Помимо этого, следует дополнительно обращаться к положениям нормативных правовых актов, не входящих в состав бюджетного законодательства Российской Федерации, но вместе с тем позволяющих сформировать полноценное представление о правовых основах реализации принципа участия граждан в бюджетном процессе.

§1.3. Участие граждан в бюджетном процессе как принцип бюджетной системы Российской Федерации⁸³

Анализируя публикации ученых в области финансово-правовой науки, стоит отметить, что обозначение участия граждан в деятельности, касающейся функционирования централизованных фондов денежных средств в качестве соответствующего принципа на исследовательском уровне, предопределило законодательное закрепление принципа участия граждан в бюджетном процессе, состоявшееся в 2021 году.

Несомненно, в ряду публикаций, касающихся участия граждан в финансовой деятельности государства, стоят особняком исследования Н.И. Химичевой, посвященные принципам современного российского финансового права. Профессором в ряду прочих был выделен «принцип участия граждан Российской Федерации в финансовой деятельности государства и органов местного самоуправления, а также в контроле за ее осуществлением»⁸⁴, и вместе с тем была отмечена целесообразность его законодательного закрепления задолго до того, как таковое состоялось. Обозначение данного принципа с указанием на подразумеваемую контрольную функцию граждан и общественных организаций при его реализации открывает возможность для исследования участия граждан в осуществлении контроля за исполнением бюджетов в современных условиях.

Примечательно, что сама формулировка принципа, содержание которого определяет возможность участия граждан в деятельности, касающейся функционирования централизованных фондов денежных средств, в работах различных исследователей претерпевает некоторые

⁸³ Параграф подготовлен на основе статьи «Участие граждан в финансовой деятельности государства: исследовательские вопросы обозначения правового принципа» / Замаратский Л.А. // Финансовое право. 2025. № 5. С. 31–34.

⁸⁴ См.: Химичева Н.И. Научно обоснованные принципы финансового права как вектор его действия, развития и формирования новой методологии преподавания // Финансовое право. 2009. № 2. С. 5.

трансформации. Так, например, С.М. Миронова исследует в качестве принципа финансового права участие граждан в финансовой деятельности муниципальных образований⁸⁵. Отметим, что данный принцип также определялся Н.И. Химичевой с важным уточнением в части осуществления контроля за финансовой деятельностью государства и органов местного самоуправления гражданами и **общественными организациями**⁸⁶.

Разнообразие используемых авторских формулировок принципа следует понимать как объяснимое явление. Вполне очевидно, что до момента нормативного закрепления участия граждан в бюджетном процессе в качестве принципа бюджетной системы Российской Федерации, подходы к определению данного принципа в авторских формулировках, схожих по смыслу и тождественных в сущности регулируемых общественных отношений, формулировались исключительно на исследовательском уровне.

При этом следует констатировать, что подобная ситуация представляется достаточно типичной, что подтверждается позицией Н.А. Поветкиной, согласно которой «юридическая наука не пришла к единому мнению о количестве и содержании даже основных принципов права», что, по мнению профессора, объясняется «прежде всего тем, что выбор определенных положений в качестве принципов права связан с оценочными процессами», тогда как оценки могут изменяться «в зависимости от субъекта и времени»⁸⁷.

Данное утверждение Н.А. Поветкиной во многом объясняет в связи с чем возникла подробно исследованная ранее ситуация, при которой граждане, не являясь участниками бюджетного процесса, получили между тем право на участие в нем, основанное на декларируемом принципе

⁸⁵ См.: Миронова С.М. Участие граждан в финансовой деятельности муниципальных образований как принцип финансового права : монография. М.: Юрлитинформ, 2018.

⁸⁶ См.: Химичева Н.И., Покачалова Е.В. Финансовое право: учебник. М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. С. 47.

⁸⁷ Поветкина Н.А. Принципы правового обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации: теоретические подходы и классификация. Журнал российского права. 2017. № 5. С. 68–69.

бюджетной системы Российской Федерации. Так, получая свое нормативное закрепление в актах федерального законодательства, те или иные доктринальные категории, которые ранее фигурировали в работах исследователей правовой науки, обретают четкие и единственно возможные для использования формулировки. Следовательно, до получения нормативного закрепления имеющие тождественную сущность регулируемых общественных отношений категории в трактовках различных исследователей могут использоваться в качестве равнозначных, чего нельзя сказать о законодательно закреплённой терминологии.

Как отмечал С.С. Алексеев, «юридическая норма – явление широкое, многоплановое и в то же время конкретное по содержанию»⁸⁸. По его утверждению, «необходимо с предельной четкостью разграничивать норму как принцип, общее начало и норму как конкретное формально-определённое правило»⁸⁹.

В данном случае норма права, закрепившая принцип участия граждан в бюджетном процессе, вложила в него содержание, включающее в себя смысл ранее исследованного принципа участия граждан в финансовой деятельности государства, с использованием при этом терминологического аппарата бюджетного законодательства Российской Федерации.

Вечна и другая позиция С.С. Алексеева, согласно которой «принципы права, в особенности основополагающие принципы, характеризующие качественное своеобразие юридического регулирования, призваны выполнять определяющие функции в правовом воздействии на общественную жизнь. Ибо такого рода принципы представляют собой концентрированное выражение права данной страны, своего рода чистые сгустки правовой материи, выкристаллизованные в правовой системе»⁹⁰. Таким образом, следует заметить, что нормативное закрепление

⁸⁸ Алексеев С.С. Общая теория права: В 2-х т. Т. II. М.: Юрид. лит., 1982. С. 35.

⁸⁹ Там же.

⁹⁰ Алексеев С.С. Теория права. М.: Издательство БЕК, 1995. С. 145.

исследуемого принципа в бюджетном законодательстве Российской Федерации обеспечило правовую идентификацию исследованного на доктринальном уровне принципа участия граждан в финансовой деятельности государства.

В то же время в рамках исследования концептуальных положений о неопределенности и конкретизации в праве Ю.А. Тихомиров задавался вопросом: «всегда ли нужно подменять принцип конкретной нормой, не обесценивается ли принцип от такой операции»⁹¹. Здесь же отметим названный профессором логичным подход, при котором по общему правилу конкретизация принципа обеспечивается, в первую очередь, в законе⁹², примером чего и является нормативное закрепление исследуемого принципа.

Повторно отметим, что Н.И. Химичевой в числе основных общеправовых принципов финансового права выделялся принцип «участия граждан Российской Федерации, общественных организаций в финансовой деятельности государства и органов местного самоуправления, ее контроле»⁹³, получивший свое раскрытие через упоминание форм участия граждан в управлении делами государства⁹⁴. Заметим, что на нормативном уровне данные формы не определены, однако на исследовательском уровне упоминаются разнообразные формы такого участия, причем «как индивидуальное, посредством проявления личной инициативы, так и через различные общественные организации»⁹⁵.

Нельзя не согласиться с таким подходом при безусловном учете того обстоятельства, что при рассмотрении форм участия граждан в управлении

⁹¹ Тихомиров Ю.А. Правовое регулирование: теория и практика. М.: Формула права, 2008. С. 148.

⁹² Там же.

⁹³ См.: Химичева Н.И. Научно обоснованные принципы финансового права как вектор его действия, развития и формирования новой методологии преподавания // Финансовое право. 2009. № 2. С. 4–6; Химичева Н.И. Принципы современного российского финансового права как основы бюджетно-правового регулирования // Финансовое право и управление. 2013. № 2. С. 68–76.

⁹⁴ См.: Химичева Н.И., Покачалова Е.В. Финансовое право: учебник. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. С. 50.

⁹⁵ Там же.

делами государства в контексте данного исследования необходимо обращаться в первую очередь к бюджетно-правовым основам такого участия, что будет подробно раскрыто во второй главе. Здесь же полагаем необходимым обратить внимание на позицию Ю.А. Крохиной, утверждающей, что принципы финансового права являются «результатом деятельности человека, поскольку свое выражение они получают в процессе законотворчества»⁹⁶. Ученый также отмечает, что «в сложившихся условиях исследование финансово-правовых принципов довольно затруднительно, поскольку тот блок правовых принципов отраслевого значения, который должен быть закреплен непосредственно в общей части отраслевого законодательного акта, не создан в связи с отсутствием единого кодифицированного акта, оформляющего основы правового регулирования отношений в сфере финансовой деятельности»⁹⁷.

В действительности и вновь установленный принцип декларируется федеральным законодателем как институциональный – принцип, на котором, согласно статье 28 БК РФ, основана исключительно бюджетная система Российской Федерации. В силу специфики общественных отношений, регулируемых нормами БК РФ, отражаемые в указанном кодифицированном законодательном акте принципы не могут распространять свое действие на все общественные отношения, входящие в предмет регулирования финансового права в целом. Не меньший исследовательский интерес представляет тот факт, что преамбула к БК РФ, в частности, обозначает, что «Бюджетный кодекс Российской Федерации устанавливает общие принципы **бюджетного законодательства Российской Федерации, организации и функционирования бюджетной системы Российской Федерации**». При этом принципы бюджетного законодательства в нормах БК РФ, как известно,

⁹⁶ Крохина Ю.А. Финансовое право России: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2008. С. 69.

⁹⁷ Там же. С. 70.

не поименованы в отличие от принципов бюджетной системы Российской Федерации.

Продолжая исследование в данном направлении, следует обратиться к первоначальной редакции БК РФ, преамбула к которой была представлена несколько иначе, и в частности, обозначала, что «Бюджетный кодекс Российской Федерации служит целям финансового регулирования, устанавливает общие принципы бюджетного законодательства Российской Федерации, правовые основы функционирования бюджетной системы Российской Федерации»⁹⁸. Вместе с тем исходная редакция БК РФ так же, как и действующая его редакция, в постатейном порядке декларировала не «общие принципы бюджетного законодательства Российской Федерации», а именно принципы бюджетной системы Российской Федерации, в одноименной Главе 5, сохранившей свое наименование до настоящего времени. Представляется, что такие различия в терминологии могут объясняться тем, что ранее помимо перечисленных в Главе 5 БК РФ принципов бюджетной системы Российской Федерации отдельно в статье 129 БК РФ были перечислены принципы межбюджетных отношений, а некоторые из принципов, такие как, например, принцип единства кассы, были размещены в главах, регулирующих конкретные отношения (для данного примера – Глава 24. Основы исполнения бюджетов). В этой связи имеется понимание, что исчерпывающая совокупность принципов, содержащихся в исходной редакции БК РФ, может пониматься в качестве общих принципов бюджетного законодательства Российской Федерации, что вполне соотносится и с самим понятием бюджетного законодательства. Учитывая, что в действующей редакции БК РФ все принципы, содержащиеся в кодифицированном законодательном акте, перечислены в качестве принципов бюджетной системы Российской Федерации, вопрос их разграничения с декларируемыми в преамбуле общими принципами

⁹⁸ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3823.

бюджетного законодательства Российской Федерации остается на нормативном уровне открытым.

В рамках комплексного исследования смысла теории правового регулирования Ю.А. Тихомиров обращался к принципам правового регулирования, в которых, как отмечал профессор, выражены «сущностные признаки» соответствующего явления, а «соблюдение которых служит моделью для практики правового регулирования»⁹⁹. Исходя из этого утверждения, назревает вопрос: какие сущностные признаки участия граждан в бюджетном процессе может выражать соответствующий принцип, если законодательно закреплена тем же самым кодифицированным актом терминология, как уже было исследовано ранее, безальтернативно не относит граждан к числу участников бюджетного процесса?

Стоит также обратиться к понятию бюджетной системы Российской Федерации, определяемому как основанная на экономических отношениях и государственном устройстве Российской Федерации, регулируемая законодательством Российской Федерации совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов¹⁰⁰. Из данного определения следует, что принципы бюджетной системы Российской Федерации, которая является совокупностью соответствующих бюджетов, должны отражать сущностные характеристики данных бюджетов.

Проанализировав иные принципы бюджетной системы Российской Федерации с данной позиции, следует сделать вывод, что 11 из 14 принципов определяют правовые основы составления и (или) исполнения соответствующих бюджетов, что прямо предусмотрено как их наименованием, так и законодательно закреплённым содержанием.

⁹⁹ Тихомиров Ю.А. Правовое регулирование: теория и практика. М.: Формула права, 2008. С. 31.

¹⁰⁰ См.: статья 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3823.

Так, для нижепоименованных принципов закрепление правовых основ составления и (или) исполнения бюджетов соотносится с их наименованием:

- разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации;
- самостоятельности бюджетов;
- полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов;
- сбалансированности бюджета;
- эффективности использования бюджетных средств;
- общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов;
- достоверности бюджета;
- адресности и целевого характера бюджетных средств;
- подведомственности расходов бюджетов.

Из содержания принципа единства кассы прямо следует, что данный принцип определяет правовые основы регулирования отношений по поводу исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а содержание принципа прозрачности (открытости) подтверждает определение данным принципом правовых основ регулирования отношений по поводу составления и исполнения бюджетов.

Особняком в этом ряду стоит принцип единства бюджетной системы Российской Федерации, который согласно законодательно закреплённому содержанию, означает, в частности, единство принципов организации и функционирования бюджетной системы Российской Федерации, чем, как представляется, объясняется его первое место в соответствующем перечне, представленном в статье 28 БК РФ.

Принцип равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований основан на установлении единых требований к составлению и исполнению бюджетов, единстве требований к определению

бюджетных полномочий участников бюджетного процесса, поименованных в статье 31¹ БК РФ.

Как видно, ни один из указанных выше принципов не затрагивает понятие «бюджетный процесс», а в большинстве, являясь именно принципами бюджетной системы, определяют те или иные характеристики соответствующих бюджетов, что в полной мере соотносится с обобщающим понятием бюджетной системы (как совокупности бюджетов). Обозначенный выше принцип равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации таких характеристик не определяет, однако его содержание не носит дискуссионный характер ввиду того, что подпадающие под действие принципа институции являются участниками бюджетного процесса и обладают бюджетными полномочиями, что и предусматривается самим принципом.

Таким образом, обозначение участия граждан в финансовой деятельности государства именно в качестве **принципа права**, основываясь на позиции С.С. Алексеева, определяющего принципы права как «выраженные в праве исходные нормативно руководящие начала, характеризующие его содержание, его основы, закрепленные в нем закономерности общественной жизни»¹⁰¹, не вызывает сомнений.

В действительности, как уже отмечалось ранее, поскольку бюджет предназначен для финансового обеспечения задач и функций государства, а в основе деятельности государства лежит качество жизни граждан, представляется в полной мере логичным наделение граждан правом участвовать в принятии решений, касающихся формирования доходов и осуществления расходов бюджетов. Представляется вполне обоснованным, что указанное обстоятельство (в терминологии С.С. Алексеева – «закономерность общественной жизни») может являться аргументом

¹⁰¹ См.: Алексеев С.С. Проблемы теории права: Основные вопросы общей теории социалистического права: Курс лекций. В 2-х тт. Свердловск: Изд-во Свердл. юрид. ин-та, 1972. Т.1. С. 102 (Цит. по: Смирнова А.В. Принципы права в системе источников современного российского права : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2020. С. 21).

в пользу обоснования возможности обозначения участия граждан в финансовой деятельности государства в качестве принципа права.

В то же время включение данного принципа в БК РФ, в настоящее время различающего исключительно принципы бюджетной системы Российской Федерации, с формулировкой, предусматривающей участие граждан не в бюджетных правоотношениях, а именно в бюджетном процессе, порождает коллизионный характер данного принципа с иными нормами кодифицированного законодательного акта, которые определяют состав участников бюджетного процесса и, собственно, устанавливают понятие бюджетной системы.

Указывая на то, что «БК РФ не содержит исчерпывающего перечня принципов, относящихся к бюджетным правоотношениям», Д.Л. Комягин также отмечает, что «существуют принципы регулирования бюджетных правоотношений, не закрепленные в законодательстве, но известные в теории из доктринальных источников, зарубежного опыта либо исторической ретроспективы»¹⁰². В силу того, что разработанный на доктринальном уровне исследуемый принцип получил свое правовое закрепление, имеется обоснованное понимание о необходимости пересмотра нормативного подхода к участию граждан в финансовой деятельности государства, включая бюджетный процесс, либо о сообразной корректировке исследуемого правового принципа, обозначенного в бюджетном законодательстве Российской Федерации. Решение данного исследовательского вопроса возможно с двух позиций.

Так, презюмируя незыблемость правовых принципов как фундаментальных основ права и принимая во внимание именно такой характер принципа участия граждан в бюджетном процессе, необходимо обеспечить внесение корреспондирующих легальной формулировке данного

¹⁰² См.: Комягин Д.Л. Глава 2. Бюджетное право и бюджетное законодательство. §2. Принципы бюджетного права // Бюджетное право: учебник для вузов / Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2017.

принципа изменений в положения бюджетного законодательства Российской Федерации, определяющие состав участников бюджетного процесса.

Важно заметить в этой связи, что решение данной задачи не может сводиться исключительно к включению граждан в перечень участников бюджетного процесса, установленный пунктом 1 статьи 152 БК РФ. Более того, принятие такого решения может вызвать все большую неопределенность, поскольку вновь обозначенная категория участников бюджетного процесса не будет обладать бюджетными полномочиями, через реализацию которых происходит, в свою очередь, реализация их бюджетно-правового статуса. Следовательно, в случае принятия решения о включении граждан в число участников бюджетного процесса необходимо предусмотреть их наделение бюджетными полномочиями, которые будут соотноситься с содержанием принципа участия граждан в бюджетном процессе.

Представляется обоснованным, что предшествовать данной работе должно непосредственное определение правового содержания принципа участия граждан в бюджетном процессе в рамках отдельной статьи БК РФ, как это и предусмотрено его действующей редакцией в отношении всех иных принципов бюджетной системы Российской Федерации.

В качестве альтернативного пути решения обозначенного вопроса следует обозначить возможность внесения изменений в формулировку принципа участия граждан в бюджетном процессе, которая в новой редакции будет выражать «сущностные признаки» соответствующих явлений и «соблюдение которых будет служить моделью для практики правового регулирования»¹⁰³.

Исследуем возможные пути решения вышеобозначенного исследовательского вопроса. Как уже утверждалось ранее, наличие у граждан прав на участие в ряде процедур, касающихся определения направлений

¹⁰³ Тихомиров Ю.А. Указ. соч. С. 31.

расходования публичных денежных фондов, в совокупности с корреспондирующими им обязанностями органов управления публично-правовых образований позволяет отнести граждан к числу субъектов бюджетного права, которые, в свою очередь, могут являться участниками бюджетных правоотношений.

Следует также подчеркнуть, что в рамках исследования принципов бюджетной системы и бюджетного процесса, в том числе на примере разрабатываемого на рубеже 2020-х годов проекта новой редакции БК РФ, О.В. Болтинова отмечала, что «предметом правового регулирования новой редакции проекта БК РФ являются бюджетные правоотношения», из чего был сделан вывод, что ряд принципов, отражающих сущностные характеристики соответствующих бюджетов, лежат в основе бюджетных правоотношений, «а не бюджетной системы Российской Федерации, как это закреплено в действующей редакции БК РФ»¹⁰⁴.

Четкое разграничение понятий «субъектов бюджетного права» и «субъектов бюджетных правоотношений» приводит Ю.В. Леднева, определяя в качестве субъекта бюджетного права «лицо, которое потенциально может стать участником бюджетного правоотношения», а в качестве субъекта бюджетного правоотношения, в свою очередь, «лицо, участвующее в конкретном бюджетном правоотношении, реализующее свои права и обязанности»¹⁰⁵. С учетом данной позиции следует вновь констатировать, что, являясь субъектами бюджетного права, граждане могут являться субъектами бюджетных правоотношений.

Пунктом 1 статьи 1 БК РФ определено, что к бюджетным правоотношениям относятся отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе:

¹⁰⁴ Болтинова О.В. Принципы бюджетной системы и бюджетного процесса в условиях совершенствования бюджетного законодательства Российской Федерации // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2018. № 9 (49). С. 50.

¹⁰⁵ Леднева Ю.В. Юридические лица как субъекты бюджетного права: проблемы правовой идентификации // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 8. С. 88.

- формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, осуществления государственных (муниципальных) заимствований, регулирования государственного (муниципального) долга;

- составления и рассмотрения проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, утверждения и исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, контроля за их исполнением, осуществления бюджетного учета, составления, рассмотрения и утверждения бюджетной отчетности¹⁰⁶.

Нельзя не отметить, что последний абзац вышеприведенной нормы в точности совпадает с определением бюджетного процесса, приведенным в статье 6 БК РФ, фактически перечисляя стадии бюджетного процесса. В очередной раз указывая на то, что граждане в силу действия положений статьи 152 БК РФ не являются участниками бюджетного процесса, но принимая во внимание, что бюджетные правоотношения возникают между их субъектами в ходе соответствующих стадий бюджетного процесса (как видно из совокупности проанализированных норм), следует сделать вывод, что в терминологии действующей редакции БК РФ участие граждан в финансовой деятельности государства следует определять как «участие в бюджетных правоотношениях». В свою очередь, как отмечается в монографическом исследовании под редакцией И.А. Цинделиани, «будучи по своей сущности неправовым явлением, но оформленная нормами права, финансовая деятельность государства порождает различные виды правоотношений, применяя публично-правовой и частноправовой методы»; именно финансовая деятельность государства «есть причинная основа, относительно которой складываются финансовые и иные правоотношения»¹⁰⁷.

¹⁰⁶ См.: статья 1 Бюджетного кодекса Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3823.

¹⁰⁷ Селюков А.Д. §1.3. Принцип приоритета публичных интересов в финансовом праве // Принципы финансового права : монография / под. ред. И.А. Цинделиани. М.: Проспект, 2022.

