

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение  
высшего образования  
«ТЮМЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА  
Кафедра конституционного и муниципального права

РЕКОМЕНДОВАНО К ЗАЩИТЕ В  
ГЭК

Заведующий кафедрой  
доктор юридических наук, профессор  
\_\_\_\_\_ Г.Н. Чеботарев  
\_\_\_\_\_ 2020 г.

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА  
магистра  
ИНИЦИАТИВНОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ, КАК ФОРМА УЧАСТИЯ  
ГРАЖДАН В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

40.04.01 Юриспруденция  
Магистерская программа «Правовая организация  
деятельности органов публичной власти»

Выполнила работу  
студентка 3 курса  
заочной формы обучения,  
группы 27Юм 185-з

Михайлова  
Лариса Владимировна

Научный руководитель  
кандидат юридических наук,  
доцент

Тепляков Дмитрий  
Олегович

Рецензент  
председатель комитета правового  
обеспечения департамента финансов  
и налоговой политики  
Администрации города Тюмени,  
кандидат юридических наук

Горбунов Виталий  
Александрович

г. Тюмень, 2020

## ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ .....	3
ГЛАВА 1. МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ РЕАЛИЗАЦИИ ИНИЦИАТИВНОГО (ПАРТИСИПАТОРНОГО) БЮДЖЕТИРОВАНИЯ .....	10
1.1. ПРАКТИКИ РАЗВИТИЯ ИНИЦИАТИВНОГО (ПАРТИСИПАТОРНОГО) БЮДЖЕТИРОВАНИЯ ПРИ ОТСУТСТВИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ (ПОДХОД «СНИЗУ - ВВЕРХ»).....	10
1.2. ПРАКТИКИ РАЗВИТИЯ ИНИЦИАТИВНОГО (ПАРТИСИПАТОРНОГО) БЮДЖЕТИРОВАНИЯ НА ОСНОВЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ (ПОДХОД «СВЕРХУ - ВНИЗ»).....	19
ГЛАВА 2. РАЗВИТИЕ ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ В РОССИИ .....	29
2.1. ФОРМИРОВАНИЕ ПРАКТИК ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ .....	29
2.2. РАЗВИТИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРАКТИК .....	38
ГЛАВА 3. ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ .....	48
3.1. ПРЕДПОСЫЛКИ СОЗДАНИЯ НОРМАТИВНО - ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ НА ФЕДЕРАЛЬНОМ УРОВНЕ .....	48
3.2. АНАЛИЗ ПОЛОЖЕНИЙ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА ОТ 20.07.2020 № 236-ФЗ «О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН «ОБ ОБЩИХ ПРИНЦИПАХ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ», ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ЕГО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ.....	55
ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....	68
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК .....	73

## ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность темы исследования:** Вопросы внедрения и распространения инициативного бюджетирования в Российской Федерации неоднократно входили в состав ежегодных посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию, Посланий Губернатора Тюменской области Тюменской областной Думе «О положении дел в области и перспективах ее развития», включены в состав основных стратегических документов страны: Концепцию повышения эффективности бюджетных расходов в 2019 - 2024 годах», утверждённую распоряжением Правительства Российской Федерации от 31.01.2019 № 117-р, Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года, утверждённые Правительством Российской Федерации 29.09.2018 и Государственную программу Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков», утверждённую Постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 320.

В июле 2020 года приняты федеральные законы от 20.07.2020 № 236-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», № 216-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации, законодательно закрепляющие инициативное бюджетирование в форме инициативных проектов на федеральном уровне.

Таким образом, с 01.01.2021 устанавливаются единые правовые основы для реализации практик инициативного бюджетирования (инициативных проектов) на муниципальном уровне.

Учитывая, что до принятия федерального закона нормативно-правовое регулирование инициативного бюджетирования осуществлялось на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, в настоящее время в Российской Федерации сложилась большая совокупность

содержательно отличающихся муниципальных практик инициативного бюджетирования в зависимости от территориальной организации местного самоуправления, исходя из интересов населения с учетом исторических и местных традиций.

В связи с этим, проведения анализа правовых норм, установленных на федеральном уровне, и регулирующих процедуры выдвижения, рассмотрения и отбора инициативных проектов, в сопоставлении с существующими практиками инициативного бюджетирования, которые показали свою эффективность, а также рассмотрение вопросов практической реализации положений федерального закона от 20.07.2020 № 236-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» является актуальным на современном этапе разработки муниципальными образованиями муниципальных правовых актов в целях реализации с 01.01.2021 положений федерального законодательства.

**Объект исследования:** международная и российская практика развития инициативного (партисипаторного) бюджетирования, нормативные правовые акты, регулирующие реализацию инициативного бюджетирования в Российской Федерации, правоотношения, возникающие в процессе реализации практик инициативного (партисипаторного) бюджетирования.

**Предмет исследования:** теоретическая, нормативная и организационная основы участия граждан в осуществлении местного самоуправления посредством инициативного (партисипаторного) бюджетирования, а также выявление вопросов и проблем, связанных с правоприменительной практикой в данной сфере.