Полученный выше вывод в определенной степени предопределяет необходимость трансформации формулировки исследуемого принципа в части приведения ее в соответствие с терминологией БК РФ, принимая во внимание, что подобные предложения ранее были высказаны на исследовательском уровне. Так, в статье, посвященной вопросу законодательного закрепления принципа участия граждан в бюджетном процессе, Е.Д. Шебунова определяет понятия «бюджетный процесс» и «бюджетные правоотношения» как часть и целое, предлагая новую формулировку рассматриваемого принципа – «принцип непосредственного участия граждан в бюджетных правоотношениях»¹⁰⁸. В целом соглашаясь с высказанным предложением относительно большей корректности использования понятия «бюджетные правоотношения» в контексте участия граждан в финансовой деятельности государства, высказанное автором вышеприведенного исследования предложение о конкретизации формулировки принципа с акцентом только на непосредственное участие граждан в бюджетных правоотношениях, как представляется, носит дискуссионный характер. По нашему мнению, проявляемое как непосредственно, так и опосредованно участие граждан в бюджетных правоотношениях следует рассматривать в рамках реализации исследуемого принципа бюджетной системы Российской Федерации, что будет подробно исследовано во второй главе.

Заметим при этом, что отнесение граждан к числу участников бюджетного процесса было бы невозможным без наделения их соответствующими бюджетными полномочиями. Для дальнейшего анализа необходимо исследовать лексическое значение и правовую сущность понятия «полномочие», для чего обратимся к работе Л.И. Гадельшиной,

¹⁰⁸ См.: Шебунова Е.Д. К проблеме законодательного закрепления принципа участия граждан в бюджетном процессе // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2022. № 4. С. 65–72.

подробно исследующей понятие «государственное полномочие»¹⁰⁹. Исследователь приводит ряд определений понятия «полномочие», содержащихся в толковых словарях, которые сходятся в значении предоставленных кому-нибудь прав и, таким образом, не содержат указания на конкретный субъект, который призван осуществлять данные права¹¹⁰. Заметим вместе с тем, что в более раннем издании Словаря русского языка С.И. Ожегова под редакцией Н.Ю. Шведовой определение понятия «полномочие» сформулировано в более общем виде как «право, предоставленное кому-нибудь на совершение чего-нибудь», что также подтверждает данную позицию¹¹¹.

Принимая во внимание наличие проанализированного выше права граждан на участие в бюджетном процессе, следовало бы сделать вывод о том, что в силу наличия такого права на исследовательском уровне можно признать и наличие у граждан соответствующих полномочий, осуществляемых в связи с реализацией данного права, однако прежде чем сформулировать вывод по данному вопросу, обратимся к трактовкам понятия «полномочие», раскрывающим правовую сущность данного понятия.

Возвращаясь к исследованию Л.И. Гадельшиной, обратим внимание на определение понятия «полномочие» авторства Л.М. Карапетяна, определяющего полномочие как «предоставленное законом или иным правовым актом право субъекта (органа или должностного лица) принимать

¹⁰⁹ См.: Гадельшина Л.И. К вопросу о понятии «государственное полномочие» // Вестник экономики, права и социологии. 2012. № 2. С. 121–124.

¹¹⁰ В частности, приводится определение из Толкового словаря русского языка под ред. Д.Н. Ушакова, в котором «полномочие» определяется как «власть или право, предоставленные кому-нибудь» // Толковый словарь русского языка / под ред. Д.Н. Ушакова. Том III. М.: Астрель, АСТ, 2000. С. 529 (Цит. по: Гадельшина Л.И. Указ. соч. С. 121). Также приводится определение из Толкового словаря С.И. Ожегова и Н.Ю. Шведовой, в котором «полномочие» определяется как «официально предоставленное кому-нибудь право какой-нибудь деятельности, ведения дел» // Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80 тыс. слов и фразеологических выражений / Российская академия наук. Институт русского языка им. В.В. Виноградова. 4-е изд., дополненное. М.: ООО «А ТЕМП», 2007. С. 554 (Цит. по: Гадельшина Л.И. Указ. соч. С. 121).

¹¹¹ Ожегов С.И. Словарь русского языка: Ок. 57 000 слов / под ред. Н.Ю. Шведовой. М.: Рус. яз., 1989. С. 449.

решение, совершать действия по конкретным вопросам управления»¹¹². Таким образом, проанализировав ряд доктринальных определений, исследователь определяет «полномочие» как «юридически закрепленную совокупность прав и обязанностей **субъекта правоотношения**, связанную с осуществлением им власти в сфере определенных общественных отношений»¹¹³.

Придерживаясь трактовок понятия «полномочие», учитывающих его правовую сущность, следует заметить, что они, в свою очередь, либо содержат прямое указание на субъект, осуществляющий полномочия, либо в отсутствие такого указания опираются на властный характер их осуществления. Следует заметить, что концептуальные основы участия граждан и общественных организаций в финансовой деятельности государства и органов местного самоуправления, обозначенные в трудах профессора Н.И. Химичевой, не предполагают наделения граждан при реализации каких-либо форм такого участия полномочиями, сравнимыми с полномочиями органов публичной власти. Напротив, речь идет о функционировании механизмов, посредством которых граждане смогут участвовать в деятельности соответствующих органов публичной власти, реализующих предоставленные им в силу действия законодательных и иных нормативных правовых актов полномочия в части составления и исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, в особенности – в вопросах определения направлений расходования бюджетных средств.

Таким образом, следует сделать вывод, что определение граждан в качестве участников бюджетного процесса не представляется возможным, поскольку в силу своего правового статуса граждане не могут обладать бюджетными полномочиями, отсутствие которых, в свою очередь, не позволяет отнести граждан к числу участников бюджетного процесса.

¹¹² Карапетян Л.М. Федеративное устройство Российского государства. М.: НОРМА, 2001. С. 30,31 (Цит. по: Гадельшина Л.И. Указ. соч. С. 121).

¹¹³ Гадельшина Л.И. Указ. соч. С. 121.

Из утверждения, приведенного выше, следует необходимость продолжения исследования вопроса о необходимости пересмотра нормативного подхода к участию граждан в финансовой деятельности государства, включая бюджетный процесс, либо о сообразной корректировке исследуемого правового принципа, обозначенного в бюджетном законодательстве Российской Федерации, с позиции, предусматривающей необходимость внесения изменений в формулировку принципа участия граждан в бюджетном процессе.

Соглашаясь с утверждением С.Г. Василевича, о том, что именно в преамбуле нормативного правового акта может формулироваться «модель применения нормативных положений» в нем содержащихся¹¹⁴, предлагается наименование Главы 5 БК РФ привести в соответствие с преамбулой данного кодифицированного акта, изложив в следующей редакции: «Глава 5. Принципы бюджетного законодательства Российской Федерации, организации и функционирования бюджетной системы Российской Федерации».

Таким образом, принципы, напрямую не отражающие сущностные характеристики соответствующих бюджетов, смогут быть идентифицированы как принципы бюджетного законодательства Российской Федерации, к числу которых возможно будет отнести и исследуемый принцип. Следует также подчеркнуть, что реализация данного предложения позволит расширить потенциал идентификации в бюджетном законодательстве новых правовых принципов, исследуемых в настоящее время в финансово-правовой науке¹¹⁵.

Также с учетом полученного ранее вывода об определении участия граждан в финансовой деятельности государства в терминологии

¹¹⁴ Василевич С.Г. Роль и значение преамбулы нормативного правового акта для обеспечения системности правового регулирования // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2017. № 2 (38). С. 22.

¹¹⁵ См. подробнее: Замаратский Л.А. Участие граждан в финансовой деятельности государства: исследовательские вопросы обозначения правового принципа // Финансовое право. 2025. № 5. С. 31–34.

действующей редакции БК РФ как участия в бюджетных правоотношениях, вместо принципа участия граждан в бюджетном процессе предлагается закрепить в числе принципов бюджетной системы Российской Федерации принцип участия гражданского общества в бюджетных правоотношениях, что будет в полной мере соответствовать как концептуальным основам участия граждан и общественных организаций в финансовой деятельности государства, так и терминологии действующей редакции БК РФ.

При этом в нормативном содержании вновь обозначенного принципа предлагается учесть следующие сущностные характеристики:

- учет мнения граждан и общественных объединений при осуществлении расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

- создание, поддержание функционирования и совершенствование механизмов участия граждан и общественных объединений в составлении и рассмотрении проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, утверждении и исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, контроле за их исполнением, осуществлении бюджетного учета, составлении, рассмотрении и утверждении бюджетной отчетности.

Соответствующий проект законодательного акта представлен в Приложении.

Важно заметить, что изложение наименования Главы 5 БК РФ в новой редакции позволит не только соотнести ее содержание с положениями преамбулы Бюджетного кодекса Российской Федерации, но и более точно охарактеризовать правовую сущность самих принципов, классифицируемых в доктринальных исследованиях по отношению к обобщающим бюджетно-правовым категориям.

Относительно новой формулировки исследуемого принципа отметим, что расширение его правового содержания, в свою очередь, потребует принятия последующих организационных и нормативных решений,

обеспечивающих конкретизацию возможности участия в бюджетном процессе не только непосредственно для граждан, но и для общественных объединений.

ГЛАВА 2. ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В БЮДЖЕТНОМ ПРОЦЕССЕ

§2.1. Формы участия граждан в бюджетных правоотношениях¹¹⁶

Учитывая полученный ранее вывод о необходимости скорректировать формулировку принципа участия граждан в бюджетном процессе на принцип участия гражданского общества в бюджетных правоотношениях, следует определить конкретные формы участия граждан в бюджетных правоотношениях, через которые посредством реализации соответствующих правовых механизмов возможна реализация данного принципа.

Как уже было отмечено ранее, проявление участия граждан в бюджетном процессе возможно, в свою очередь, через их участие в управлении делами государства и в местном самоуправлении. Нельзя не отметить в этой связи, что само по себе участие граждан в управлении делами государства и в местном самоуправлении в ряде законодательно урегулированных форм такого участия не имеет ярко выраженной бюджетно-правовой направленности, что, впрочем, ни в коей мере не отрицает наличие бюджетно-правовых аспектов их реализации. Поскольку в законодательстве о публичной власти на уровне субъектов Российской Федерации напрямую не обозначены формы участия граждан в управлении делами государства, тогда как в Федеральном законе от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» поименованы формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в его осуществлении, анализируя бюджетно-правовые аспекты их

¹¹⁶ Параграф подготовлен на основе статей: «Участие граждан в бюджетном процессе: опыт самообложения и инициативного бюджетирования» / Замаратский Л.А. // Финансовое право. 2023. № 12. С. 17–21; «Финансовая культура как составная часть бюджетно-правового статуса гражданина» / Замаратский Л.А. // Финансовое право. 2025. № 8. С. 25–28.

реализации, следует говорить об опосредованном участии граждан в бюджетных правоотношениях¹¹⁷.

Необходимо отметить, что среди совокупности форм участия населения в осуществлении местного самоуправления в большей степени, чем иные имеет бюджетно-правовую направленность такая форма, как инициативные проекты, предусматривающая возможность непосредственного участия граждан в бюджетных правоотношениях.

Понятие инициативных проектов было включено в законодательство Российской Федерации о местном самоуправлении в 2020 году¹¹⁸. Одновременно с этим корреспондирующими нормами в части исключения инициативных платежей из-под действия принципа общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов был дополнен Бюджетный кодекс Российской Федерации¹¹⁹. Данные изменения подтвердили приверженность сферы публичных финансов и ее правовой регламентации к изменениям, продиктованным развитием общественных отношений¹²⁰. В то же время потребность в научном осмыслении таких изменений, обуславливающих расширение предмета бюджетного права, сохраняет свою актуальность.

Необходимо также подчеркнуть сложившуюся особенность правотворчества и правореализации, характерную исключительно для инициативных проектов, среди иных форм участия граждан в бюджетных правоотношениях. Так, следует обратить внимание, что правовые основы инициативного бюджетирования в Российской Федерации были установлены во исполнение поручений Президента Российской Федерации, данных

¹¹⁷ Здесь и далее в соответствующем контексте используется формулировка «участие граждан в бюджетных правоотношениях» в рамках реализации предложения о трансформации легальной формулировки принципа участия граждан в бюджетном процессе (см. §1.3 диссертационного исследования).

¹¹⁸ См.: Федеральный закон от 20 июля 2020 г. № 236-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 30. Ст. 4762.

¹¹⁹ См.: Федеральный закон от 20 июля 2020 г. № 216-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020 № 30. Ст. 4742.

¹²⁰ См. подробнее: Поветкина Н.А. Трансформация и особенности архитектуры бюджетного права // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2020. № 9 (73). С. 89.

по итогам заседаний Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления¹²¹.

В дальнейшем Президентом Российской Федерации было дано поручение, предусматривающее «увеличение объемов финансирования из федерального бюджета проектов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, реализуемых на базе принципов инициативного бюджетирования»¹²². Актуальность данного поручения обуславливалась снижением объема предусмотренных на 2024 год бюджетных ассигнований федерального бюджета в финансировании практик инициативного бюджетирования¹²³.

Последующим поручением Президента Российской Федерации по данному вопросу предусматривается «расширить практику включения в федеральные проекты и (или) государственные программы Российской Федерации мероприятий по софинансированию за счет средств федерального бюджета проектов, реализуемых на базе принципов инициативного бюджетирования»¹²⁴. При этом обращает на себя внимание федеральный проект «Формирование комфортной городской среды», паспортом которого с 2018 года установлен показатель «Доля граждан, принявших участие в решении вопросов развития городской среды, от общего количества граждан в возрасте от 14 лет, проживающих в муниципальных образованиях,

¹²¹ См.: подпункт «а» пункта 1 перечня поручений Президента Российской Федерации по итогам заседания Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления, состоявшегося 5 августа 2017 г., от 7 сентября 2017 г. № Пр-1773; подпункт 15 пункта 1 перечня поручений Президента Российской Федерации по итогам заседания Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления, состоявшегося 30 января 2020 г., от 1 марта 2020 г. № Пр-354.

¹²² См.: подпункт «з» пункта 11 перечня поручений Президента Российской Федерации по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, состоявшегося 29 февраля 2024 г., от 30 марта 2024 г. № Пр-616.

¹²³ См.: Доклад о лучших практиках развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях. 2024.

¹²⁴ См.: подпункт «е» пункта 1 перечня поручений Президента Российской Федерации по итогам встречи с главами муниципальных образований в рамках второго Всероссийского муниципального форума «Малая родина – сила России», состоявшейся 21 апреля 2025 г., от 29 мая 2025 г. № Пр-1223.

на территориях которых реализуются проекты по созданию комфортной городской среды»¹²⁵.

В контексте обозначенного поручения Президента Российской Федерации¹²⁶ следует обратиться к нормам Федерального закона от 30 декабря 2020 г. № 489-ФЗ «О молодежной политике в Российской Федерации»¹²⁷, редакцией которого от 28 декабря 2024 г.¹²⁸ поддержка инициатив, в том числе инициативных проектов, молодежи определена в качестве основного направления молодежной политики. Развитие данного направления предусматривается через вновь установленные полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере молодежной политики в части содействия реализации выдвигаемых инициатив, в том числе инициативных проектов, молодежи на территории соответствующего публично-правового образования и определяет сообразный потенциал отражения соответствующих мероприятий в профильном национальном проекте «Молодежь и дети».

Таким образом, заметим, что инициативные проекты стали фактически первой закрепленной на уровне федерального законодательства практикой инициативного бюджетирования.

В целом, инициативное или партисипаторное (от англ. participatory – совместный) бюджетирование утвердилось в доктрине в качестве категории бюджетного права, предусматривающей возможность непосредственного участия граждан в осуществлении расходов местных бюджетов, предназначенных для решения вопросов местного значения.

¹²⁵ См.: паспорт федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» // Минстрой России. Официальный сайт. URL: <https://www.minstroyrf.gov.ru/docs/140232/>.

¹²⁶ Подпункт «е» пункта 1 перечня поручений Президента Российской Федерации от 29 мая 2025 г. № Пр-1223.

¹²⁷ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 1. Ст.28; 2024. № 53. Ст. 8560.

¹²⁸ В редакции Федерального закона от 28 декабря 2024 г. № 550-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О молодежной политике в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2024. № 53. Ст. 8560.

Необходимо отметить, что практики инициативного бюджетирования в ряде субъектов Российской Федерации были распространены задолго до принятия вышеобозначенных изменений в федеральное законодательство. К их числу относились программы поддержки местных инициатив и практики «народного» бюджета. Таким образом, развиваясь непосредственно «снизу», данная категория бюджетного права выдержала проверку временем, и тем самым подтвердила право на свое закрепление в нормах федерального законодательства.

Как справедливо отмечает С.В. Рыбакова, сам процесс формирования категории инициативного бюджетирования действительно идет уже достаточно длительное время, а сама категория «призвана с максимальной степенью абстрактности обобщить научно-практические подходы и практики самостоятельного вида деятельности в ходе осуществления бюджетирования в целом»¹²⁹. В этом контексте обращает на себя внимание позиция, высказанная В.В. Вагиным и Е.С. Шугриной, которые отмечают в сравнении с ранее сложившейся практикой законодательного регулирования инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации, что «гораздо продуктивнее оказался подход, который давал возможность органам исполнительной власти субъекта Федерации самостоятельно регулировать запуск и реализацию практики инициативного бюджетирования»¹³⁰.

Поскольку обозначенные изменения в федеральном законодательстве закрепили на нормативном уровне только одну из практик инициативного бюджетирования, утвержденные в настоящее время правовые основы инициативного бюджетирования в Российской Федерации необходимо рассматривать с учетом данного обстоятельства, что, в свою очередь, ставит перед исследователями вопрос о возможности и целесообразности

¹²⁹ Рыбакова С.В. Инициативное бюджетирование как новая категория бюджетного права // Финансовое право. 2022. № 5. С. 12.

¹³⁰ Вагин В.В., Шугрина Е.С. Роль инициативного бюджетирования в формировании экосистемы гражданского участия в государственном и муниципальном управлении // Финансовый журнал. 2021. Т. 13. № 2. С. 20.

последующего нормативного закрепления иных практик инициативного бюджетирования.

Характеризуя инициативное бюджетирование на современном этапе, стоит отметить направленность его воздействия на общественные отношения собственными правовыми средствами. К их числу относится вызывающая отдельный исследовательский интерес категория инициативных платежей, ранее не фигурировавшая в бюджетном законодательстве Российской Федерации. Также законодательно закреплён круг возможных инициаторов таких инициативных проектов – инициативная группа из числа не менее десяти граждан, органы территориального общественного самоуправления и староста сельского населённого пункта.

Таким образом, характеризуясь обозначенными особенностями, инициативное бюджетирование является дополнительным способом финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления.

Вместе с тем отметим, что анализируемые нормы права не определены в рамках отдельной главы БК РФ (подобно, например, институту государственных ценных бумаг). Структурирования отдельных норм кодифицированного акта в качестве объединённых единым замыслом по установлению правовых основ инициативного бюджетирования в данном случае также не наблюдается.

Поскольку в настоящее время под воздействием различных явлений происходит так называемое «разрастание» предмета регулирования бюджетного права, в частности за счёт включения в него новых институтов, субъектов и категорий¹³¹, выскажем в этой связи предположение о возможности дополнения бюджетного законодательства Российской Федерации в будущем также иными практиками инициативного бюджетирования по мере интенсивности и эффективности их реализации,

¹³¹ См.: Поветкина Н.А. Трансформация и особенности архитектуры бюджетного права // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2020. № 9 (73). С. 91.

которые в совокупности с уже урегулированными бюджетным законодательством инициативными проектами получают более весомый статус, к примеру, в качестве объединенных в отдельной новой Главе БК РФ.

Возвращаясь к факту исключения инициативных платежей из-под действия принципа общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов, который нормативно поспособствовал целевому характеру расходования таких средств на реализацию инициатив граждан по решению конкретных вопросов местного значения, следует заметить, что намного ранее из-под действия данного принципа были выведены средства самообложения граждан¹³², которые относятся к числу неналоговых доходов бюджетов со времени принятия в 1998 году исходной редакции БК РФ.

Как отмечает Н.В. Ворошилов, идея самообложения граждан широко использовалась в России до начала XX века, а затем нашла свое формализованное отражение в нормах союзного законодательства¹³³.

Так, первым нормативным актом, закрепившим правовые основы механизма самообложения, стало Постановление ЦИК Союза ССР и СНК Союза ССР от 29 августа 1924 г. «О самообложении населения для удовлетворения местных общественных нужд»¹³⁴. Анализируя нормы данного Постановления, нельзя не отметить его «исключительно демократический» характер, поскольку в тексте акта дважды фигурирует слово «добровольно», что, как представляется, подчеркивает исключительно инициативный характер участия населения в данной форме «удовлетворения всякого рода местных общественных нужд». Отдельного внимания заслуживают нормы пунктов 3 и 5 указанного Постановления, носящие превентивный характер по отношению к действиям административных

¹³² См.: Федеральный закон от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 18. Ст. 2117.

¹³³ См.: Ворошилов Н.В. Самообложение граждан как эффективный инструмент участия населения в развитии территорий // Вопросы территориального развития. 2019. № 5 (50). С. 3.

¹³⁴ См.: СЗ СССР. 1924. № 6. Ст. 69.

органов, которые под предлогом необходимости исполнения Постановления могут вмешаться в процедуру сбора средств самообложения либо организовать принудительный сбор.

Анализ последующих нормативных правовых актов, определяющих и дополняющих основы механизма самообложения граждан в Союзе ССР, позволяет прийти к выводу, что риторика законодателя в данном отношении становилась раз от раза жестче, поскольку, прослеживая эволюцию правовых основ данного механизма, нельзя не заметить постепенного отдаления от идеи «добровольной демократии» и как следствие приближения к «принудительной демократии». Так, например, Г.В. Морунова прямо отмечает, что с 1927 года самообложение граждан «становится разновидностью прямого налога»¹³⁵.

В период советского государства механизм самообложения граждан последовательно регулировался более чем десятью актами союзного законодательства, почти каждым из которых предшествующий акт признавался утратившим силу¹³⁶. Идея добровольных взносов граждан для решения вопросов местного значения кардинально изменилась, а сами средства самообложения из добровольных взносов фактически превратились в обязательный платеж. Не ставя под сомнение приведенное выше доказательство тезиса Г.В. Моруновой, дискуссию в этом отношении порождает характер индивидуальной безвозмездности налога, в связи с чем, принимая во внимание круг вопросов местного значения, которые призван решать механизм самообложения граждан, встает вопрос о приближении таких средств по своей сущности к сборам. Между тем, эта дискуссия, скорее, выходит за рамки предмета бюджетного права и может быть разрешена в плоскости налогового права. В то же время не может быть сомнений, что эволюция правового регулирования механизма

¹³⁵ Морунова Г.В. Муниципальные финансы в трансформационной экономике : дис. ... д-ра экон. наук. Санкт-Петербург. 2019. С. 157.

¹³⁶ См. подробнее: Замаратский Л.А. Участие граждан в бюджетном процессе: опыт самообложения и инициативного бюджетирования // Финансовое право. 2023. № 12. С. 17–21.

самообложения граждан породила обязательный характер таких платежей, оставив факт их добровольности в прошлом.

Относительно процедуры самообложения граждан вновь заметим, что согласно положениям Федерального закона от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»¹³⁷, ее запуск возможен исключительно в случае принятия соответствующего решения на местном референдуме и только в определенных случаях – на сходе граждан. Представляется очевидным, что проведение местного референдума влечет за собой определенные законодательством Российской Федерацией о выборах и референдумах затраты, что фактически увеличивает стоимость реализации проектов, финансирование которых планируется осуществлять подобным способом.

Как отмечалось ранее, специфической особенностью процедуры самообложения граждан является необходимость исполнения решения местного референдума всеми жителями, в том числе выразившими отрицательную позицию относительно поддержки той или иной инициативы, что, в свою очередь, подразумевает последующую возможность взыскания средств самообложения в судебном порядке¹³⁸.

На этом фоне механизм инициативного бюджетирования представляется более перспективным, поскольку и сама дефиниция «инициативных платежей» подтверждает добровольный характер подобных финансовых вложений, и начало реализации механизма инициативного бюджетирования требует менее регламентированной процедуры согласования.

Таким образом, следует констатировать, что инициативное бюджетирование и самообложение граждан, являясь только двумя формами участия граждан в бюджетных правоотношениях, напрямую

¹³⁷ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2025. № 12. Ст. 1200.

¹³⁸ См., например: Миронова С.М. Правовое обеспечение финансового участия населения в реализации проектов инициативного бюджетирования // Вестник СупГУ. 2019. № 2 (24). С. 85–90.

поименованными в бюджетном законодательстве Российской Федерации, выступают в качестве форм непосредственного участия граждан в бюджетных правоотношениях, тогда как реализуя ряд форм участия в управлении делами государства и в местном самоуправлении, граждане могут принимать опосредованное участие в бюджетных правоотношениях.

Необходимо отдельно отметить, что вопросы участия граждан в финансовой деятельности государства традиционно принято ассоциировать с правовыми механизмами вовлечения граждан в бюджетный процесс, что подтверждается профильным целевым ориентиром направления (подпрограммы) «Повышение качества управления бюджетным процессом и эффективности управления общественными финансами» государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 320 (в редакции от 17 сентября 2024 г.)¹³⁹. В качестве такого целевого ориентира определено вовлечение институтов гражданского общества в бюджетный процесс.

При этом развитие вышеобозначенного инструментария предусматривается в качестве направлений работы профильных государственных структур по повышению финансовой грамотности граждан. Как отмечается в официально опубликованных данных Правительства Российской Федерации, реализация в 77 регионах «практик инициативного бюджетирования и (или) иных практик вовлечения граждан в процессы управления <...>, благодаря которым граждане вовлекаются в процесс формирования, обсуждения, принятия и реализации решений, в том числе в бюджетной сфере», относится к числу результатов, достигнутых в сфере повышения финансовой грамотности совместными действиями Банка

¹³⁹ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 19. Ст. 2166; 2024. № 39. Ст. 5817.

России, а также ряда федеральных органов исполнительной власти, в том числе Минфина России¹⁴⁰.

Ранее, в 2021 году С.М. Миронова отмечала, что «в последнее время «вовлечение населения» выступает как критерий оценки эффективности реализации национальных проектов»¹⁴¹. Разделяя данный подход в контексте необходимости получения обратной связи от населения на ощутимые изменения, связанные с реализацией мероприятий национальных проектов, следует отметить, что при исследовании правового содержания принципа, предусматривающего участие граждан в финансовой деятельности государства, рассмотрение такого содержания исключительно в проекции «вовлечения» представляется не вполне достаточным.

Принимая во внимание изложенное, в рамках данного исследования нельзя не обратиться к ситуациям, в которых граждане, не прибегая к формам вовлечения в бюджетный процесс, наделяются возможностью влиять на степень законодательного регулирования финансово-правовых общественных отношений, тем самым обеспечивая свое участие в бюджетных правоотношениях вне традиционной концепции «вовлечения».

Следует констатировать, что разнообразие форм участия граждан в финансовой деятельности государства во многом соотносится исключительно с понятием финансовой грамотности граждан, имея в виду в первую очередь совершенствование инструментария, позволяющего обеспечить вовлечение граждан в бюджетный процесс.

Необходимо при этом заметить, что в рамках исследования эволюционного развития и современности доктрины науки финансового права Е.Ю. Грачева и Л.Л. Арзуманова отмечают «особое предназначение финансово-правовой науки в формировании правосознания граждан, повышении их финансовой грамотности, соответствующей современному

¹⁴⁰ См.: распоряжение Правительства Российской Федерации от 24 октября 2023 г. № 2958-р // Собрание законодательства Российской Федерации. 2023. № 45. Ст. 8091.

¹⁴¹ Миронова С.М. Доктрина финансово-правового статуса муниципальных образований в Российской Федерации и его реализация : дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов. 2021. С. 161.

уровню экономического развития государства, что способствует соблюдению и обеспечению прав и интересов граждан, общества в целом»¹⁴². Полностью разделяя данный тезис, следует обратить особое внимание на возможность обеспечения прав и интересов граждан при достижении оптимального для этих целей уровня финансовой грамотности.

Вместе с тем следует подчеркнуть, что помимо категории финансовой грамотности за последнее время в финансово-правовой науке получила новый импульс к исследованию принципиально новая категория – финансово-правовая культура. Так, проводя концептуальное исследование данной финансово-правовой категории, Н.А. Поветкина отмечает, что финансово-правовая культура является следующим после финансовой грамотности уровнем финансовых отношений¹⁴³.

Имеется понимание, что в рамках рассмотрения исследовательского вопроса, предусматривающего выход за пределы традиционной концепции «вовлечения» граждан в участие в финансовой деятельности государства, направления участия граждан в вышеобозначенной деятельности, не связанные с необходимостью какого-либо вовлечения, а напротив – предусматривающие инициативу, исходящую непосредственно от граждан, следует рассматривать как проявление их финансовой культуры¹⁴⁴.

Так, помимо обозначенных на законодательном уровне форм как непосредственного, так и опосредованного участия граждан в бюджетных правоотношениях, следует обратить внимание на особенности реализации конституционной гарантии судебной защиты прав и свобод человека и гражданина¹⁴⁵. В рамках реализации соответствующего права граждане могут обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой

¹⁴² Грачева Е.Ю., Арзуманова Л.Л. Доктрина науки финансового права: эволюция и современность // Журнал российского права. 2023. № 5. С. 180.

¹⁴³ См.: Поветкина Н.А. Финансово-правовая культура // Финансовое право. 2024. № 12. С. 2–5.

¹⁴⁴ См. подробнее: Замаратский Л.А. Финансовая культура как составная часть бюджетно-правового статуса гражданина // Финансовое право. 2025. № 8. С. 25–28.

¹⁴⁵ Статья 46 Конституции Российской Федерации // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). 6 октября 2022 г.

на нарушение своих конституционных прав и свобод положениями законодательных и иных нормативных правовых актов, если исчерпаны все другие внутригосударственные средства судебной защиты.

Бюджетный кодекс Российской Федерации, принятый в форме Федерального закона, наравне с иными актами федерального законодательства входит в число нормативных правовых актов, дела о соответствии которых Конституции Российской Федерации подлежат разрешению Конституционным Судом Российской Федерации¹⁴⁶.

При изучении данного вопроса следует обратиться к концептуальным исследованиям академика Т.Я. Хабриевой, чьи труды внесли значительный вклад в развитие научной мысли о полномочиях Конституционного Суда Российской Федерации как главного субъекта толкования Конституции Российской Федерации.

Так, в рамках анализа судебной практики раннего периода современного российского государства, Т.Я. Хабриева отмечает, что «Конституция гарантирует гражданам право на судебную защиту от любых нарушений без каких-либо ограничений»¹⁴⁷. Исследуя теоретические вопросы толкования Конституции Российской Федерации, академик Т.Я. Хабриева, полагает необходимым придерживаться терминологии классической теории толкования закона, подразделяя конституционное толкование на нормативное и казуальное и вместе с тем отмечает, что «необходимость казуального толкования Конституции Конституционным Судом с достаточной очевидностью проявляется при рассмотрении дел о конституционности законов по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан»¹⁴⁸. Предваряя последующее направление исследования, важным также представляется привести тезис В.В. Лазарева,

¹⁴⁶ Статья 125 Конституции Российской Федерации // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). 6 октября 2022 г.

¹⁴⁷ Хабриева Т.Я. Толкование Конституции Российской Федерации // Хабриева Т.Я. Избранные труды: в 10 т. Т.1. М., 2018. С. 258.

¹⁴⁸ Там же. С. 229.

согласно которому «особенностью конституционного судопроизводства является то, что акцент делается на установлении юридической истины»¹⁴⁹.

Нормы Бюджетного кодекса Российской Федерации не единожды подвергались проверке конституционности, однако следует заметить, что со времени принятия исходной редакции БК РФ не соответствующими Конституции Российской Федерации данные законоположения признавались в высшей степени редко. Еще реже соответствующие решения принимались Конституционным Судом Российской Федерации по итогам рассмотрения жалоб граждан¹⁵⁰.

Так, в рамках проверки конституционности подпункта 1 пункта 3 статьи 158 и пункта 10 статьи 242³ БК РФ Конституционный Суд Российской Федерации обозначил позицию, согласно которой «право на судебную защиту предполагает наличие гарантий, позволяющих реализовать его в полном объеме и обеспечить эффективное восстановление в правах посредством правосудия, отвечающего требованиям равенства и справедливости»¹⁵¹. Вышеназванные оспариваемые законоположения исключали возможность исполнения судебного решения о возмещении судебных расходов, присужденных решением суда в связи с признанием незаконными действий (бездействия) органа государственной власти (государственного органа), у которого отсутствует лицевой счет в органах Федерального казначейства. Таким образом, с целью восстановления своих прав в полном объеме гражданам следовало

¹⁴⁹ Лазарев В.В. О представителях законодателя в Конституционном Суде Российской Федерации // Лазарев В.В. Законодатель как сторона в конституционном судопроизводстве: судебные речи. М., 2015. С. 31.

¹⁵⁰ По имеющимся в распоряжении автора диссертационного исследования данным, Конституционным Судом Российской Федерации было принято не менее пяти Постановлений, которыми положения БК РФ были признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации. Из них в связи с жалобами граждан – 2.

¹⁵¹ См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 июля 2021 г. № 37-П «По делу о проверке конституционности подпункта 1 пункта 3 статьи 158 и пункта 10 статьи 242³ Бюджетного кодекса Российской Федерации, а также части 1 статьи 358 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в связи с жалобой гражданина Ю.А. Рейнхеммеля» // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). 20 июля 2021 г.

обращаться с повторным требованием о пересмотре решения с привлечением надлежащего ответчика, учитывая, что решение по существу судебной инстанцией уже было принято.

Принимая во внимание изложенное, Конституционный Суд Российской Федерации признал данные нормы БК РФ не соответствующими Конституции Российской Федерации и предписал федеральному законодателю внести в действующее на тот момент правовое регулирование надлежащие изменения.

В целях исполнения решения Конституционного Суда Российской Федерации Правительством Российской Федерации в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации был внесен проект федерального закона, впоследствии принятый, одобренный Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и подписанный Президентом Российской Федерации, в соответствии с которым взыскание по исполнительным документам денежных средств с казенного учреждения осуществляется за счет средств государственного органа, осуществляющего бюджетные полномочия главного распорядителя средств соответствующего бюджета и в ведении которого находится казенное учреждение-должник, у которого отсутствует лицевой счет в органах Федерального казначейства¹⁵².

Также в связи с жалобами граждан Конституционным Судом Российской Федерации рассматривалось дело о проверке конституционности ряда положений федерального законодательства, включая нормы пунктов 1 и 2 статьи 242¹ и пункта 6 статьи 242² БК РФ. Согласно обозначенной позиции, оспариваемые нормы позволяют суду отказать взыскателю в индексации присужденных денежных сумм, что противоречит части 1 статьи 46 Конституции Российской Федерации.

¹⁵² См.: Федеральный закон от 16 апреля 2022 г. № 102-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2022. № 16. Ст. 2604.

По итогам рассмотрения дела Конституционным Судом Российской Федерации было вынесено решение о несоответствии оспариваемых законоположений Конституции Российской Федерации, «в той мере, в какой:

- неопределенность их нормативного содержания в системе действующего правового регулирования порождает неоднозначное решение вопроса о дне, начиная с которого должен исчисляться срок индексации присужденных судом денежных сумм при обращении взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и бюджетных учреждений;

- они позволяют при решении вопроса о дне, начиная с которого должен исчисляться срок индексации присужденных судом денежных сумм, не учитывать ошибочное направление судом по просьбе взыскателя документов для взыскания не тому органу, которому они должны быть адресованы в силу закона»¹⁵³.

Из анализа приведенных выше ситуаций следует, что гражданами в высшей судебной инстанции оспаривались нормы БК РФ, регулирующие порядок исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Исходя из этого, вполне логично следует исследовательский вопрос о возможности квалификации таких действий граждан в качестве форм участия граждан в бюджетных правоотношениях.

Полагаем не вполне правильным трактовать несомненное влияние граждан на определение содержания законодательного акта, положения которого были признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации

¹⁵³ См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 25 января 2024 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности статьи 208 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, пунктов 1 и 2 статьи 242¹ и пункта 6 статьи 242² Бюджетного кодекса Российской Федерации, а также пунктов 1 и 2, абзаца первого пункта 5, абзаца первого пункта 6, абзаца первого пункта 7 части 20 статьи 30 Федерального закона от 8 мая 2010 года № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» в связи с жалобами граждан И.В. Гусевой и С.Н. Тихомирова» // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). 26 января 2024 г.

Федерации с соответствующим предписанием федеральному законодателю внести изменения в действующее правовое регулирование, в качестве формы участия граждан в бюджетных правоотношениях, приводя уже не единожды использованные аргументы о том, что граждане не могут рассматриваться в качестве участников бюджетного процесса, поскольку не наделены соответствующим статусом нормами кодифицированного акта бюджетного законодательства Российской Федерации. В противном случае, не приняв во внимание данные аргументы, следовало бы поставить вопрос об участии граждан в конституционном судопроизводстве в качестве последующей (в случае принятия положительного решения) формы их участия в законотворческом процессе, что очевидно представляется некорректным ввиду установления исчерпывающего перечня субъектов права законодательной инициативы в статье 104 Конституции Российской Федерации.

В то же время, придерживаясь аналогичного ранее обозначенному подходу в части раскрытия содержания участия граждан в бюджетном процессе через определение их роли в бюджетном процессе посредством применения правовых механизмов, обеспечивающих возможность вовлечения граждан в бюджетный процесс в рамках реализации бюджетных полномочий участниками бюджетного процесса, следует констатировать наличие обоснованного понимания об опосредованном участии граждан в бюджетных правоотношениях посредством обращения в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой на нарушение своих конституционных прав и свобод положениями Бюджетного кодекса Российской Федерации в том случае, если решением высшей судебной инстанции федеральному законодателю будет предписано внести изменения в действующее правовое регулирование.

Повторно заметим, что такое участие граждан в бюджетных правоотношениях не лишено специфичности своего характера и не вполне вписывается в традиционную концепцию «вовлечения» участия граждан

в бюджетный процесс. Нельзя при этом не отметить, что случаи отстаивания своей позиции в Конституционном Суде Российской Федерации, при которых высшей судебной инстанцией принимается решение, подтверждающее доводы заявителей, демонстрируют высшую степень проявления финансовой культуры со стороны граждан, инициировавших рассмотрение соответствующих материалов.

Таким образом, выделяя среди форм непосредственного участия граждан в бюджетных правоотношениях инициативное бюджетирование и самообложение граждан, следует также рассматривать в качестве формы опосредованного участия граждан в таких правоотношениях обращение за защитой своих прав и законных интересов в рамках конституционного судопроизводства, в ходе которого может быть принято решение о необходимости внесения изменений в акты бюджетного законодательства Российской Федерации.

Наряду с этим представляется целесообразным последовательно рассмотреть бюджетно-правовые основы реализации форм участия граждан в управлении делами государства и в местном самоуправлении, посредством применения которых граждане также могут опосредованно принимать участие в бюджетном процессе, чему будет посвящен следующий параграф.

§2.2. Бюджетно-правовые основы реализации форм участия граждан в управлении делами государства и в местном самоуправлении¹⁵⁴

Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁵⁵, долгое время определявшим государственные гарантии осуществления местного самоуправления в Российской Федерации,

¹⁵⁴ Параграф подготовлен с учетом материалов, изложенных в статье «Особенности правового регулирования участия граждан в бюджетном процессе» / Замаратский Л.А. // Финансовое право. 2024. № 5. С. 29–33.

¹⁵⁵ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

не разграничивались формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и формы участия населения в его осуществлении. Напротив, обе категории были постатейно раскрыты в рамках объединенной общим наименованием главы вышеназванного законодательного акта (Глава 5. Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления). Однако во вновь принятом Федеральном законе от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»¹⁵⁶ (далее – Федеральный закон № 33-ФЗ), которым указанный выше Федеральный закон признается утратившим силу, проводится четкое разграничение данных категорий. При этом, например, Н.А. Антонова отмечает, что в предшествующем Федеральном законе все же предполагалось подобное деление данных форм, однако не было представлено непосредственно формальное их разделение¹⁵⁷.

Так, согласно Федеральному закону № 33-ФЗ, к числу форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления отнесены местный референдум, муниципальные выборы и сход граждан. Следует заметить, что в редакции соответствующего законопроекта, принятого Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в первом чтении 25 января 2022 г., в качестве формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления также фигурировали территориальные общественные самоуправления¹⁵⁸. Наряду с бесспорностью включения в данную группу первых трех форм, которые в итоге и были утверждены в окончательной редакции Федерального

¹⁵⁶ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2025. № 12. Ст. 1200.

¹⁵⁷ См.: Антонова Н.А. Новый законопроект о местном самоуправлении: перспективы реформирования. Вестник Тверского государственного университета. Серия: право. № 1 (69). 2022. С. 28–34.

¹⁵⁸ См.: статья 41 проекта федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Система обеспечения законодательной деятельности : официальный сайт. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8>.

закона, предложение о закреплении статуса формы непосредственного осуществления местного самоуправления за территориальным общественным самоуправлением изначально носило дискуссионный характер, в том числе на том основании, что на исследовательском уровне наблюдаются различные подходы к решению данного вопроса.

Так, например, исследуя вопросы участия граждан в местном самоуправлении в г. Норильске, Ч.М. Токтоназарова и Е.Я. Ляхова, относят территориальное общественное самоуправление к формам участия граждан в местном самоуправлении¹⁵⁹. При этом в статье 7 Устава города Норильска Красноярского края, регулирующей организационные основы местного самоуправления, разграничение между формами непосредственного осуществления населением местного самоуправления и формами участия населения в осуществлении местного самоуправления не приводится, тогда как в статье 16 данного Устава «Формы участия граждан в решении вопросов местного значения» территориальное общественное самоуправление обозначено непосредственно в числе форм участия населения в осуществлении местного самоуправления¹⁶⁰. При этом В.А. Родькина и Н.А. Михайлова, напротив, относят территориальное общественное самоуправление к основным организационным формам осуществления местного самоуправления – формам прямого волеизъявления граждан¹⁶¹. Подобной позиции в исследовании форм осуществления местного самоуправления и динамики их развития на разных этапах муниципальной реформы придерживается М.Р. Зазулина, констатирующая также тождественность выделенной в новом законодательном акте о местном

¹⁵⁹ См.: Токтоназарова Ч.М., Ляхова Е.Я. Проблемы участия граждан в местном самоуправлении: практика г. Норильска // Азимут научных исследований: экономика и управление. 2016. № 2 (15). С. 295–297.

¹⁶⁰ Устав городского округа город Норильск Красноярского края. Утв. решением Норильского городского Совета от 24 февраля 2000 г. № 386. Доступ из справочной правовой системы «Консультант Плюс».

¹⁶¹ См.: Родькина В.А., Михайлова Н.А. Новые формы непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 3: Экономика. Экология. 2017. Т. 19. № 4 (41). С. 31–39.

самоуправлении группы форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления с формами политического участия, обосновывая, что «именно формы прямого волеизъявления составляют неизменную традиционную часть форм политического участия»¹⁶².

Бюджетно-правовой статус органов территориального общественного самоуправления представляет отдельный исследовательский интерес. Так, наряду со сходом граждан, собрания граждан, в том числе по вопросам осуществления территориального общественного самоуправления (ТОС) на части территории муниципального образования, выступают в качестве промежуточной инстанции до внесения инициативного проекта в местную администрацию в целях определения его соответствия интересам жителей муниципального образования (его соответствующей части), целесообразности реализации такого инициативного проекта, а также принятия решения о его поддержке¹⁶³. Важно отметить, что иные субъекты (помимо органов ТОС), имеющие право вносить инициативные проекты, в силу действующего законодательства подобными полномочиями не обладают.

Согласно отчетным данным проводимого Минюстом России мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации, количество органов ТОС неизменно растет: с 24,7 тыс. в 2015¹⁶⁴ году до около 35 тыс. в 2020 году¹⁶⁵. На основании этих данных Минюст России отмечал наибольшее распространение органов ТОС в ряду форм участия населения в осуществлении местного самоуправления¹⁶⁶.

¹⁶² Зазулина М.Р. Формы осуществления местного самоуправления и динамика их развития на разных этапах муниципальной реформы // Сибирский философский журнал. 2022. Т. 20. № 3. С. 80.

¹⁶³ См.: статья 49 Федерального закона от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2025. № 12. Ст. 1200.

¹⁶⁴ См.: Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2015 г. – начало 2016 г.). С. 11.

¹⁶⁵ См.: Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации за 2020 год. С. 29.

¹⁶⁶ Там же.

Также важной с бюджетно-правовой позиции является возможность органов ТОС осуществлять хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан, проживающих на соответствующей территории, как за счет средств самих граждан, так и на основании договора между органами ТОС и органами местного самоуправления с использованием средств местного бюджета¹⁶⁷. Анализируя актуальные вопросы функционирования территориального общественного самоуправления, С.Е. Михайлов с практической позиции отмечает наибольшую распространенность грантовой поддержки органов ТОС наряду с субсидиями и налоговыми льготами¹⁶⁸.

Принимая во внимание приведенные выше характеристики бюджетно-правового статуса ТОС, полагаем подтвержденным наличие бюджетно-правовых основ реализации данной формы участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Продолжая анализ бюджетно-правовых основ реализации форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления, отметим, что основополагающей из таких форм является местный референдум. Согласно действующему законодательству о местном самоуправлении, «местный референдум проводится в целях решения непосредственно населением вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения», а инициатива о его проведении может принадлежать непосредственно гражданам, избирательным и общественным объединениям, а также совместно представительному органу местного самоуправления и главе местной администрации¹⁶⁹. Исследовательский

¹⁶⁷ Применимо как к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», так и к признанному им утратившим силу Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

¹⁶⁸ См.: Михайлов С.Е. Актуальный взгляд на территориальное общественное самоуправление // Вестник Российского университета кооперации. 2023. № 2 (52). С. 112.

¹⁶⁹ См.: статья 43 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2025. № 12. Ст. 1200.

интерес в связи с этим представляет возможность инициирования гражданами местного референдума по вопросам, решение которых связано с определением направлений расходования средств местного бюджета.

К примеру, Э.Г. Агакишиев, исследуя проведение местного референдума по вопросам местного значения, затрагивающим финансово-экономическую основу муниципального образования, разделяет вопросы местного значения на три группы:

- «1) вопросы составления местного бюджета;
- 2) вопросы о распоряжении муниципальной собственностью;
- 3) вопросы, положительный ответ на которые предполагает дополнительные расходы из местного бюджета»¹⁷⁰.

Положения законодательства Российской Федерации определяют рамки допустимости вынесения конкретных вопросов местного значения, относящихся к данным группам, на местный референдум. Так, законодательство Российской Федерации о выборах и референдумах относит вопрос о принятии или об изменении соответствующего бюджета, исполнении и изменении финансовых обязательств муниципального образования к числу невозможных к вынесению на местный референдум¹⁷¹.

Принимая во внимание, что по иным вопросам, регулирующимся в том числе бюджетным законодательством Российской Федерации, проведение референдума возможно, следует сделать вывод, что путем реализации данной формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления, граждане вправе принимать участие в бюджетном процессе с учетом особенностей, установленных законодательством Российской Федерации о выборах и референдумах.

¹⁷⁰ Агакишиев Э.Г. Местный референдум по финансовым вопросам в Российской Федерации и зарубежных странах // Юридические исследования. 2019. № 2. С. 11.

¹⁷¹ См.: статья 12 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.

Такая форма непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления, как муниципальные выборы, не может напрямую рассматриваться с позиции участия граждан в бюджетном процессе, поскольку ориентирована на иные результаты, связанные с формированием органов местного самоуправления.

Относительно схода граждан следует отметить, что данная форма представляет исследовательский интерес, поскольку на сходе граждан могут быть приняты решения по вопросу введения и использования средств самообложения граждан¹⁷², которое, в свою очередь, является одной из форм прямого участия граждан в бюджетных правоотношениях.

Так, Е.В. Литвинова и Е.А. Ветрова, исследуя вопросы добровольного участия населения в расходах муниципального образования в форме самообложения, отмечают, что «в ряде регионов применяется механизм стимулирования органов местного самоуправления и населения к введению самообложения путем предоставления из бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации межбюджетных трансфертов местным бюджетам на решение вопросов местного значения, осуществляемых при участии средств самообложения граждан»¹⁷³. В свою очередь, как уже было отмечено ранее, решения по вопросу введения и использования средств самообложения принимаются на сходе граждан (либо на местном референдуме), в связи с чем бюджетно-правовые основы реализации данной формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления также подтверждают свое наличие.

К формам участия населения в осуществлении местного самоуправления, согласно Федеральному закону № 33-ФЗ, относятся:

- опрос;

¹⁷² См.: статья 45 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2025. № 12. Ст. 1200.

¹⁷³ Литвинова Е.В., Ветрова Е.А. Добровольное участие населения в расходах муниципального образования в форме самообложения // Сервис в России и за рубежом. 2016. № 1 (62). С. 47.

- публичные слушания и общественные обсуждения;
- собрание граждан;
- инициативные проекты;
- территориальное общественное самоуправление;
- староста сельского населенного пункта.

Таким образом, по сравнению с предшествующим Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», вновь принятым Федеральным законом № 33-ФЗ определен к исключению из соответствующего перечня ряд форм, среди которых правотворческая инициатива граждан, конференция граждан (собрание делегатов)¹⁷⁴ и обращения граждан в органы местного самоуправления. Данные формы представляют интерес для настоящего исследования с позиции бюджетно-правовых основ их реализации населением муниципального образования.

Обоснованность таких законодательных новелл необходимо рассматривать отдельно по каждому виду определенной к исключению формы, имея в виду, что предложение об их исключении было сформулировано в 2021 году при внесении соответствующего законопроекта в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации¹⁷⁵.

Так, согласно данным проводимого Минюстом России мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации за 2015 – 2020 годы, можно сделать вывод, что правотворческая инициатива была одной из наименее востребованных форм участия населения в осуществлении местного самоуправления. В течение 2014 года органами

¹⁷⁴ Упоминание конференции граждан (собрания делегатов) не включено в статью 42 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», в которой прямо перечислены формы участия населения в осуществлении местного самоуправления. Вместе с тем нормы о возможности осуществления полномочий собрания граждан в определенных случаях конференцией граждан (собранием делегатов) содержатся в статье 50 данного Федерального закона, непосредственно регулирующей вопросы организации и осуществления территориального общественного самоуправления.

¹⁷⁵ См.: проект федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Система обеспечения законодательной деятельности : официальный сайт. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8>.

местного самоуправления в Российской Федерации были приняты к рассмотрению только 172 правотворческих инициативы граждан¹⁷⁶. По итогам 2018 года Минюст России отмечал, что институт гражданской правотворческой инициативы является еще менее развитым в сравнении с иными, приводя данные о реализации только около 400 инициатив из 800 рассмотренных¹⁷⁷. Согласно данным за 2019¹⁷⁸ и 2020¹⁷⁹ годы, число рассмотренных правотворческих инициатив составило около 200, из них принятых – только половина.

В данном исследовании уделяем внимание правотворческой инициативе граждан, поскольку посредством реализации данной формы участия населения в осуществлении местного самоуправления, возможно внесение предложений относительно направлений расходования средств местного бюджета. Так, ранее действовавшее федеральное законодательство о местном самоуправлении не устанавливало исчерпывающей совокупности вопросов местного значения, по которым гражданами может вноситься правотворческая инициатива, а также, напротив, не обозначало перечень вопросов, по которым такая инициатива не может быть внесена.

Вместе с тем в силу действия положений статьи 26 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» представительные органы местного самоуправления были вправе своим актом установить порядок реализации правотворческой инициативы граждан.

В рамках исследования данного вопроса А.Е. Помазанский приводит различные подходы к определению предметного содержания

¹⁷⁶ Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации (данные по состоянию на 1 июня 2015 г.). С. 10.

¹⁷⁷ Информационно-аналитические материалы о состоянии и основных направлениях развития местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2018 г. – начало 2019 г.). С. 14.

¹⁷⁸ Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации (за 2019 год и первое полугодие 2020 года) / под общ. ред. первого заместителя Министра юстиции Российской Федерации Ю.С. Любимова. Москва, 2020. С. 43.

¹⁷⁹ Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации за 2020 год. С. 29.

правотворческой инициативы, сложившиеся в практике муниципальных образований. Ученый отмечает, что в большинстве случаев определенный соответствующим нормативным правовым актом круг вопросов «ограничивается вопросами местного значения», однако в рамках других подходов обозначается перечень вопросов, «которые не могут быть вынесены на рассмотрение органов местного самоуправления в порядке реализации указанного права жителей муниципального образования»¹⁸⁰. Также отмечается возможность установления фактического запрета на реализацию данного права. В приведенных исследователем случаях, в частности, фигурируют установленные актами представительных органов местного самоуправления отдельных муниципальных образований запреты на возможность внесения правотворческой инициативы по вопросам принятия или изменения бюджета, исполнения и изменения финансовых обязательств муниципального образования.

Данные факты заслуживают внимания, поскольку подобную широту полномочий представительных органов муниципальных образований в указанной части до недавнего времени предусматривали нормы статьи 26 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Следует привести в качестве примеров ряд подходов представительных органов муниципальных образований применительно непосредственно к возможности внесения гражданами правотворческих инициатив по вопросам, касающимся бюджетных правоотношений.

Так, например, положение «О порядке реализации правотворческой инициативы граждан» в городе Кемерово¹⁸¹ устанавливает возможность внесения проектов нормативных актов городского Совета народных

¹⁸⁰ См.: Помазанский А.Е. Реализация правотворческой инициативы на местном уровне // Журнал российского права. 2018. № 8 (260). С. 40.

¹⁸¹ См.: положение «О порядке реализации правотворческой инициативы граждан». Утв. постановлением Кемеровского городского Совета народных депутатов от 25 ноября 2005 г. № 287. Доступ из информационно-правовой системы «Законодательство России».

депутатов, предусматривающих установление, изменение и отмену местных налогов и сборов, осуществление расходов из средств бюджета города, только при наличии заключения Главы города. Указанным нормативным правовым актом также установлена обязанность Главы города в течение семи дней направить в городской Совет соответствующее заключение о возможности (невозможности) установления, изменения или отмены местных налогов и сборов, осуществления расходов из средств бюджета города.

Таким образом, с позиции бюджетно-правовых основ реализации правотворческой инициативы граждан можно выделить 3 группы нормативных правовых актов органов местного самоуправления, устанавливающих пределы регулирования таких инициатив:

- устанавливающие исчерпывающий перечень вопросов местного значения (при условии включения или невключения в него вопросов, регулирующихся бюджетным законодательством);

- запрещающие внесение правотворческих инициатив по отдельным вопросам местного значения, включая вопросы, регулирующиеся бюджетным законодательством;

- устанавливающие дополнительные критерии внесения таких актов в представительные органы местного самоуправления (например, необходимость наличия заключения главы местной администрации по вопросу изменения расходных обязательств муниципального образования).

Стоит также отметить, что акты представительных органов местного самоуправления ряда муниципальных образований, устанавливающие вышеобозначенные порядки, продолжают действовать в практически неизменной редакции уже более 20 лет, принимая во внимание, что Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» с учетом переходного периода вступил в силу позднее их принятия –

с 1 января 2009 года. Здесь же стоит отметить, что предшествующий ему Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁸², признанный названным выше Федеральным законом утратившим силу, предоставлял органам местного самоуправления еще более широкие полномочия по регулированию данных отношений.

Так, положения статьи 25 утратившего силу Федерального закона № 154-ФЗ, регулировавшей вопросы внесения народной правотворческой инициативы, устанавливали, что «население в соответствии с уставом муниципального образования имеет право на правотворческую инициативу в вопросах местного значения»¹⁸³, исходя из чего соответствующие нормативные правовые акты представительных органов местного самоуправления, регулирующие вопросы внесения народной правотворческой инициативы, принимались согласно положениям уставов соответствующих муниципальных образований.

К выводу о том, что «опыт практической реализации правотворческой инициативы граждан свидетельствует о формальном характере данного института», исследуя функции институтов представительной демократии в Российской Федерации, пришел В.В. Храмушин¹⁸⁴. Резюмируя исследование данного вопроса, обратимся также к высказанному ранее (в 2011 году) утверждению профессора Ю.А. Тихомирова о том, что «институт народной правотворческой инициативы в субъектах Российской Федерации не пробуждает интереса у населения»¹⁸⁵, которое, как выяснено, сохраняло свою актуальность по прошествии обозначенного периода.

¹⁸² См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 35. Ст. 3506.

¹⁸³ Там же.

¹⁸⁴ См.: Храмушин В.В. Традиционные и инновационные функции институтов представительной демократии в Российской Федерации : монография / В.В. Храмушин; под общ. ред. М.А. Липчанской. Саратов: Изд-во Саратов. гос. юрид. академии. 2021. С. 98.

¹⁸⁵ Тихомиров Ю.А. Поведение в обществе и право // Журнал российского права. 2011. № 2 (170). С. 10.

Таким образом, следует констатировать, что в связи с расхожей практикой фактического ограничения возможности внесения гражданами правотворческой инициативы, в том числе по вопросам, касающимся определения направлений расходования средств местного бюджета, исключение данной формы участия населения в осуществлении местного самоуправления, по нашему мнению, не окажет существенного влияния на возможность участия граждан в бюджетном процессе посредством реализации такой формы.

Об оправданности исключения конференции граждан (собрания делегатов) из числа форм участия населения в осуществлении местного самоуправления данные мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации, проводимого Минюстом России, свидетельствуют не так явно в сравнении с уже рассмотренной формой правотворческой инициативы граждан. Так, в течение 2014¹⁸⁶ и 2015¹⁸⁷ годов было проведено 1,9 тыс. и 2,2 тыс. конференций соответственно. В 2016 году¹⁸⁸ был отмечен не столь значительный в сравнении с иными формами, но заметный в данном контексте рост числа проведенных конференций граждан (собраний делегатов) – 5,5 тысяч. В 2017¹⁸⁹, 2018¹⁹⁰ и 2019¹⁹¹ годах их количество составляло в районе 3 тысяч. По итогам 2020 года¹⁹² Минюст России сообщил о проведении более 3,8 тысяч

¹⁸⁶ Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации (данные по состоянию на 1 июня 2015 г.). С. 10.

¹⁸⁷ Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2015 г. – начало 2016 г.). С. 11.

¹⁸⁸ Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2016 г. – начало 2017 г.). С. 14.

¹⁸⁹ Доклад о состоянии и основных направлениях развития местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2017 г. – начало 2018 г.). С. 13.

¹⁹⁰ Информационно-аналитические материалы о состоянии и основных направлениях развития местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2018 г. – начало 2019 г.). С. 14.

¹⁹¹ Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации (за 2019 год и первое полугодие 2020 года) / под общ. ред. первого заместителя Министра юстиции Российской Федерации Ю.С. Любимова. Москва, 2020. С. 43.

¹⁹² Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации за 2020 год. С. 29.

конференций, что также свидетельствовало о некотором росте числа обращений к данной практике.

Очевидно, что в сравнении с иными формами участия населения в осуществлении местного самоуправления, число обращений к которым исчисляется десятками и сотнями тысяч¹⁹³, в том числе о которых речь пойдет позднее, практика проведения конференций граждан (собраний делегатов) не получила своего активного распространения. Вместе с тем в данном исследовании, посвященном правовым основам участия граждан в бюджетном процессе, данная практика представляет интерес, поскольку в соответствии с ранее действовавшим законодательством о местном самоуправлении конференция граждан (собрание делегатов) была вправе осуществлять полномочия собрания граждан, которое, в свою очередь, полномочно обсуждать вопросы внесения инициативных проектов и их рассмотрения¹⁹⁴, что входит в предмет регулирования и законодательства о местном самоуправлении, и бюджетного законодательства Российской Федерации.

Рассматривая практические примеры правового регулирования, следует обратить внимание, что конференция граждан (собрание делегатов) проводится по вопросам, решение которых затрагивает интересы определенного числа граждан, представительство которых устанавливается нормативным правовым актом представительного органа местного самоуправления муниципального образования. Так, например, нормативным правовым актом представительного органа местного самоуправления Мальковского муниципального образования Тюменского района Тюменской области было установлено соответствующее пороговое значение – инициатор собрания граждан вправе инициировать проведение конференции граждан (собрания делегатов) в случае, если рассматриваемый вопрос затрагивает

¹⁹³ См.: там же.

¹⁹⁴ См.: статьи 29 и 30 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

интересы более 50 жителей, тогда как для проведения собрания граждан необходимо создание инициативной группы не менее чем из 10 человек либо не менее чем из 3-х человек непосредственно в целях рассмотрения и обсуждения вопросов внесения инициативных проектов¹⁹⁵.

Исследуя данный вопрос, П.Д. Шалагинов обозначает в ряду обстоятельств, при которых проведение собрания жителей может быть заменено конференцией граждан (собранием делегатов), фактическую трудность сбора жителей части крупных муниципальных образований в отведенном для проведения собрания помещении, а также приводит в пример возможность представительства жителей от каждого населенного пункта, «если рассматриваемый вопрос затрагивает их территории»¹⁹⁶.

Резюмируя результаты исследования бюджетно-правовых основ проведения конференции граждан (собрания делегатов), отметим, что данная практика изначально предполагалась не в качестве самостоятельной формы участия населения в осуществлении местного самоуправления, а в качестве возможной альтернативы собранию граждан. Фактически, эта форма используется для удобства обсуждения отдельных вопросов местного значения, предоставляя возможность установления нормы представительства жителей населенных пунктов, входящих в состав муниципального образования.

Таким образом, невключение прямого упоминания конференции граждан (собрания делегатов) в перечень форм участия населения в осуществлении местного самоуправления с точки зрения бюджетно-правовых основ реализации данной практики, по нашему мнению, так же не окажет значительного влияния на возможность участия граждан

¹⁹⁵ См.: решение Думы Мальковского муниципального образования от 26 мая 2021 г. № 23 «О внесении изменения в решение Думы Мальковского муниципального образования от 22 мая 2020 г. № 14 «Об утверждении Положения о порядке назначения и проведения собраний граждан, конференций граждан (собраний делегатов) в Мальковском муниципальном образовании» // Администрация Тюменского района : сайт. URL: <https://atmr.ru>.

¹⁹⁶ См.: Шалагинов П.Д. Собрания и конференции граждан как формы общественного участия в осуществлении местного самоуправления // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2013. № 21. С. 165.

в бюджетном процессе, в данном случае – посредством инициативных проектов, внесение которых может обсуждаться в подобном формате, поскольку исходная форма собрания граждан новым Федеральным законом № 33-ФЗ предусмотрена.

Дополнительно отметим, что не включая конференции граждан (собрания делегатов) в число форм участия населения в осуществлении местного самоуправления, непосредственно обозначенных в статье 42 Федерального закона № 33-ФЗ, федеральный законодатель предусматривает возможность реализации данной практики в рамках статьи 50 указанного законодательного акта, регулирующей вопросы организации и осуществления территориального общественного самоуправления. Следует при этом заметить, что из соответствующей нормы прямо не следует, что, отношения, регулируемые ею, касаются только вопросов проведения конференции граждан (собрания делегатов) по вопросам организации и осуществления территориального общественного самоуправления, несмотря на то, что законоположение находится в структуре вышеобозначенной статьи законодательного акта.

Третьей формой участия населения в осуществлении местного самоуправления, определенной к исключению из соответствующего перечня, являются обращения граждан в органы местного самоуправления. Проведение анализа бюджетно-правовых основ реализации данной формы в отрыве от конкретных бюджетно-правовых механизмов не представляется возможным, поскольку обращение гражданина может быть направлено по любому вопросу, рассмотрение которого входит в компетенцию соответствующего органа местного самоуправления¹⁹⁷, и само по себе не порождает бюджетно-правовых последствий.

¹⁹⁷ См.: статья 8 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 19. Ст. 2060.

Отсюда следует исследовательский вопрос о фактической возможности участия граждан в осуществлении местного самоуправления посредством направления обращений в соответствующие органы. Представляется, что поскольку в Федеральном законе № 33-ФЗ в числе форм участия населения в осуществлении местного самоуправления упоминание обращений граждан отсутствует (в том числе отсутствовало в его проекте, принятом Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в первом чтении), его разработчики дали отрицательный ответ на данный вопрос.

Вместе с тем, принимая во внимание отсылочный характер норм статьи 32 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», регулирующей вопросы направления обращений граждан в органы местного самоуправления в качестве формы их участия в осуществлении местного самоуправления, к положениям Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», следует отметить, что и с этой позиции каких-либо ощутимых для граждан изменений, касающихся возможности направления обращений, в том числе по вопросам, регулируемым бюджетным законодательством Российской Федерации, не произойдет, поскольку Федеральный закон № 59-ФЗ продолжает действовать.

Таким образом, по результатам анализа бюджетно-правовых основ реализации вышеприведенных форм участия населения в осуществлении местного самоуправления, можно сделать вывод, что исключение из соответствующего перечня правотворческой инициативы граждан, конференции граждан (собрания делегатов), а также обращений граждан в органы местного самоуправления не окажет существенного влияния на возможность участия граждан в бюджетных правоотношениях посредством реализации обозначенных практик.

Принимая во внимание, что посредством реализации предусмотренных ранее действовавшим законодательством о местном самоуправлении и определенных к продолжению реализации в рамках нового правового регулирования иных форм участия граждан в осуществлении местного самоуправления граждане вправе участвовать в процессе принятия решений по вопросам, касающимся формирования доходов и осуществления расходов бюджетов, следует рассмотреть бюджетно-правовые основы реализации конкретных форм из их числа в рамках исследования законодательного обеспечения участия граждан в регулировании общественных отношений нормами отраслевого законодательства.

§2.3. Взаимодействие принципа участия граждан в бюджетном процессе с иными принципами бюджетной системы Российской Федерации

В определении сущности принципов права вызывает интерес подход авторства К.А. Чернова, определяющего «систему принципов права» как «интегрированные в структурно упорядоченное единство нормативные предписания, обладающие относительной самостоятельностью, стабильностью, автономностью функционирования и возможностью взаимодействия с другими элементами внутри системы и иными правовыми системами в целях наиболее полного урегулирования общественных отношений»¹⁹⁸. Отдельный исследовательский интерес в этом ряду представляет возможность взаимодействия между собой принципов права, а в контексте данного исследования – взаимодействие принципа участия граждан в бюджетном процессе с иными принципами бюджетной системы Российской Федерации.

Имеется понимание, что вопросы взаимодействия принципов права могут рассматриваться путем исследования «точек соприкосновения»

¹⁹⁸ Чернов К.А. Принцип равенства как общеправовой принцип российского права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань., 2003. С. 15.

правовых механизмов, посредством которых происходит реализация тех или иных принципов. Исходя из того, что основным таким механизмом для изучаемого принципа является инициативное бюджетирование, предлагается продолжить исследование на его примере.

Так, основополагающий **принцип единства бюджетной системы Российской Федерации** согласно нормативно закреплённому содержанию помимо прочего означает единый порядок осуществления расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации¹⁹⁹. Основываясь на примере инициативного бюджетирования, следует заметить, что включение в федеральное законодательство понятия «инициативных проектов» произошло несколько ранее установления принципа участия граждан в бюджетном процессе²⁰⁰. В известной степени это подтверждает сложившуюся тенденцию «запаздывающего» правового регулирования в части утверждения на уровне актов федерального законодательства тех или иных правовых механизмов и других правовых категорий, связанных с осуществлением гражданами своего права на участие в финансовой деятельности государства²⁰¹.

Однако, как представляется, подобное развитие обстоятельств, способствующих нормативному закреплению исследуемого принципа, не следует рассматривать как необычное явление, имея в виду презюмируемую предпочтительность первичного закрепления принципа и последующего развития присущего данному принципу правового инструментария, раскрывающегося в конкретных бюджетно-правовых механизмах. В этом контексте следует обратиться к тезису профессора В.В. Лазарева, согласно которому «каждый из предлагаемых

¹⁹⁹ См.: статья 29 Бюджетного кодекса Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3823.

²⁰⁰ Федеральные законы «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» были официально опубликованы 20 июля 2020 г., № 236-ФЗ и № 216-ФЗ соответственно.

²⁰¹ См. подробнее: Замаратский Л.А. Участие граждан в бюджетном процессе: опыт самообложения и инициативного бюджетирования // Финансовое право. 2023. № 12. С. 18.

(декларируемых) принципов права должен пройти процедуру «приемки» на практичность»²⁰².

Действительно, закрепление на уровне федерального законодательства такой практики инициативного бюджетирования, как инициативные проекты, фактически поспособствовало утверждению единых правовых основ функционирования соответствующего правового механизма, включая выделение бюджетных ассигнований местных бюджетов на финансовое обеспечение реализации инициативных проектов, принимая во внимание, что до установления такого механизма на федеральном уровне его реализация производилась исключительно на основе нормативных правовых актов органов публичной власти уровня субъектов Российской Федерации и отдельных муниципальных образований. Как представляется, действующий нормативный подход в полной мере соотносится с содержанием принципа единства бюджетной системы Российской Федерации в части единого порядка осуществления расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Принципы **сбалансированности бюджета и единства кассы**, характеризующие бюджет как правовую категорию, исходя из специфики регулируемых отношений, взаимодействуют с каждым из принципов бюджетной системы Российской Федерации, и исследуемый принцип участия граждан в бюджетном процессе не является в этом ряду исключением.

Так, принцип **единства кассы**, по общему правилу означающий зачисление всех поступлений в бюджет на единый счет бюджета и осуществление всех перечислений из бюджета с единого счета бюджета, покрывает исчерпывающую совокупность поступлений и перечислений бюджетных средств, включая бюджетные средства, поступление и перечисление которых обусловлено действием механизмов реализации

²⁰² Лазарев В.В. Функциональная характеристика принципов права // Юридическая техника. 2020. № 14. С. 210.

принципа участия граждан в бюджетном процессе (включая, например, инициативные платежи).

Методологический характер принципа **сбалансированности бюджета**, представляющего собой базовое начало составления проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, предопределяет его обобщающую роль для иных принципов бюджетной системы, включая принцип участия граждан в бюджетном процессе, учитывая, что составление проектов бюджетов является одной из стадий бюджетного процесса.

В контексте рассматриваемого исследовательского вопроса принцип **разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации** следует рассматривать с позиции определения полномочий органов местного самоуправления по исполнению расходных обязательств публично-правовых образований. Примечательно, что по данным Доклада о лучших практиках развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях, опубликованного в 2025 году, из общей стоимости проектов инициативного бюджетирования, реализованных в отчетном периоде 2024 года, большая часть (51,7%) была профинансирована за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации (31 094,43 млн рублей из 60 135,25 млн рублей). При этом в динамике отмечается тенденция к увеличению объема таких финансовых вложений региональных бюджетов в абсолютном выражении²⁰³.

Показательны также данные вышеупомянутого Доклада, отражающие ежегодное увеличение объема расходов на реализацию проектов

²⁰³ Из общей стоимости проектов инициативного бюджетирования, реализованных в отчетном периоде 2023 года, были профинансированы за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации 44,05%, что составляет в абсолютном выражении 25 758,80 млн рублей из 58 482,09 млн рублей. В 2022 году более пятидесяти процентов (53,49%) проектов инициативного бюджетирования были профинансированы за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации (23 893,96 млн рублей из 44 668,22 млн рублей). По данным за 2021 год, из общей стоимости проектов инициативного бюджетирования в 39 459,15 млн рублей, 21 102,79 млн рублей были профинансированы за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации, что составило 53,48%.

инициативного бюджетирования, направленных из местных бюджетов, с 614,91 млн рублей в 2015 году до 13 354,04 млн рублей в 2023 году (по отчетным данным за 2024 год – 13 145,89 млн рублей).

Подчеркнем, что по итогам проведенного ранее исследования форм участия граждан в финансовой деятельности государства и муниципальных образований, С.М. Миронова пришла к выводу, согласно которому «вовлечение местного сообщества в процессы принятия решений о бюджетных расходах, формировании приоритетов по распределению бюджетных средств позволит увеличить эффективность их использования, а также будет служить стимулом для повышения ответственности и лояльности граждан, реализации частных гражданских инициатив»²⁰⁴. Принимая во внимание представленные выше данные, следует отметить полное подтверждение данного подхода на практике, опираясь также на позицию Е.В. Рябовой, отмечающей возможность наличия прямой зависимости между эффективностью расходования бюджетных средств и степенью участия граждан в бюджетном процессе²⁰⁵.

Следует обратить внимание на то, что столь положительные тенденции во многом могут объясняться возможностью гибкого регулирования вопросов финансового обеспечения расходных обязательств муниципальных образований по реализации практик инициативного бюджетирования на уровне законодательства субъектов Российской Федерации. Так, например, в Ростовской области установлен предельный размер субсидии местному бюджету в размере 3 млн рублей, а также определены условия предоставления такой субсидии:

- включение в состав источников финансового обеспечения реализации инициативного проекта инициативных платежей;

²⁰⁴ Миронова С.М. Формы участия граждан в финансовой деятельности государства и муниципальных образований и практика их реализации // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2017. № 1 (40). С. 33.

²⁰⁵ См.: Рябова Е.В. Влияние форм прямой демократии в бюджетном процессе на состояние финансовой культуры в обществе // Финансовое право. 2024. № 1. С. 19–22.

- минимальная доля инициативных платежей в размере 5% от общей суммы реализации инициативного проекта²⁰⁶.

Здесь же можно наблюдать взаимодействие исследуемого принципа с принципом **самостоятельности бюджетов**, в частности проявляемое через право органов государственной власти и органов местного самоуправления в соответствии с БК РФ самостоятельно определять формы и направления расходования средств бюджетов²⁰⁷. Наибольший интерес в данной проекции нормативного содержания названного принципа представляет изъятие – «за исключением расходов, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет межбюджетных субсидий и субвенций из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации».

Так, действуя в рамках реализации данного принципа, органы публичной власти субъектов Российской Федерации при принятии решений о предоставлении местному бюджету субсидии на финансовое обеспечение реализации инициативного проекта устанавливают целевое направление расходования выделяемых бюджетных средств.

Представляется значительным рассмотрение в контексте данного исследования вопросов взаимодействия принципа участия граждан в бюджетном процессе с принципом **равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации и муниципальных образований**. Так, например, Н.В. Колесникова называет в качестве его основы принцип равенства субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, установленный положениями Конституции Российской Федерации (части 1 и 4 статьи 5)²⁰⁸.

В наибольшей степени показательным примером взаимодействия обозначенных принципов бюджетной системы Российской Федерации,

²⁰⁶ См.: Закон Ростовской области от 1 августа 2019 г. № 178-ЗС «Об инициативных проектах» // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). 2 августа 2019 г.

²⁰⁷ См.: статья 31 Бюджетного кодекса Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3823

²⁰⁸ См.: Колесникова Н.В. Аксиологический аспект правовой природы бюджетного законодательства // Законы России: опыт, анализ, практика. 2017. № 1. С. 96–100.

по нашему мнению, является установление на уровне федерального законодательства правовых основ инициативного бюджетирования, выразившееся в исключении инициативных платежей из-под действия принципа общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов²⁰⁹, что, в свою очередь, способствовало целевому направлению таких средств исключительно на реализацию инициатив граждан по решению конкретных вопросов местного значения. Важно заметить, что до принятия названных изменений в БК РФ реализация инициативных проектов на основании нормативных правовых актов регионального уровня в отсутствие явной определенности относительно правового статуса инициативных платежей, очевидно не соотносившихся с действием принципа общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов, не способствовала неукоснительному соблюдению принципа равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

Взаимодействие исследуемого принципа с **принципом полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов**, означающим необходимость отражения соответствующих перечислений в бюджете в полном объеме, применительно к инициативным проектам выражается в необходимости администрирования инициативных платежей по обозначенному коду бюджетной классификации.

Как дополнительно отмечает, характеризуя данный принцип Е.В. Рябова, «любое поступление в бюджет должно быть идентифицировано с помощью кода бюджетной классификации и учтено соответствующим администратором дохода бюджета», тогда как «если произошло поступление, которое не идентифицировано, то оно зачисляется на специальный счет как невыясненный платеж»²¹⁰.

²⁰⁹ См.: Федеральный закон от 20 июля 2020 г. № 216-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 30. Ст. 4742.

²¹⁰ Рябова Е.В. Принципы бюджетной системы Российской Федерации: нормативное закрепление и реализация // Вестник Московского университета. Серия 26: Государственный аудит. 2019. № 1. С. 29.

Законодательная база, обусловившая введение института инициативного бюджетирования, предусмотрела соответствующие поправки в положения БК РФ, согласно которым каждому инициативному проекту, поддержанному органами местного самоуправления, присваиваются уникальные коды классификации расходов бюджетов²¹¹. Соответствующие изменения в Порядок формирования и применения кодов бюджетной классификации Российской Федерации были внесены приказом Минфина России от 8 июня 2020 г. № 98н²¹² для применения к правоотношениям, возникающим при составлении и исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов, а также в последующие периоды.

Согласно действующему Порядку формирования и применения кодов бюджетной классификации Российской Федерации, применяемому к правоотношениям, возникающим при составлении и исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на 2023 и последующие годы, безвозмездные поступления от средств самообложения граждан, инициативных платежей относятся на статью 150 «Безвозмездные денежные поступления» аналитической группы подвида доходов бюджетов²¹³.

При этом в силу того, что наравне с инициативными платежами источниками финансирования инициативных проектов могут быть также средства местного бюджета, а также межбюджетные трансферты из бюджета субъекта Российской Федерации, вышеназванным Порядком предусмотрены отдельные положения, касающиеся отражения расходов местных бюджетов на реализацию инициативных проектов, а также межбюджетных трансфертов, предоставленных из бюджетов субъектов Российской

²¹¹ См.: Федеральный закон от 20 июля 2020 г. № 216-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 30. Ст. 4742.

²¹² Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). 25 сентября 2020 г.

²¹³ См.: приказ Минфина России от 24 мая 2022 г. № 82н «О Порядке формирования и применения кодов бюджетной классификации Российской Федерации, их структуре и принципах назначения» // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). 30 июня 2022 г.

Федерации в целях софинансирования расходных обязательств по реализации инициативных проектов. Важной особенностью отражения таких расходов является их отражение по кодам целевых статей расходов, которые содержат направления расходов, соответствующие каждому инициативному проекту.

Таким образом, действующая нормативная база на законодательном и подзаконном уровнях в достаточной степени регулирует вопросы, связанные с отражением в бюджетной классификации средств, предназначенных для финансирования реализации инициативных проектов.

Особое внимание в исследуемом вопросе стоит обратить на взаимодействие принципа участия граждан в бюджетном процессе с обозначенным в бюджетном законодательстве **принципом прозрачности (открытости)**. Следует отметить, что сам принцип участия граждан в бюджетном процессе, закрепленный непосредственно в такой формулировке, утверждающий правовые основы участия граждан в финансовой деятельности государства, фактически вытекает из принципа прозрачности (открытости).

Так, еще в 2017 году – до закрепления принципа участия граждан в бюджетном процессе на уровне федерального законодательства, С.М. Миронова и А.А. Жемчужников отмечали тот факт, что «в силу отсутствия нормативного закрепления принципа участия граждан в финансовой деятельности на федеральном уровне и законодатели, и правоприменители часто путают его содержание с другим принципом – гласности, который тесно с ним связан (в Бюджетном кодексе Российской Федерации этот принцип закреплен как принцип прозрачности (открытости))»²¹⁴. Показателен также приведенный авторами пример, отражающий, что по состоянию на 2017 год, «создание условий для

²¹⁴ Миронова С.М., Жемчужников А.А. Нормативное закрепление принципа участия граждан в финансовой деятельности государства и муниципальных образований // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2017. № 3 (42). С. 16.

вовлечения граждан в бюджетный процесс с помощью реализации проектов инициативного бюджетирования» было обозначено в качестве направления реализации подпрограммы 3 «Обеспечение открытости и прозрачности управления общественными финансами» государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» (в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 30 марта 2017 г. № 349)²¹⁵.

В продолжение исследования заметим, что в настоящее время вопросы повышения прозрачности финансовой информации стоят в одном ряду с вовлечением институтов гражданского общества в бюджетный процесс, а также с развитием механизмов инициативного бюджетирования в рамках направления (подпрограммы) «Повышение качества управления бюджетным процессом и эффективности управления общественными финансами» государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков», о чем ранее упоминалось. Полагаем, что такое соотношение целей можно привести в качестве примера взаимодействия принципа участия граждан в бюджетном процессе с принципом **эффективности использования бюджетных средств**.

Исследуя в 2015 году проблемы правовой квалификации эффективности расходования бюджетных средств, Н.А. Поветкина обозначила среди результатов реализации бюджетной политики в период до 2014 г. формирование «Бюджета для граждан», при этом указывая, что «законодатели признают существующую проблему недостаточной эффективности расходования бюджетных средств», и также отмечая «отсутствие единой правовой терминологии и четкого доктринального

²¹⁵ Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 15. Ст. 2187.

наполнения правового понятия эффективности расходов бюджета» в числе требующих исследования проблем правового регулирования²¹⁶.

Исследование вопросов эффективности расходования бюджетных средств в совокупности с обеспечением участия граждан в определении направлений расходования бюджетных средств, а также в целом в финансовой деятельности публично-правовых образований представляется необходимым при конкретизации субъекта права, относительно позиции которого может быть определена такая эффективность, а именно с позиции органов управления публично-правового образования и с позиции непосредственно его жителей – тех граждан, право на участие в финансовой деятельности которых презюмируется соответствующим принципом бюджетной системы Российской Федерации.

Однако следует отметить, что рамки правового регулирования принципа эффективности использования бюджетных средств, заданные положениями бюджетного законодательства Российской Федерации, четко определяют субъект права, относительно позиции которого может формироваться вывод об эффективности расходования бюджетных средств. Так, в рамках нормативно закрепленного содержания принципа эффективности использования бюджетных средств определяются соответствующие обязанности участников бюджетного процесса в пределах установленных бюджетных полномочий.

Исходя из того, что граждане в силу действия бюджетного законодательства Российской Федерации не относятся к числу участников бюджетного процесса и не обладают бюджетными полномочиями, представляется вполне обоснованным, что квалификация эффективности использования бюджетных средств в рамках их расходования на мероприятия, реализуемые посредством применения механизмов участия

²¹⁶ См.: Поветкина Н.А. Эффективность расходования бюджетных средств: проблемы правовой квалификации // Финансовое право. 2015. № 3. С. 16–22.

граждан в финансовой деятельности государства, должна производиться с позиции участников бюджетного процесса.

Принцип общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов, отдельный вопрос взаимодействия которого с принципом участия граждан в бюджетном процессе был рассмотрен выше в рамках исследования взаимодействия данного принципа с принципом равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, как уже отмечалось, фактически вступал в противоречие с понятием инициативных платежей, предназначенных для финансового обеспечения конкретных мероприятий инициативных проектов. Таким образом, принцип общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов стал единственным принципом бюджетной системы Российской Федерации, подвергшимся корректировке в связи с установлением на федеральном уровне правовых основ одной из форм участия граждан в бюджетных правоотношениях – инициативного бюджетирования.

Рассматривая взаимодействие принципа участия граждан в бюджетном процессе с **принципом достоверности бюджета**, следует акцентировать внимание на ключевой роли прогноза социально-экономического развития территорий публично-правовых образований, формирование которого предшествует процедуре рассмотрения и утверждения соответствующих бюджетов.

До закрепления принципа участия граждан в бюджетном процессе на уровне федерального законодательства Ю.И. Селивёрстов исследовал инициативное бюджетирование в качестве фактора социально-экономического развития субъектов Российской Федерации. По итогам исследования, ученый пришел к выводу, согласно которому «инициативное бюджетирование обеспечивает эффективное финансирование реализации конкретных мероприятий, направленных на улучшение качества жизни населения, развития инфраструктуры, что в целом является активатором

социально-экономического развития субъектов Российской Федерации»²¹⁷. В свою очередь, именно прогноз социально-экономического развития является основополагающим документом, определяющим целевые ориентиры развития публично-правовых образований. Более того, сами инициативные проекты рассматриваются как фактор вовлечения граждан в бюджетный процесс при определении социально-экономического развития территорий²¹⁸.

Отдельно заметим, что в рамках вышеупомянутого исследования 2018 года Ю.И. Селивёрстов в связи с тем, что программы инициативного бюджетирования на тот момент реализовывались только в половине субъектов Российской Федерации, также отмечал необходимость принятия мер «правового и экономического характера, стимулирующих широкое распространение инициативного бюджетирования во всех регионах России»²¹⁹. Полагаем, что к числу таких мер по прошествии времени следует отнести принятие ранее упомянутых соответствующих законодательных решений, тогда как статистические данные²²⁰, свидетельствующие о ежегодном росте числа практик инициативного бюджетирования, несомненно подтверждают позитивную тенденцию распространения данного механизма в субъектах Российской Федерации.

Взаимодействие принципа адресности и целевого характера бюджетных средств с принципом участия граждан в бюджетном процессе на примере инициативных проектов следует рассматривать в проекциях, соответствующих каждому из источников финансирования таких проектов, а именно в отношении:

- инициативных платежей;

²¹⁷ Селивёрстов Ю.И. Инициативное бюджетирование как фактор социально-экономического развития регионов России // Белгородский экономический вестник. 2018. № 3 (91). С. 66.

²¹⁸ См.: Оценка проектов инициативного бюджетирования // Институт экономики УрО РАН : сайт. URL: <https://uiec.ru/news-26032024-2/>.

²¹⁹ Селивёрстов Ю.И. Указ. соч. С. 67.

²²⁰ См.: Доклады о лучших практиках развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях. 2024, 2025.

- бюджетных ассигнований местного бюджета;
- межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта Российской Федерации.

В то же время необходимо отметить особенность правового регулирования, заключающуюся в том, что согласно законодательству о местном самоуправлении, источником финансового обеспечения реализации инициативных проектов являются именно бюджетные ассигнования местного бюджета, предусмотренные решением о местном бюджете²²¹. В свою очередь, бюджетные ассигнования местного бюджета могут формироваться, в том числе за счет средств межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта Российской Федерации, а также за счет инициативных платежей.

Несмотря на то, что законодательством о местном самоуправлении прямо не обозначена конкретная форма межбюджетных трансфертов, предоставляемых местным бюджетам в целях софинансирования реализации инициативных проектов, сущностные характеристики такого межбюджетного трансферта соответствуют понятию субсидии.

В действительности на практике высшими исполнительными органами ряда субъектов Российской Федерации при принятии решений об утверждении правовых основ реализации мероприятий по развитию инициативного бюджетирования были определены порядки (правила) предоставления и распределения **субсидий** местным бюджетам находящихся в их составе публично-правовых образований²²².

²²¹ См.: статья 70 Федерального закона от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2025. № 12. Ст. 1200; ранее – статья 56¹ Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

²²² См., например: постановление Правительства Белгородской области от 7 декабря 2020 г. № 509-пп «Об утверждении Порядка предоставления и распределения субсидий из областного бюджета бюджетам муниципальных районов (городских округов) на реализацию инициативных проектов». Доступ из справочной правовой системы «Консультант Плюс»; постановление Правительства Тюменской области от 3 декабря 2021 г. № 781-п «О некоторых вопросах

Однако необходимо заметить, что единства в выборе формы предоставления межбюджетных трансфертов в субъектах Российской Федерации не наблюдается, поскольку также в некоторых регионах действуют правила предоставления и распределения иных межбюджетных трансфертов (прим. – а не субсидий), предоставляемых на те же цели²²³. Примечательно, например, что Правительством Красноярского края в 2021 году форма предоставления межбюджетных трансфертов муниципальным образования региона на осуществление расходов, направленных на реализацию мероприятий по поддержке местных инициатив, была изменена с субсидий, применявшейся в течение двух лет, на иные межбюджетные трансферты²²⁴.

Таким образом, выбор различных форм межбюджетных трансфертов в то же время предопределяет сохранение целевого и адресного характера их предоставления для реализации конкретных инициативных проектов, получивших поддержку органов местного самоуправления.

В рамках рассмотрения действия **принципа подведомственности расходов бюджетов** во взаимодействии с принципом участия граждан в бюджетном процессе на примере механизма инициативного бюджетирования необходимо учитывать специфику финансового обеспечения реализации конкретных инициативных проектов.

Так, в случае если муниципальным заказчиком при осуществлении финансирования выполнения работ в целях реализации инициативного

регулирования отношений, связанных с инициативными проектами, выдвигаемыми для получения финансовой поддержки за счет межбюджетных трансфертов в форме субсидий из областного бюджета». Доступ из справочной правовой системы «Консультант Плюс».

²²³ См., например: постановление Правительства Курганской области от 2 апреля 2021 г. № 77 «Об утверждении Правил предоставления и распределения иных межбюджетных трансфертов из областного бюджета местным бюджетам на реализацию инициативных проектов». Доступ из справочной правовой системы «Консультант Плюс».

²²⁴ См.: постановление Правительства Красноярского края от 28 декабря 2021 г. № 974-п «О внесении изменений в постановление Правительства Красноярского края от 31 декабря 2019 г. № 793-п «Об утверждении Порядка предоставления и распределения субсидий бюджетам муниципальных образований Красноярского края на осуществление расходов, направленных на реализацию мероприятий по поддержке местных инициатив». Доступ из справочной правовой системы «Консультант Плюс».

проекта является главный распорядитель (распорядитель) бюджетных средств, то бюджетные средства перечисляются непосредственно в адрес соответствующего получателя средств из бюджета, тем самым проявляется особенность реализации принципа подведомственности расходов бюджетов.

Таким образом, кратко охарактеризовав взаимодействие исследуемого принципа участия граждан в бюджетном процессе с иными принципами бюджетной системы Российской Федерации, следует сделать вывод, что такое взаимодействие наблюдается в отношении каждого из принципов.

Заметим, что Л.И. Лавдаренко и С.Н. Рудых, исследуя проблему определения понятия принципов права как одной из основополагающих категорий, а также понятие системы принципов права, отмечают: «Общепризнанным является то обстоятельство, что элементы системы, взаимодействуя друг с другом, определяют ее новые, интегративные свойства»²²⁵. Авторы также констатируют, что «сами элементы подобными свойствами не обладают и именно наличие интегративных качеств отличает систему от простой совокупности объектов, явлений и процессов»²²⁶. Принимая во внимание данные тезисы, вполне объяснимо, в связи с чем в отношении каждого из принципов бюджетной системы Российской Федерации прослеживается его взаимосвязь с принципом участия граждан в бюджетном процессе.

Исследовательский интерес наряду с этим представляет определение принципа участия граждан в бюджетном процессе в составе соответствующей классификации принципов, а также определение правовой природы данного принципа во взаимодействии с общеправовыми категориями.

Так, например, Д.Л. Комягин, указывая, что «нормы бюджетного права находятся в сфере воздействия общеправовых, конституционных принципов

²²⁵ Лавдаренко Л.И., Рудых С.Н. Принципы права и их система // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 10. С. 199.

²²⁶ Там же.

и отраслевых принципов финансового права», отмечает, что «помимо них существуют специальные принципы бюджетного права», которые ученый разделяет на три взаимосвязанные группы: «принципы установления расходов и доходов бюджета; принципы построения бюджетной системы; принципы организации бюджетного процесса»²²⁷.

В данном исследовании представляется необходимым определить к какой из вышеобозначенных групп можно отнести принцип участия граждан в бюджетном процессе. Не требует проведения дополнительного анализа утверждение, что исследуемый принцип вряд ли может быть отнесен к группе принципов установления расходов и доходов бюджета, поскольку даже при отсутствии законодательно закреплённого содержания, набор существенных характеристик, присущих данному принципу, не позволяет сделать такой вывод.

Вместе с тем такой определенности в вопросе отнесения данного принципа либо к принципам построения бюджетной системы, либо к принципам организации бюджетного процесса констатировать не приходится. Во многом, это объясняется тем, что прямого отношения к организации бюджетного процесса в качестве его участников граждане не имеют, равно как и справедливо утверждение, что данный принцип, исходя из специфики регулирования общественных отношений, не отражает существенные характеристики бюджетов, тогда как будучи определенным в качестве принципа бюджетной системы Российской Федерации, которая является совокупностью соответствующих бюджетов, должен был бы удовлетворять данному условию.

Таким образом, полагаем невозможным отнести принцип участия граждан в бюджетном процессе к какой-либо из вышеобозначенных групп. Поскольку данный принцип напрямую не соотносится с понятием стадий бюджетного процесса, не определяя правовые основания совершения

²²⁷ Комягин Д.Л. Казна и бюджет : колл. монография / под общ. ред. Д.Л. Комягина. М.: Наука. 2014. С. 167.

юридически значимых действий, в совокупности представляющих содержание данных стадий, а в сущности означает возможность привлечения граждан к участию в бюджетном процессе посредством реализации отдельных правовых механизмов, принцип участия граждан в бюджетном процессе стоит особняком от соответствующих классификаций специальных принципов, в основе которых лежит отношение к бюджетно-правовым категориям.

В то же время многообразие классификаций принципов бюджетного права в зависимости от лежащих в их основе классификационных признаков оставляет возможность отнесения исследуемого принципа к какой-либо группе, образованной по ряду таких признаков.

Так, например, согласно авторскому подходу Ю.А. Крохиной, предлагающей классификацию принципов бюджетного права по источнику нормативного закрепления на установленные Конституцией Российской Федерации и установленные бюджетным законодательством Российской Федерации²²⁸, принцип участия граждан в бюджетном процессе как принцип бюджетной системы Российской Федерации очевидно будет отнесен ко второй классификационной группе. Однако принимая во внимание конституционные начала названного принципа, обозначенные в части 1 статьи 32 Конституции Российской Федерации, согласно которой граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства, наравне с этим можно также сделать уклон в сторону отнесения принципа участия граждан в финансовой деятельности государства как принципа бюджетного права к первой классификационной группе.

Резюмируя, заметим, что исследование взаимодействия принципа участия граждан в бюджетном процессе с иными принципами бюджетной системы Российской Федерации позволило сделать вывод о наличии такого взаимодействия с каждым из данных принципов. При этом возвращаясь

²²⁸ Крохина Ю.А. Указ. соч. С. 220.

к сущности бюджетных правоотношений, а также предназначению бюджета для финансового обеспечения задач и функций государства, имеется понимание о необходимости рассмотрения вопросов законодательного обеспечения участия граждан в общественных отношениях, урегулированных нормами отраслевого законодательства, в его бюджетно-правовом измерении.

§2.4. Законодательное обеспечение участия граждан в регулировании общественных отношений: бюджетно-правовое измерение

Как было отмечено выше, взаимодействие принципа участия граждан в бюджетном процессе можно проследить со всеми принципами бюджетной системы Российской Федерации. Поскольку функционирование бюджетной системы обусловлено необходимостью финансового обеспечения задач и функций государства, видится логичным продолжение исследования в части определения бюджетно-правового содержания участия граждан в общественных отношениях, урегулированных нормами отраслевых законодательных актов.

Анализируя нормы отраслевого законодательства, в которых основные правовые начала напрямую обозначены в качестве правовых принципов, следует заметить, что в ряде кодифицированных законодательных актов среди основных принципов законодательства фигурирует принцип участия граждан и их объединений в общественных отношениях, регулируемых нормами соответствующей отрасли права. Так, подобные принципы представлены в:

- Градостроительном кодексе Российской Федерации²²⁹;
- Земельном кодексе Российской Федерации²³⁰;

²²⁹ Статья 2 Градостроительного кодекса Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 1. Ст. 16.

²³⁰ Статья 1 Земельного кодекса Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 44. Ст. 4147.

- Водном кодексе Российской Федерации²³¹;
- Лесном кодексе Российской Федерации²³².

Схожий принцип закреплен в ряде актов природоресурсного законодательства – Федеральных законах «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»²³³, «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»²³⁴. Также принцип участия общественных объединений и других негосударственных некоммерческих организаций, иных юридических лиц, граждан в решении задач охраны окружающей среды обозначен в числе основных принципов охраны окружающей среды, закрепленных в Федеральном законе «Об охране окружающей среды»²³⁵. При этом, как отмечает М.И. Васильева, данный принцип относится к числу содержащихся в ранее действовавшем Законе РСФСР «Об охране окружающей природной среды» и перешедших с различной степенью изменений в новый закон²³⁶.

К примеру, исследуя бюджетно-правовые аспекты участия граждан в отношениях, регулируемых нормами лесного законодательства, следует заметить, что принцип «участия граждан, общественных объединений в подготовке решений, реализация которых может оказать воздействие на леса при их использовании, охране, защите, воспроизводстве, в установленных законодательством Российской Федерации порядке и формах» действует со времени принятия в 2006 году исходной редакции

²³¹ Статья 3 Водного кодекса Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 23. Ст. 2381.

²³² Статья 1 Лесного кодекса Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 50. Ст. 5278.

²³³ Статья 2 Федерального закона от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 52. Ст. 5270.

²³⁴ Статья 2 Федерального закона от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 30. Ст. 3735.

²³⁵ Статья 3 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 2. Ст. 133.

²³⁶ См.: Васильева М.И. Публичные интересы в экологическом праве : монография. М.: Изд-во МГУ, 2003. С. 27.

Лесного кодекса Российской Федерации. При этом значимой для целей данного исследования особенностью в ретроспективе правового регулирования является некоторое сходство обстоятельств утверждения и развития данного принципа с исследуемым принципом участия граждан в бюджетном процессе. Данное сходство во многом выражается в том, что со времени обозначения принципа в качестве положения Лесного кодекса Российской Федерации исследователи соответствующей отрасли законодательства отмечали, что данный принцип не обеспечен конкретными механизмами, способствующими его реализации и развитию²³⁷.

Вместе с тем только в 2016 году были приняты изменения в федеральное законодательство, предусматривающие введение института общественных инспекторов по охране окружающей среды, значение которого можно расценивать в качестве формы реализации столь длительное время декларируемого принципа различных отраслей природоресурсного законодательства²³⁸.

Не выходя за рамки данного бюджетно-правового исследования, заметим, что несмотря на отсутствие в нормах отраслевого законодательства механизмов прямого участия граждан в подготовке решений, регулируемых нормами отраслевых законодательных актов, у граждан сохранялась возможность опосредованного участия в соответствующей деятельности согласно продекларированному и нормативно закрепленному принципу, а именно – через исследованные ранее формы участия в управлении делами государства и в местном самоуправлении, бюджетно-правовые основы которых были обоснованы в настоящем исследовании выше.

Следует привести конкретный пример. Так, граждане вправе принимать участие в публичных слушаниях по проекту соответствующего

²³⁷ См., например: Васильева М.И. Правовое регулирование лесных отношений в новом Лесном кодексе РФ. Журнал российского права. 2007. № 1 (121). С. 84.

²³⁸ См.: Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 353-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части создания лесопарковых зеленых поясов» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 27. Ст. 4286.

бюджета, внося инициативные предложения, финансовое обеспечение которых в указанном случае в полной мере будет соответствовать используемой в формулировке принципа лесного законодательства «подготовке решений, реализация которых может оказать воздействие на леса при их использовании, охране, защите, воспроизводстве».

Принимая во внимание отсутствие однозначной позиции в исследовательской среде относительно определения публичных слушаний в качестве механизма, соответствующего определенной стадии бюджетного процесса²³⁹, ограничимся утверждением, что посредством своего опосредованного участия в бюджетном процессе граждане в указанном случае также реализуют предоставленное отраслевым законодательством право на участие в подготовке решений, регулируемых содержащимися в нем нормами права, в соответствии с подобным исследуемому принципу отраслевого законодательства. В данном случае речь идет об участии граждан в бюджетных правоотношениях на стадии составления бюджета.

Возвращаясь к ранее установленному в нормах природоресурсного законодательства институту общественных инспекторов по охране окружающей среды, заметим, что в числе ранее предусмотренных Федеральным законом «Об охране окружающей среды» прав лиц, принявших на себя соответствующие полномочия, обозначено содействие в реализации государственных программ по охране объектов животного мира и среды их обитания. Учитывая, что любая государственная программа как документ стратегического планирования содержит комплекс мероприятий, в отношении которых предусмотрено финансовое обеспечение за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, представляется в полной мере логичным, что в случае выявления нарушений требований отраслевого законодательства, гражданин, осуществляющий

²³⁹ См. Миронова С.М. Принцип участия граждан в бюджетном процессе как принцип бюджетной системы Российской Федерации: понятие и правовое закрепление // Финансовое право. 2022. № 6. С. 20–25.

функции общественного инспектора, может установить признаки нарушения финансовой дисциплины и содействовать в проведении контрольно-надзорных мероприятий в рамках осуществления государственного финансового контроля, опосредованно проявляя свое участие в контрольной стадии бюджетного процесса.

Заслуживающим внимания направлением исследования, подтверждающим универсальный характер применения бюджетно-правовых механизмов в общественных отношениях, регулируемых различными отраслями законодательства, является деятельность общественных советов при органах государственной власти, функционирующих в рамках реализации положений Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»²⁴⁰.

Как отмечается в монографическом исследовании, посвященном общественному контролю в конституционном праве, с точки зрения конституционно-правовой науки термин «общественный контроль» следует понимать как «совокупность закрепленных в законодательстве организационно-правовых институтов и механизмов, которые позволяют гражданам и их объединениям осуществлять наблюдение и оценивать деятельность органов публичной власти на предмет соблюдения интересов гражданского общества и прав человека»²⁴¹. Основываясь на ранее обозначенном тезисе об обеспечении развития общества и повышении качества благосостояния его жителей как основополагающей цели исполнения задач и функций государства, для финансового обеспечения которых, в свою очередь, предназначен бюджет, следует констатировать применимость данной позиции для бюджетно-правового исследования.

Следует подчеркнуть, что в соответствии с пунктом 2.2.1 раздела II Стандарта деятельности общественного совета при федеральном органе

²⁴⁰ Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 30. Ст. 4213.

²⁴¹ Никитина Е.Е. Глава 1. Понятие общественного контроля и его институционализация в конституционном праве России // Общественный контроль в конституционном праве / отв. ред. А.Е. Постников. М.: Проспект, 2024.

исполнительной власти, утвержденного решением совета Общественной палаты Российской Федерации от 5 июля 2018 г. № 55-С, к компетенции общественного совета относится, в частности, рассмотрение проектов общественно значимых нормативных правовых актов и иных документов, разрабатываемых федеральным органом исполнительной власти. Аналогичными полномочиями наделены общественные советы при органах государственной власти субъектов Российской Федерации.

Так, например, в Пермском крае нормативная база, регулирующая деятельность общественных советов при исполнительных органах региона, разработана «в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых актов и принимаемых решений, общественной экспертизы проектов и программ, учета общественного мнения»²⁴². В Хабаровском крае к числу основных функций общественных советов, образуемых при краевых исполнительных органах, относится, в частности, «рассмотрение и обсуждение проектов законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации и края, проектов государственных программ Хабаровского края в сфере деятельности исполнительного органа государственной власти края, а также гражданских инициатив по вопросам, отнесенным к полномочиям исполнительного органа государственной власти края»²⁴³. Нормативным правовым актом высшего исполнительного органа Владимирской области, регулирующим порядок образования общественных советов при исполнительных органах данного субъекта Российской Федерации, установлено, что «на заседаниях общественных советов, в том числе, обсуждаются нормативные правовые акты области, разрабатываемые исполнительными органами области, которые не могут быть приняты

²⁴² См.: Указ Губернатора Пермского края от 19 февраля 2014 г. № 16 «Об образовании общественных советов». Доступ из справочной правовой системы «Консультант Плюс».

²⁴³ См.: постановление Правительства Хабаровского края от 15 апреля 2014 г. № 110-пр «О порядке образования общественных советов при исполнительных органах государственной власти Хабаровского края». Доступ из справочной правовой системы «Консультант Плюс».

без предварительного обсуждения на заседаниях общественных советов при этих исполнительных органах области»²⁴⁴.

Примечательно, что вышеуказанным постановлением Администрации Владимирской области также определен состав нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, которые не могут быть приняты без предварительного обсуждения на заседаниях общественных советов при соответствующих исполнительных органах региона, к числу которых, в частности, относятся «нормативные правовые акты, которыми устанавливаются публичные нормативные обязательства, определяются размеры публичных нормативных обязательств и (или) устанавливается порядок их индексации, а также порядок выполнения публичных нормативных обязательств», что в полной мере корреспондирует с исследуемым направлением деятельности общественных советов в рамках реализации принципа участия граждан в бюджетном процессе.

Следует отметить, что состав нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, подлежащих обязательному рассмотрению на заседаниях общественных советов при исполнительных органах субъектов Российской Федерации, в большинстве случаев ориентирован на нормы постановления Правительства Российской Федерации от 1 сентября 2012 г. № 877 «Об утверждении состава нормативных правовых актов и иных документов, включая программные, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, которые не могут быть приняты без предварительного обсуждения на заседаниях общественных советов при этих федеральных органах исполнительной власти»²⁴⁵. Изданное в соответствии с подпунктом «м» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования

²⁴⁴ См.: постановление Администрации Владимирской области от 31 декабря 2014 г. № 1403 «О порядке образования общественных советов при исполнительных органах Владимирской области». Доступ из справочной правовой системы «Консультант Плюс».

²⁴⁵ Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 37. Ст. 4997; 2023. № 52. Ст. 9665.

системы государственного управления»²⁴⁶, данное постановление Правительства Российской Федерации предусматривает среди обязательных к рассмотрению на заседаниях общественных советов при федеральных органах исполнительной власти такую категорию документов, как «нормативные правовые акты, определенные федеральными органами исполнительной власти и общественными советами при федеральных органах исполнительной власти как общественно значимые».

В первую очередь, исследовательский интерес в этом контексте представляет реализация вышеобозначенного полномочия общественных советов, образованных при финансовых и налоговых органах.

Так, по данным отчетов о деятельности Общественного совета при Минфине России за 2021 – 2024 годы²⁴⁷, на его заседаниях были рассмотрены не менее 15 проектов общественно значимых документов, среди которых следует выделить проект Основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на очередной год и плановый период, проект федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» (в части внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля), проекты постановлений Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» и «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков».

²⁴⁶ Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 19. Ст. 2338.

²⁴⁷ См.: Годовой отчет о деятельности Общественного совета при Министерстве финансов Российской Федерации за 2021 год; Годовой отчет Общественного совета при Министерстве финансов Российской Федерации за 2022 год; Годовой отчет Общественного совета при Министерстве финансов Российской Федерации за 2023 год; Годовой отчет Общественного совета при Министерстве финансов Российской Федерации по итогам работы за 2024 год.

Согласно отчетным данным Общественного совета при Федеральной налоговой службе, на его рассмотрение ежегодно поступает порядка 80 – 90 проектов нормативных правовых актов, подготавливаемых ФНС России, с одновременным размещением проектов данных нормативных правовых актов на официальном портале regulation.gov.ru в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»²⁴⁸.

Представляется в достаточной степени обоснованным утверждать, что вынесение на рассмотрение общественных советов при федеральных органах исполнительной власти, в том числе при федеральном органе исполнительной власти, осуществляющем функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере бюджетной деятельности, вышеобозначенных вопросов в полной мере подтверждает востребованность соответствующего направления реализации принципа участия граждан в бюджетном процессе, одновременно возвращаясь к целесообразности трансформации его наименования в «принцип участия гражданского общества в бюджетных правоотношениях», принимая во внимание положения части 2 статьи 13 Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», согласно которой общественные советы содействуют учету прав и законных интересов общественных объединений при общественной оценке деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Не меньший исследовательский интерес также представляет реализация вышеобозначенного полномочия общественных советов, образованных при отраслевых органах государственной власти, имея в виду,

²⁴⁸ См.: Годовой отчет о деятельности Общественного совета при ФНС России в 2021 году; Годовой отчет Общественного совета при ФНС России по итогам работы за 2022 год; Годовой отчет Общественного совета при ФНС России по итогам работы за 2023 год; Годовой отчет Общественного совета при ФНС России по итогам работы за 2024 год.

в первую очередь, рассмотрение на их заседаниях проектов нормативных правовых актов, носящих бюджетно-правовой характер.

Так, по данным Годового отчета Общественного совета при Министерстве Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики по итогам работы за 2024 год, в указанном отчетном году на его заседаниях было рассмотрено 2 проекта постановления Правительства Российской Федерации, в том числе предусматривающих внесение изменений в государственную программу Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального округа». Следует подчеркнуть, что актуализация стратегических приоритетов, целей и показателей указанной государственной программы осуществлялась в рамках формирования проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов»²⁴⁹.

На заседаниях Общественного совета при Министерстве экономического развития Российской Федерации, как правило, рассматриваются проекты постановлений Правительства Российской Федерации, предусматривающие утверждение или внесение изменений в государственные программы и федеральные целевые программы социально-экономического развития отдельных субъектов Российской Федерации²⁵⁰.

Примечательно также, что Положения²⁵¹ об общественных советах при обозначенных выше федеральных органах исполнительной власти

²⁴⁹ См.: протокол заседания общественного совета при Минвостокразвития России от 22 августа 2024 г. № 5 // Минвостокразвития России. Официальный сайт. URL: <https://minvr.gov.ru/opened-ministry/koordinatsionnye-i-soveshchatelnye-organy/obshchestvennyy-sovet/>.

²⁵⁰ См.: протокол заочного голосования Общественного совета при Министерстве экономического развития Российской Федерации от 12 декабря 2024 г. № 2; Годовой отчет Общественного совета при Минэкономразвития России по итогам работы за 2023 год // Минэкономразвития России. Официальный сайт. URL: https://www.economy.gov.ru/material/about/obshchestvennyy_sovet/.

²⁵¹ См.: приказ Минвостокразвития России от 8 июля 2020 г. № 95 «Об утверждении Положения об Общественном совете при Минвостокразвития России». Доступ из справочной правовой системы «Консультант Плюс»; приказ Минэкономразвития России от 15 декабря 2023 г. № 885

определяют одной из целей их деятельности рассмотрение проектов разрабатываемых общественно значимых нормативных правовых актов, как это и предусматривает упомянутый выше Стандарт деятельности общественного совета при федеральном органе исполнительной власти, утвержденный решением совета Общественной палаты Российской Федерации.

Как видно, использование гражданами и их общественными объединениями возможностей, предоставленных в рамках реализации исследуемого принципа участия граждан в бюджетном процессе (на различных стадиях бюджетного процесса), в свою очередь, предусматривает возможность реализации комплекса прав, гарантированных им в силу действия принципов отраслевого законодательства, обеспечивающих возможность участия граждан и общественных объединений в регулировании соответствующих общественных отношений.

Таким образом, следует заключить, что применение механизмов участия граждан в бюджетном процессе позволяет гражданам участвовать в исполнении определенных задач и функций в рамках осуществления общественных отношений, регулируемых нормами соответствующих отраслей права. При этом верно и обратное, поскольку, принимая участие в управлении делами государства и в местном самоуправлении, граждане в ряде случаев опосредованно принимают участие в бюджетных правоотношениях, в полной мере подтверждая предназначение бюджета для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления.

Необходимо также отметить, что реализация принципа участия граждан в бюджетном процессе не ограничена рамками бюджетного

«Об Общественном совете при Министерстве экономического развития Российской Федерации». Доступ из справочной правовой системы «Консультант Плюс»; приказ Минфина России от 22 апреля 2024 г. № 79 «Об Общественном совете при Министерстве финансов Российской Федерации». Доступ из справочной правовой системы «Консультант Плюс»; приказ ФНС России от 29 сентября 2020 г. № ЕД-7-1/709@ «Об утверждении Положения об Общественном совете при Федеральной налоговой службе». Доступ из справочной правовой системы «Консультант Плюс».

законодательства Российской Федерации, а напротив предусматривает возможность взаимодействия с нормами законодательных актов иных отраслей права.

Заметим, что непосредственное закрепление исследуемого принципа в качестве нормы бюджетного законодательства Российской Федерации не может само по себе рассматриваться в качестве отправной точки к расширению числа форм участия граждан в бюджетных правоотношениях. В этой связи, как представляется, не следовало бы ограничиваться не единожды обозначенным в проведенных за последние годы исследованиях, в той или иной степени касающихся данной темы, фактом отсутствия нормы бюджетного законодательства Российской Федерации, детально раскрывающей правовое содержание принципа участия граждан в бюджетном процессе с точки зрения нормативного подхода.

Предусмотренный благодаря сложившейся правовой ситуации исследовательский потенциал данного принципа во многом расширяет пределы искомого «идеала» его правового содержания в отличие от возможной ситуации, при которой соответствующая норма бюджетного законодательства Российской Федерации была бы утверждена, однако на исследовательском уровне продолжилась бы дискуссия относительно возможности расширения пределов ее толкования.

В частности, принимая во внимание проанализированный ранее проект поправки ко второму чтению законопроекта, закрепившего наименование исследуемого принципа в качестве нормы БК РФ, не следовало бы говорить о возможности интерпретации в качестве опосредованных форм участия в бюджетном процессе обозначенных в данном параграфе направлений участия граждан в общественных отношениях, урегулированных нормами отраслевого законодательства, посредством применения бюджетно-правовых механизмов. Вместе с тем на необходимость учета соответствующего всестороннего подхода при определении статуса граждан в качестве

участников бюджетных правоотношений указывал в своих трудах и М.И. Пискотин²⁵².

Проанализировав выше формы как непосредственного, так и опосредованного участия граждан в бюджетных правоотношениях, нельзя не отметить, что бюджетно-правовые механизмы, посредством которых граждане могут участвовать в данных правоотношениях, были урегулированы на законодательном уровне задолго до утверждения исследуемого принципа бюджетной системы Российской Федерации в качестве нормы БК РФ, что подтверждает значимость новеллы законодательной фиксации принципа участия граждан в бюджетном процессе.

Размышляя далее, отметим справедливое мнение Р.Е. Артюхина, о том, что «соотношение терминологического аппарата в доктрине бюджетного права и в бюджетном праве как отрасли дает основания полагать, что в развивающихся и затухающих фазах эволюции правовых институтов законодательство имеет возможность как вводить новые термины, так и исключать их»²⁵³. Учитывая это, следует высказать в некотором роде не соответствующую общему направлению работ относительно идентификации исследуемого принципа, однако имеющую право на существование точку зрения, согласно которой по прошествии времени принцип участия граждан в бюджетном процессе не будет обоснован в отдельной статье БК РФ, а напротив, будет преобразован – например, в качестве одного из направлений реализации принципа прозрачности (открытости). Комплексный характер исследования правовых основ реализации принципа предопределяет необходимость учета возможности реализации такого сценария.

²⁵² См.: Кобзарь-Фролова М.Н., Васянина Е.Л. Краткий обзор международной научной конференции «Научное наследие М.И. Пискотина» («Пискотинские чтения – 2024») // Пролог: журнал о праве. 2024. № 3. С. 104.

²⁵³ Артюхин Р.Е. Системность бюджетного права // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2025. № 6 (130). С. 68.

Справедливым в этой связи будет обратить внимание на высказанное в рамках исследования принципов бюджетного процесса в Российской Федерации утверждение О.В. Болтиновой, согласно которому «принципы правовой государственности как общесоциальные приоритеты, провозглашаемые в качестве таковых в конкретно-определенный исторический момент времени, выступают в качестве общеправовых принципов, то есть их следует признавать и принципами права, и принципами юридического процесса»²⁵⁴. Таким образом, нельзя исключать, что система принципов, устоявшихся в настоящее время с учетом определенных приоритетов, может быть трансформирована сообразно тенденциям развития бюджетного законодательства Российской Федерации в последующих периодах.

Возможность реализации вышеобозначенного сценария в совокупности с высказанным профессором Ю.А. Тихомировым исследовательским вопросом «всегда ли нужно подменять принцип конкретной нормой, не обесценивается ли принцип от такой операции»²⁵⁵ предопределяют необходимость поиска ответа на данный вопрос относительно принципа участия граждан в бюджетном процессе.

В действительности – ранее исследованный на доктринальном уровне принцип участия граждан в финансовой деятельности государства (в различных авторских формулировках, но с общим смыслом) имел достаточно четкие доктринально обозначенные направления своей реализации, подразумевая в том числе возможность участия граждан и общественных организаций в контроле за финансовой деятельностью государства и органов местного самоуправления. В свою очередь, принцип участия граждан в бюджетном процессе, несмотря на полученное законодательное закрепление, в связи с очевидно затянувшейся паузой

²⁵⁴ Болтинова О.В. Принципы бюджетного процесса в Российской Федерации // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2017. № 8 (36). С. 44.

²⁵⁵ Тихомиров Ю.А. Правовое регулирование: теория и практика. М.: Формула права, 2008. С. 148.

относительно получения своего нормативного содержания, получает, как уже было отмечено ранее, статус «безсодержательного (декларативного)» принципа²⁵⁶.

Представляется верным в этой связи утверждать, что содержание направления правового регулирования участия граждан в бюджетном процессе, в настоящее время сформулированное в качестве принципа бюджетной системы Российской Федерации, не обуславливается наличием той или иной нормы в структуре бюджетного законодательства Российской Федерации, а формируется исходя из объективного характера действия соответствующих правовых механизмов.

Учитывая данное обстоятельство, а также принимая во внимание полученные выше результаты исследования, в том числе относительно проанализированного взаимодействия исследуемого принципа с иными принципами бюджетной системы Российской Федерации, в данной ситуации следует отметить, что законодательное закрепление принципа участия граждан в бюджетном процессе не только не обесценило данный принцип, обоснованный ранее на доктринальном уровне, но предоставило возможность продолжить поиск оптимального варианта его нормативного значения на исследовательском уровне.

²⁵⁶ Кучеров И.И., Поветкина Н.А. Глава 6. Финансовое законодательство // Научные концепции развития российского законодательства : монография / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: Норма, 2024. С. 144.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Рассматривая повышение уровня благосостояния граждан в качестве одной из основных целей деятельности государства, представляется вполне обоснованным, что в рамках исполнения предназначения бюджета для финансового обеспечения задач и функций государства федеральным законодателем определен особый статус граждан как участников общественных отношений, регулируемых нормами бюджетного законодательства Российской Федерации.

Так, путем закрепления и совершенствования бюджетно-правовых механизмов, предусматривающих возможность как непосредственного, так и опосредованного участия граждан в бюджетном процессе, федеральным законодателем определяются гарантии реализации исследуемого принципа, с учетом того обстоятельства, что согласно нормативному подходу, граждане не относятся к числу участников бюджетного процесса и не обладают бюджетными полномочиями.

Закрепление принципа участия граждан в бюджетном процессе на законодательном уровне предопределило его содержание, включающее в себя смысл ранее обозначенного в доктринальных исследованиях принципа участия граждан в финансовой деятельности государства, с использованием при этом терминологического аппарата бюджетного законодательства Российской Федерации, обусловив правовую ситуацию, при которой формулировка принципа как основополагающего начала законодательства не соответствует закреплённой терминологии того же законодательного акта, которым данный принцип обозначен. Так, по результатам проведенного исследования, в большей степени корректной, а также соответствующей внутренней логике кодифицированного акта бюджетного законодательства Российской Федерации, включая его преамбулу, представляется скорректированная формулировка принципа, предусматривающая участие гражданского общества в бюджетных правоотношениях.

Следует также отметить, что нормативное закрепление исследуемого принципа, в свою очередь, определило необходимость предложения оптимальной обобщающей формулировки закрепляемых в Бюджетном кодексе Российской Федерации правовых принципов, которые не могут быть однозначно идентифицированы с понятием бюджетной системы Российской Федерации как совокупности соответствующих бюджетов, первым прецедентом в ряду которых является принцип участия граждан в бюджетном процессе, характеризующий бюджетный процесс, но при этом не отражающий непосредственные сущностные характеристики соответствующих бюджетов в отличие от иных принципов, поименованных в указанном кодифицированном законодательном акте. Таким образом, идентификация принципов, напрямую не отражающих сущностные характеристики соответствующих бюджетов, предусматривается в рамках категории «принципы бюджетного законодательства Российской Федерации» при использовании обобщающей категории «принципы «бюджетного законодательства Российской Федерации, организации и функционирования бюджетной системы Российской Федерации», открывающей потенциал для идентификации в обозначенных рамках новых правовых принципов.

Установленная в ходе исследования особенность правового регулирования участия граждан в общественных отношениях, урегулированных нормами права различных отраслей законодательства, выражающаяся в формальном закреплении принципов отраслевого законодательства, предусматривающих участие граждан в регулировании соответствующих общественных отношений в отсутствие непосредственно предусмотренных механизмов их реализации, вкладывает в схожий по своей правовой природе принцип участия граждан в бюджетном процессе новый смысл, поскольку практическая реализация таких принципов, в действительности не подкреплённых отраслевыми правовыми механизмами, становится возможной в рамках бюджетных правоотношений. Следует также отметить справедливость подобного подхода, характеризующего

участие в бюджетных правоотношениях структур гражданского общества, обеспечивая тем самым возможность реализации потенциала участия общественных объединений в отношениях, регулируемых нормами бюджетного законодательства Российской Федерации, в полной мере подтверждая предназначение бюджета для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления.

Учитывая, что отношения, содержание которых затрагивает бюджетно-правовые аспекты реализации применяемых правовых механизмов, регулируются нормами бюджетного законодательства Российской Федерации, тогда как вопросы их непосредственного применения регулируются нормами отраслевого законодательства, одна из ключевых особенностей правового регулирования участия граждан в бюджетном процессе находит свое выражение через участие граждан в управлении делами государства и в местном самоуправлении, поскольку, как было установлено в исследовании, абсолютное большинство из форм такого участия имеют бюджетно-правовые основы.

Немаловажный вывод, позволяющий выйти за рамки ставшего традиционным подхода к реализации принципа участия граждан в бюджетном процессе через их вовлечение в бюджетный процесс, получен в рамках исследования возможности обращения граждан за защитой своих прав в Конституционный Суд Российской Федерации. Так, в случае принятия решения, выражающегося в признании акта бюджетного законодательства Российской Федерации не соответствующим Конституции Российской Федерации с последующим предписанием федеральному законодателю внести изменения в действующее правовое регулирование, следует говорить об опосредованном участии граждан в бюджетных правоотношениях. Однако данное обстоятельство следует рассматривать, скорее, в качестве отдельной особенности, тогда как мероприятия по повышению заинтересованности граждан в участии в бюджетном процессе, а также по повышению уровня финансовой культуры несомненно следует продолжить.

В условиях совершенствования новой итерации актов стратегического планирования, определяющих перспективы развития государства на долгосрочный период, учет мнения граждан как ключевой целевой аудитории запланированных мероприятий видится в высшей степени востребованным.

Таким образом, имеется обоснованное понимание, что повышение заинтересованности государства в учете мнения граждан при принятии решений, касающихся определения направлений финансового обеспечения мероприятий государственных программ и национальных проектов, способствует более точному обозначению стратегических векторов национального развития.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК**Нормативные правовые акты и распорядительные документы**

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). 6 октября 2022 г.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3823.
3. Земельный кодекс Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 44. Ст. 4147.
4. Градостроительный кодекс Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 1. Ст. 16.
5. Водный кодекс Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 23. Ст. 2381.
6. Лесной кодекс Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 50. Ст. 5278.
7. Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 3. Ст. 148.
8. Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 2. Ст. 133.
9. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.
10. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

11. Федеральный закон от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 52. Ст. 5270.

12. Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 19. Ст. 2060.

13. Федеральный закон от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 18. Ст. 2117.

14. Федеральный закон от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 30. Ст. 3735.

15. Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 30. Ст. 4213.

16. Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 353-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части создания лесопарковых зеленых поясов» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 27. Ст. 4286.

17. Федеральный закон от 20 июля 2020 г. № 216-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 30. Ст. 4742.

18. Федеральный закон от 30 декабря 2020 г. № 489-ФЗ «О молодежной политике в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 1. Ст.28.

19. Федеральный закон от 29 ноября 2021 г. № 384-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2022 году» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 49. Ст. 8148.

20. Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 52. Ст. 8973.

21. Федеральный закон от 16 апреля 2022 г. № 102-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2022. № 16. Ст. 2604.

22. Федеральный закон от 28 декабря 2024 г. № 550-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О молодежной политике в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2024. № 53. Ст. 8560.

23. Федеральный закон от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2025. № 12. Ст. 1200.

24. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 19. Ст. 2338.

25. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2024. № 20. Ст. 2584.

26. Постановление Правительства Российской Федерации от 1 сентября 2012 г. № 877 «Об утверждении состава нормативных правовых актов и иных документов, включая программные, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, которые не могут быть приняты без предварительного обсуждения на заседаниях общественных советов при этих федеральных органах исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 37. Ст. 4997.

27. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 320 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 18. Ст. 2166.

28. Постановление Правительства Российской Федерации от 26 мая 2021 г. № 786 «О системе управления государственными программами Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 23. Ст. 4042.

29. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 24 октября 2023 г. № 2958-р Об утверждении Стратегии повышения финансовой грамотности и формирования финансовой культуры до 2030 года // Собрание законодательства Российской Федерации. 2023. № 45. Ст. 8091.

30. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 11 ноября 2021 г. № 122-8 ГД «О проекте федерального закона № 1258306-7 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2022 году» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 46. Ст. 7663.

31. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 16 ноября 2021 г. № 133-8 ГД «О проекте федерального закона № 1258306-7 «О внесении изменений в Бюджетный

кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2022 году» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 47. Ст. 7746.

32. Приказ Минфина России от 24 мая 2022 г. № 82н «О Порядке формирования и применения кодов бюджетной классификации Российской Федерации, их структуре и принципах назначения» (зарегистрирован Минюстом России 30 июня 2022 г., регистрационный № 69085) // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). 30 июня 2022 г.

33. Приказ Минвостокразвития России от 8 июля 2020 г. № 95 «Об утверждении Положения об Общественном совете при Минвостокразвития России». Доступ из справочной правовой системы «Консультант Плюс».

34. Приказ Минэкономразвития России от 15 декабря 2023 г. № 885 «Об Общественном совете при Министерстве экономического развития Российской Федерации». Доступ из справочной правовой системы «Консультант Плюс».

35. Приказ Минфина России от 22 апреля 2024 г. № 79 «Об Общественном совете при Министерстве финансов Российской Федерации». Доступ из справочной правовой системы «Консультант Плюс».

36. Приказ ФНС России от 29 сентября 2020 г. № ЕД-7-1/709@ «Об утверждении Положения об Общественном совете при Федеральной налоговой службе». Доступ из справочной правовой системы «Консультант Плюс».

37. Закон Ростовской области от 1 августа 2019 г. № 178-ЗС «Об инициативных проектах» // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). 2 августа 2019 г.

38. Указ Губернатора Пермского края от 19 февраля 2014 г. № 16 «Об образовании общественных советов». Доступ из справочной правовой системы «Консультант Плюс».

39. Постановление Правительства Хабаровского края от 15 апреля 2014 г. № 110-пр «О порядке образования общественных советов при исполнительных органах государственной власти Хабаровского края». Доступ из справочной правовой системы «Консультант Плюс».

40. Постановление Правительства Красноярского края от 28 декабря 2021 г. № 974-п «О внесении изменений в Постановление Правительства Красноярского края от 31 декабря 2019 г. № 793-п «Об утверждении Порядка предоставления и распределения субсидий бюджетам муниципальных образований Красноярского края на осуществление расходов, направленных на реализацию мероприятий по поддержке местных инициатив». Доступ из справочной правовой системы «Консультант Плюс».

41. Постановление Администрации Владимирской области от 31 декабря 2014 г. № 1403 «О порядке образования общественных советов при исполнительных органах Владимирской области». Доступ из справочной правовой системы «Консультант Плюс».

42. Постановление Правительства Курганской области от 2 апреля 2021 г. № 77 «Об утверждении Правил предоставления и распределения иных межбюджетных трансфертов из областного бюджета местным бюджетам на реализацию инициативных проектов». Доступ из справочной правовой системы «Консультант Плюс».

43. Постановление Правительства Тюменской области от 3 декабря 2021 г. № 781-п «О некоторых вопросах регулирования отношений, связанных с инициативными проектами, выдвигаемыми для получения финансовой поддержки за счет межбюджетных трансфертов в форме субсидий из областного бюджета». Доступ из справочной правовой системы «Консультант Плюс».

44. Устав городского округа город Норильск Красноярского края. Утв. решением Норильского городского Совета от 24 февраля 2000 г. № 386. Доступ из справочной правовой системы «Консультант Плюс».

45. Положение «О порядке реализации правотворческой инициативы граждан». Утв. постановлением Кемеровского городского Совета народных депутатов от 25 ноября 2005 г. № 287. Доступ из информационно-правовой системы «Законодательство России».

46. Решение Думы Мальковского муниципального образования от 26 мая 2021 г. № 23 «О внесении изменения в решение Думы Мальковского муниципального образования от 22 мая 2020 г. № 14 «Об утверждении Положения о порядке назначения и проведения собраний граждан, конференций граждан (собраний делегатов) в Мальковском муниципальном образовании» // Администрация Тюменского района : сайт. URL: <https://atmr.ru>.

47. Стандарт деятельности общественного совета при федеральном органе исполнительной власти. Утв. решением совета Общественной палаты Российской Федерации от 5 июля 2018 г. № 55-С. Доступ из справочной правовой системы «Консультант Плюс».

48. Постановление ЦИК Союза ССР и СНК Союза ССР от 29 августа 1924 г. «О самообложении населения для удовлетворения местных общественных нужд» // Собрание законодательства СССР. 1924. № 6. Ст. 69 (документ утратил силу).

49. Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 35. Ст. 3506 (документ утратил силу).

50. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005 (документ утратил силу).

51. Федеральный закон от 20 июля 2020 г. № 236-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного

самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 30. Ст. 4762 (документ утратил силу).

52. Приказ Минфина России от 8 июня 2020 г. № 98н «О внесении изменений в приказ Министерства финансов Российской Федерации от 6 июня 2019 г. № 85н «О Порядке формирования и применения кодов бюджетной классификации Российской Федерации, их структуре и принципах назначения» (зарегистрирован Минюстом России 24 сентября 2020 г., регистрационный № 60018) // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). 25 сентября 2020 г. (документ утратил силу).

53. Постановление Правительства Белгородской области от 7 декабря 2020 г. № 509-пп «Об утверждении Порядка предоставления и распределения субсидий из областного бюджета бюджетам муниципальных районов (городских округов) на реализацию инициативных проектов». Доступ из справочной правовой системы «Консультант Плюс» (документ утратил силу).

Судебная практика

54. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 июля 2021 г. № 37-П «По делу о проверке конституционности подпункта 1 пункта 3 статьи 158 и пункта 10 статьи 242³ Бюджетного кодекса Российской Федерации, а также части 1 статьи 358 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в связи с жалобой гражданина Ю.А. Рейнхиммеля» // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). 20 июля 2021 г.

55. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 25 января 2024 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности статьи 208 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, пунктов 1 и 2

статьи 242¹ и пункта 6 статьи 242² Бюджетного кодекса Российской Федерации, а также пунктов 1 и 2, абзаца первого пункта 5, абзаца первого пункта 6, абзаца первого пункта 7 части 20 статьи 30 Федерального закона от 8 мая 2010 года № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» в связи с жалобами граждан И.В. Гусевой и С.Н. Тихомирова» // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). 26 января 2024 г.

Научная и учебная литература

56. Агакишиев Э.Г. Местный референдум по финансовым вопросам в Российской Федерации и зарубежных странах // Юридические исследования. 2019. № 2. С. 10–18.

57. Алексеев С.С. Общая теория права: В 2-х т. Т. II. М.: Юрид. лит., 1982. 360 с.

58. Алексеев С.С. Проблемы теории права: Основные вопросы общей теории социалистического права: Курс лекций. В 2-х т. Т.1. Свердловск: Изд-во Свердл. юрид. ин-та, 1972.

59. Алексеев С.С. Теория права. М.: Издательство БЕК, 1995. 320 с.

60. Антонова Н.А. Новый законопроект о местном самоуправлении: перспективы реформирования. Вестник Тверского государственного университета. Серия: право. № 1 (69). 2022. С. 28–34.

61. Артюхин Р.Е. Системность бюджетного права // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2025. № 6 (130). С. 63–74.

62. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: учебник для вузов. 2-е изд., изм. и доп. М.: Норма, 2005. 800 с.

63. Белькова Е.Г. О категориях «правосубъектность» и «праводееспособность» // Известия Иркутской государственной экономической академии. 2006. № 6. С. 55–58.

64. Болтинова О.В. Конституционные начала бюджетного процесса Российской Федерации // Lex Russica. 2012. № 3. С. 449–457.

65. Болтинова О.В. Принципы бюджетного процесса в Российской Федерации // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2017. № 8 (36). С. 42–48.

66. Болтинова О.В. Принципы бюджетной системы и бюджетного процесса в условиях совершенствования бюджетного законодательства Российской Федерации // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2018. № 9 (49). С. 49–54.

67. Болтинова О.В. Эволюция бюджетного процесса Российской Федерации в условиях трансформации бюджетного законодательства. Актуальные проблемы российского права. 2023. № 11 (156). С. 65–72.

68. Вагин В.В., Шугрина Е.С. Роль инициативного бюджетирования в формировании экосистемы гражданского участия в государственном и муниципальном управлении // Финансовый журнал. 2021. Т.13. № 2. С. 9–24.

69. Василевич С.Г. Роль и значение преамбулы нормативного правового акта для обеспечения системности правового регулирования // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2017. № 2 (38). С. 19–22.

70. Васильева М.И. Правовое регулирование лесных отношений в новом Лесном кодексе РФ. Журнал российского права. 2007. № 1 (121). С. 75–86.

71. Васильева М.И. Публичные интересы в экологическом праве : монография. М.: Изд-во МГУ, 2003. 424 с.

72. Верин А.Ю. К вопросу о структуре правового статуса личности // Вестник экономики, права и социологии. 2012. № 2. С. 113–116.

73. Ветрила Е.В. Понятие правового статуса субъекта уголовно-процессуальных правоотношений // Государство и право в XXI веке. 2015. № 2. С. 50–55.

74. Витрук Н.В. Общая теория правового положения личности: Российская академия правосудия. М.: Норма, 2008. 447 с.
75. Витрук Н.В. Правовой статус личности в СССР. М., 1985. 176 с.
76. Ворошилов Н.В. Самообложение граждан как эффективный инструмент участия населения в развитии территорий // Вопросы территориального развития. 2019. № 5 (50). С. 1 – 17.
77. Гадельшина Л.И. К вопросу о понятии «государственное полномочие» // Вестник экономики, права и социологии. 2012. № 2. С. 121–124.
78. Грачева Е.Ю., Арзуманова Л.Л. Доктрина науки финансового права: эволюция и современность // Журнал российского права. 2023. № 5. С. 171–186.
79. Грачева Е.Ю. Основные тенденции развития финансового права как публично-правовой отрасли // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2024. № 7 (119). С. 17–27.
80. Гуринович А.Г. Нормативно-правовая регламентация бюджетного процесса в России: учебное пособие / А.Г. Гуринович. М.: Юстицинформ, 2023. 228 с.
81. Домченко А.С. Правовой механизм и механизм правового регулирования: вопросы соотношения // Эволюция российского права: материалы XVIII Заочной международной научной конференции молодых ученых и студентов. Уральский государственный юридический университет. 2020. С. 263–265.
82. Зазулина М.Р. Формы осуществления местного самоуправления и динамика их развития на разных этапах муниципальной реформы // Сибирский философский журнал. 2022. Т. 20. № 3. С. 73–88.
83. Законодатель как сторона в конституционном судопроизводстве: судебные речи / В.В. Лазарев. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2015. 880 с.
84. Замаратский Л.А. Особенности правового регулирования участия граждан в бюджетном процессе // Финансовое право. 2024. № 5. С. 29–33.

85. Замаратский Л.А. Участие граждан в бюджетном процессе: опыт самообложения и инициативного бюджетирования // Финансовое право. 2023. № 12. С. 17–21.

86. Замаратский Л.А. Участие граждан в финансовой деятельности государства: исследовательские вопросы обозначения правового принципа // Финансовое право. 2025. № 5. С. 31–34.

87. Замаратский Л.А. Финансовая культура как составная часть бюджетно-правового статуса гражданина // Финансовое право. 2025. № 8. С. 25–28.

88. Зиновьев А.В. Права, свободы и обязанности человека и гражданина // Вестник Санкт-Петербургского государственного университета МВД России. 2008. № 4 (40). С. 42–48.

89. Иохим А.Н. Особенности развития гуманитарного дискурса в советской политической практике // Вестник Московского университета. Сер. 12. Политические науки. 2018. № 4. С. 26–38.

90. Казна и бюджет: колл. монография / под общ. ред. Д.Л. Комягина. М.: Наука, 2014. 501 с.

91. Карапетян Л.М. Федеративное устройство Российского государства. М.: Изд-во НОРМА, 2001. 352 с.

92. Кобзарь-Фролова М.Н., Васянина Е.Л. Краткий обзор международной научной конференции «Научное наследие М.И. Пискотина» («Пискотинские чтения – 2024») // Пролог: журнал о праве. 2024. № 3. С. 101–106.

93. Кокошкин Ф.Ф. Лекции по общему государственному праву. 2-е изд. М.: Издание Бр. Башмаковых. 1912. 306 с.

94. Колесникова Н.В. Аксиологический аспект правовой природы бюджетного законодательства // Законы России: опыт, анализ, практика. 2017. № 1. С. 96–100.

95. Комягин Д.Л. Бюджетное право: учебник для вузов / Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2017. 590 с.

96. Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. 9-е изд. СПб.: издание юридического книжного магазина Н.К. Мартынова, 1909. 354 с.

97. Крохина Ю.А. Финансовое право России: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2008. 720 с.

98. Кузнецова С.А. К вопросу об определении понятия «правовой механизм» // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2013. №1 (57). С. 9–12.

99. Кулешова Н.Н., Воробьев Н.Ф. Система конституционных гарантий прав и свобод человека: опыт и перспективы реализации. Юридическая гносеология. 2017. № 2. С. 58–63.

100. Кучеров И.И. Бюджетное право России: курс лекций // М.: АО «ЦентрЮрИнфоР», 2002. 317 с.

101. Лавдаренко Л.И., Рудых С.Н. Принципы права и их система // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 10. С. 196–203.

102. Лазарев В.В. Общая теория права и государства: учебник // М.: Юристъ, 2001. 520 с.

103. Лазарев В.В. Функциональная характеристика принципов права // Юридическая техника. 2020. № 14. С. 207–212.

104. Леднева Ю.В. Юридические лица как субъекты бюджетного права: проблемы правовой идентификации // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 8. С. 85–93.

105. Литвинова Е.В., Ветрова Е.А. Добровольное участие населения в расходах муниципального образования в форме самообложения // Сервис в России и за рубежом. 2016. № 1 (62). С. 42–53.

106. Маркс К., Энгельс Ф. Манифест коммунистической партии / Маркс К., Энгельс Ф. Избранные произведения: В 2 т. Т. I. М.: Государственное издательство политической литературы, 1952.

107. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник // М.: Юристъ, 2004. 245 с.

108. Меркулов П.А., Филонов В.И., Малахова О.В. Роль государственной службы в реализации целей устойчивого развития государства // Власть. 2016. Т. 24. № 5. С. 15–20.

109. Миронова С.М. Правовое обеспечение финансового участия населения в реализации проектов инициативного бюджетирования // Вестник СурГУ. 2019. № 2 (24). С. 85–90.

110. Миронова С.М. Принцип участия граждан в бюджетном процессе как принцип бюджетной системы Российской Федерации: понятие и правовое закрепление // Финансовое право. 2022. № 6. С. 20–25.

111. Миронова С.М. Участие граждан в финансовой деятельности муниципальных образований как принцип финансового права : монография. М.: Юрлитинформ, 2018. 224 с.

112. Миронова С.М. Формы участия граждан в финансовой деятельности государства и муниципальных образований и практика их реализации // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2017. № 1 (40). С. 30–36.

113. Миронова С.М., Жемчужников А.А. Нормативное закрепление принципа участия граждан в финансовой деятельности государства и муниципальных образований // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2017. № 3 (42). С. 15–23.

114. Мирошник С.В. К вопросу о субъектах финансового права // Бизнес в законе. 2012. № 2. С. 151–154.

115. Михайлов С.Е. Актуальный взгляд на территориальное общественное самоуправление // Вестник Российского университета кооперации. 2023. № 2 (52). С. 110–113.

116. Научные концепции развития российского законодательства : монография / В.Р. Авхадеев, Е.Г. Азарова, Л.В. Андриченко и др. ; под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. 8-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2024. 656 с.

117. Общественный контроль в конституционном праве : монография / отв. ред. А.Е. Постников. М.: Проспект, 2024. 208 с.

118. Пешкова Х.В. Концепция правового статуса субъектов бюджетного устройства // Вестник Санкт-Петербургского университета. 2010. Сер. 14. № 4. С. 3–12.

119. Поветкина Н.А. Принципы правового обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации: теоретические подходы и классификация // Журнал российского права. 2017. № 5. С. 64–80.

120. Поветкина Н.А. Трансформация бюджетного законодательства: причины, формы, перспективы // Финансовое право. 2021. № 12. С. 20–23.

121. Поветкина Н.А. Трансформация и особенности архитектуры бюджетного права // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2020. № 9 (73). С. 89–97.

122. Поветкина Н.А. Финансово-правовая культура // Финансовое право. 2024. № 12. С. 2–5.

123. Поветкина Н.А. Эффективность расходования бюджетных средств: проблемы правовой квалификации // Финансовое право. 2015. № 3. С. 16–22.

124. Покачалова Е.В., Атаева Н.М. Структура бюджетно-правового статуса субъектов Российской Федерации // Юридический вестник ДГУ. 2022. Т. 41. № 1. С. 60–65.

125. Помазанский А.Е. Реализация правотворческой инициативы на местном уровне // Журнал российского права. 2018. № 8 (260). С. 37–46.

126. Принципы финансового права : монография / под. ред. И.А. Цинделиани. М.: Проспект, 2022. 557 с.

127. Родькина В.А., Михайлова Н.А. Новые формы непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 3: Экономика. Экология. 2017. Т.19. № 4 (41). С. 31–39.

128. Рыбакова С.В. Инициативное бюджетирование как новая категория бюджетного права // Финансовое право. 2022. № 5. С. 12–18.

129. Рябова Е.В. Влияние форм прямой демократии в бюджетном процессе на состояние финансовой культуры в обществе // Финансовое право. 2024. № 1. С. 19–22.

130. Рябова Е.В. Принципы бюджетной системы Российской Федерации: нормативное закрепление и реализация // Вестник Московского университета. Серия 26: Государственный аудит. 2019. № 1. С. 13–34.

131. Саттарова Н.А. Принцип участия граждан в бюджетном процессе // Финансовое право. 2022. № 6. С. 26–29.

132. Селивёрстов Ю.И. Инициативное бюджетирование как фактор социально-экономического развития регионов России // Белгородский экономический вестник. 2018. № 3 (91). С. 63–67.

133. Селюков А.Д. Финансово-правовые механизмы государственного управления // Финансовое право. 2010. № 7. С. 2–6.

134. Серпик В.Д. Права и свободы человека и гражданина // Образование и право. 2022. № 4. С. 30–35.

135. Синайский В.И. Русское гражданское право: Общая часть. 1917. Вып. 1.

136. Скоробогатова В.В. Правовая природа правосубъектности // Вестник Восточно-сибирского института МВД России. 2016. № 1 (76). С. 124–127.

137. Советское финансовое право: учебник / отв. ред. Л.К. Воронова, Н.И. Химичева. М., 1987. 462 с.

138. Субъекты правотворчества и правореализации в сфере публичных финансов : монография / под ред. Н.А. Поветкиной. М.: Проспект, 2024. 296 с.

139. Тихомиров Ю.А. Поведение в обществе и право // Журнал российского права. 2011. № 2 (170). С. 5–11.

140. Тихомиров Ю.А. Правовое регулирование: теория и практика. М.: Формула права, 2008. 400 с.

141. Тихомиров Ю.А. Эффективность законодательства: вопросы теории и практики : монография / отв. ред. Ю.А. Тихомиров, В.П. Емельянец.

М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2015. 336 с.

142. Токтоназарова Ч.М., Ляхова Е.Я. Проблемы участия граждан в местном самоуправлении: практика г. Норильска // Азимут научных исследований: экономика и управление. 2016. № 2 (15). С. 295–297.

143. Тугускина Г.Н. Человеческий капитал регионов как основа формирования национального человеческого капитала // Вестник Удмуртского университета. Серия Экономика и право. 2024. Т.34. № 2. С. 271–277.

144. Финансовое право : учебник / отв. ред. Е.Ю. Грачева, О.В. Болтинова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2020. 624 с.

145. Хабриева Т.Я. Избранные труды: в 10 т. Т.1: монографии. Телеологическое (целевое) толкование советского закона. Толкование Конституции Российской Федерации. Венецианская комиссия как субъект интерпретации права. М., 2018. 560 с.

146. Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. М.: Юрид. лит., 1974. 351 с.

147. Химичева Н.И. Научно обоснованные принципы финансового права как вектор его действия, развития и формирования новой методологии преподавания // Финансовое право. 2009. № 2. С. 4–6.

148. Химичева Н.И. Принципы современного российского финансового права как основы бюджетно-правового регулирования // Финансовое право и управление. 2013. № 2. С. 68–76.

149. Химичева Н.И. Российское финансовое право на современном этапе // Ленинградский юридический журнал. 2013. № 3 (33). С. 10–12.

150. Химичева Н.И., Покачалова Е.В. Финансовое право: учебник. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. 800 с.

151. Храмушин В.В. Традиционные и инновационные функции институтов представительной демократии в Российской Федерации : монография / В.В. Храмушин; под общ. ред. М.А. Липчанской. Саратов: Изд-во Саратов. гос. юрид. акад., 2021. 248 с.

152. Хребтова Т.П. О соотношении субъекта финансового права и субъектов других отраслей права // Вестник Московского государственного лингвистического университета. Образование и педагогические науки. 2020. № 2 (835). С. 280–285.

153. Шалагинов П.Д. Собrania и конференции граждан как формы общественного участия в осуществлении местного самоуправления // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2013. № 21. С. 165–169.

154. Шебунова Е.Д. К проблеме законодательного закрепления принципа участия граждан в бюджетном процессе // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2022. № 4. С. 65–72.

155. Янкевич С.В. О понятии бюджетного процесса // Общество. Среда. Развитие. 2011. № 3 (20). С. 94–97.

Диссертации, авторефераты диссертаций

156. Артюхин Р.Е. Правовое регулирование отчетной стадии бюджетного процесса : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. 26 с.

157. Воронцов О.Г. Принципы бюджетной системы Российской Федерации: теоретико-правовые основы реализации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2019. 288 с.

158. Горбачева О.Ю. Правовые проблемы бюджетного процесса в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. 30 с.

159. Ислямова Э.С. Бюджетно-правовой режим государственного (муниципального) социального заказа на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2022. 266 с.

160. Миронова С.М. Доктрина финансово-правового статуса муниципальных образований в Российской Федерации и его реализация : дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2021. 611 с.

161. Морунова Г.В. Муниципальные финансы в трансформационной экономике : дис. ... д-ра экон. наук. Санкт-Петербург, 2019. 351 с.

162. Полин И.И. Проблемы правового регулирования бюджетного процесса в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001.

163. Смирнова А.В. Принципы права в системе источников современного российского права : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2020. 188 с.

164. Чернов К.А. Принцип равенства как общеправовой принцип российского права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2003. 32 с.

Словари

165. Ожегов С.И. Словарь русского языка: Ок. 57 000 слов / под ред. Н.Ю. Шведовой. М.: Рус. яз., 1989. 750 с.

Интернет-источники

166. Годовой отчет о деятельности Общественного совета при Министерстве финансов Российской Федерации за 2021 год // Минфин России : официальный сайт. URL: <https://minfin.gov.ru>.

167. Годовой отчет Общественного совета при Министерстве финансов Российской Федерации за 2022 год // Минфин России : официальный сайт. URL: <https://minfin.gov.ru>.

168. Годовой отчет Общественного совета при Министерстве финансов Российской Федерации за 2023 год // Минфин России : официальный сайт. URL: <https://minfin.gov.ru>.

169. Годовой отчет Общественного совета при Министерстве финансов Российской Федерации по итогам работы за 2024 год // Минфин России : официальный сайт. URL: <https://minfin.gov.ru>.

170. Годовой отчет о деятельности Общественного совета при ФНС России в 2021 году // Федеральная налоговая служба : официальный сайт. URL: <https://www.nalog.gov.ru>.

171. Годовой отчет Общественного совета при ФНС России по итогам работы за 2022 год // Федеральная налоговая служба : официальный сайт. URL: <https://www.nalog.gov.ru>.

172. Годовой отчет Общественного совета при ФНС России по итогам работы за 2023 год // Федеральная налоговая служба : официальный сайт. URL: <https://www.nalog.gov.ru>.

173. Годовой отчет Общественного совета при ФНС России по итогам работы за 2024 год // Федеральная налоговая служба : официальный сайт. URL: <https://www.nalog.gov.ru>.

174. Д.Ю. Григоренко: Клиентоцентричное государство – это решение проблем человека без его участия // Правительство Российской Федерации : официальный сайт. URL: <http://government.ru/news/44181>.

175. Доклад о лучших практиках развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях. 2024 // Минфин России : официальный сайт. URL: <https://minfin.gov.ru>.

176. Доклад о лучших практиках развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях. 2025 // Минфин России : официальный сайт. URL: <https://minfin.gov.ru>.

177. Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации (за 2019 год и первое полугодие 2020 года) / под общ. ред. первого заместителя Министра юстиции Российской Федерации Ю.С. Любимова. Москва, 2020. 111 с. // Минюст России : официальный сайт. URL: <https://minjust.gov.ru>.

178. Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации за 2020 год // Минюст России : официальный сайт. URL: <https://minjust.gov.ru>.

179. Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации (данные по состоянию на 1 июня 2015 г.) // Минюст России : официальный сайт. URL: <https://minjust.gov.ru>.

180. Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2015 г. – начало 2016 г.) // Минюст России : официальный сайт. URL: <https://minjust.gov.ru>.

181. Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2016 г. – начало 2017 г.) // Минюст России : официальный сайт. URL: <https://minjust.gov.ru>.

182. Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2017 г. – начало 2018 г.) // Минюст России : официальный сайт. URL: <https://minjust.gov.ru>.

183. Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2018 г. – начало 2019 г.) // Минюст России : официальный сайт. URL: <https://minjust.gov.ru>.

184. Общественный совет при Минвостокразвития России // Минвостокразвития России : официальный сайт. URL: <https://minvr.gov.ru/opened-ministry/koordinatsionnye-i-soveshchatelnye-organy/obshchestvennyy-sovet/>.

185. Общественный совет при Минэкономразвития России // Минэкономразвития России : официальный сайт. URL: https://www.economy.gov.ru/material/about/obshchestvennyy_sovet/.

186. Оценка проектов инициативного бюджетирования // Институт экономики УрО РАН : сайт. URL: <https://uiec.ru/news-26032024-2/>.

187. Паспорт федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» // Минстрой России : официальный сайт. URL: <https://www.minstroyrf.gov.ru/docs/140232/>.

188. Перечень поручений Президента Российской Федерации по итогам заседания Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления, состоявшегося 5 августа 2017 г., от 7 сентября 2017 г. № Пр-1773 // Президент Российской Федерации : официальный сайт. URL: <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/55571>.

189. Перечень поручений Президента Российской Федерации по итогам заседания Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления, состоявшегося 30 января 2020 г., от 1 марта 2020 г. № Пр-354 // Президент Российской Федерации : официальный сайт. URL: <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/62919>.

190. Перечень поручений Президента Российской Федерации по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, состоявшегося 29 февраля 2024 г., от 30 марта 2024 г. № Пр-616 // Президент Российской Федерации : официальный сайт. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/73759>.

191. Перечень поручений Президента Российской Федерации по итогам встречи с главами муниципальных образований в рамках второго Всероссийского муниципального форума «Малая родина – сила России», состоявшейся 21 апреля 2025 г., от 29 мая 2025 г. № Пр-1223 // Президент Российской Федерации : официальный сайт. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/77072>.

192. Проект федерального закона № 1258306-7 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2022 году» // Система обеспечения законодательной деятельности : официальный сайт. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1258306-7>.

193. Проект федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Система обеспечения законодательной деятельности : официальный сайт. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8>.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Проект

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН**О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации**

Внести в Главу 5 Бюджетного кодекса Российской Федерации (Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, № 31, ст. 3823; 2004, № 34, ст. 3535; 2007, № 18, ст. 2117; 2013, № 19, ст. 2331; 2021, № 49, ст. 8148) следующие изменения:

1) наименование изложить в следующей редакции:

«Глава 5. Принципы бюджетного законодательства Российской Федерации, организации и функционирования бюджетной системы Российской Федерации»;

2) в статье 28:

а) наименование изложить в следующей редакции:

«Статья 28. Перечень принципов бюджетного законодательства Российской Федерации, организации и функционирования бюджетной системы Российской Федерации»;

б) в абзаце одиннадцатом слова «граждан в бюджетном процессе» заменить словами «гражданского общества в бюджетных правоотношениях»;

3) дополнить статьей 36¹ следующего содержания:

«Статья 36¹. Принцип участия гражданского общества в бюджетных правоотношениях

Принцип участия гражданского общества в бюджетных правоотношениях означает учет мнения граждан и общественных объединений при осуществлении расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также создание, поддержание функционирования и совершенствование механизмов участия граждан и общественных объединений в составлении и рассмотрении проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, утверждении и исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, контроле за их исполнением, осуществлении бюджетного учета, составлении, рассмотрении и утверждении бюджетной отчетности.».

Президент
Российской Федерации