**Цель исследования:** изучить теоретические, нормативные и организационные основы инициативного (партисипаторного) бюджетирования, международный опыт развития инициативного (партисипаторного) бюджетирования, развитие нормативно-правового регулирования инициативного бюджетирования и практику его правоприменения в

Российской Федерации, сформировать теоретические положения и конкретные рекомендации, имеющие прикладное значение для развития практик инициативного бюджетирования.

В соответствии с поставленной целью были выделены следующие **задачи:**

1. Проанализировать и обобщить зарубежный опыт реализации инициативного (партисипаторного) бюджетирования.

2. Проанализировать существующие практики инициативного (партисипаторного) бюджетирования в Российской Федерации, их нормативно-правовое регулирование, проблемы их реализации.

3. Изучить предпосылки создания нормативно-правового регулирования инициативного бюджетирования на федеральном уровне.

4. Провести анализ положений федерального законодательства, устанавливающих правовые основы реализации инициативного бюджетирования, на территории муниципальных образований.

5. Выработать предложения по совершенствованию нормативно-правового регулирования инициативного бюджетирования в Российской Федерации.

**Методологической основой** исследования явился диалектико-материалистический метод познания объективной действительности и основанные на нем общенаучные и частнонаучные методы. При проведении исследования обеспечивается системный подход к анализируемому материалу. В работе использованы системно-научный, сравнительно-правовой, формально-юридический, формально-логический, юридико-технический методы исследования. Применение методологических подходов к изучению нормативных правовых актов, документального материала и правовой литературы способствует решению поставленных задач в рамках избранной темы исследования.

## **Введение**

Формирование страны в качестве демократического правового государства во многом определяется тем, насколько рациональной и эффективной является организация публичной власти и, особенно, местного самоуправления, как самого близкого уровня власти к населению.

Местное самоуправление является гарантией демократического режима, одной из основ конституционного строя, формирует гражданское общество. Органы местного самоуправления создаются, в первую очередь, для решения вопросов местного значения, связанных, как правило, с удовлетворением жилищно-коммунальных, образовательных, спортивно-оздоровительных, культурно-массовых, потребностей гражданина, потребностей в личной безопасности и транспортных услугах.

Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 131-ФЗ) [Правовая система КонсультантПлюс], устанавливается самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, а также устанавливается «вектор» для реализации местного самоуправления - интересы самого населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Все формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления определены в главе 5 Закона № 131-ФЗ.

Сход, конференция, собрание граждан, правотворческая инициатива граждан; территориальное общественное самоуправление; публичные слушания; собрание граждан; опрос граждан; обращение граждан в органы местного самоуправления наряду с референдумом и свободными выборами также являются формами, через которые жители муниципальных образований в настоящее время могут реализовать свое конституционное право на осуществление власти.

Однако, на практике вышеуказанные формы реализуются, в основном, через процедуру проведения выборов и публичных слушаний, в установленных Законом №131-ФЗ в качестве обязательных процедур.

Через иные, закрепленные Законом № 131-ФЗ, формы непосредственного осуществления местного самоуправления, значительная часть населения, фактически не имеет возможности существенно влиять на политические решения и действия органов публичной власти.

Таким образом, несмотря на то, что в демократическом государстве «участие граждан в делах государства» является одним из основополагающих принципов, реализовать принципы местного самоуправления с его организационно-функциональной автономией, провозглашенные Конституцией Российской Федерации и окончательно отойти от модели «монархической» организации власти на местном уровне до настоящего времени удалось не полностью.

На практике реальное участие населения в местном самоуправлении может иметь перспективы только в случае активности граждан, которая, в свою очередь, невозможна без заинтересованности граждан в данном процессе.

Вовлечение населения в управленческие процессы на местном уровне (в процесс принятия, контроля и выполнения управленческих решений) создает стимулы для повышения гражданской активности, политической и бюджетной грамотности населения.

По мнению Д.А. Авдеева, политическая грамотность и юридическое мировоззрение граждан являются показателями эффективности функционирования механизма непосредственного участия народа в управлении делами государства [Авдеев Д.А, 2015]. Кроме этого, можно выделить еще гражданскую зрелость и ответственность населения, которая формируется в том числе посредством повышения бюджетной грамотности и вовлечения граждан в проекты местного самоуправления.

Гражданская активность важна не только в качестве повышения эффективности управления, самоуправление способствует проявлению

различных способностей людей. Участие обладает потенциалом развития патриотизма и формирования государственной и гражданской идентичности. Есть свидетельство того, что более высокий уровень гражданской вовлеченности, особенно активное членство в группах и включение в социальные сети, имеет следствием большее удовлетворение индивидов качеством как своей частной жизни, так и жизни в сообществе. Поэтому мобилизация потенциала естественной солидарности и разнообразного гражданского опыта способствует повышению эффективности системы регулирования общественных отношений и устойчивости социального развития государства [Кузмин О.Ю., 2010, с. 252].

Таким образом, в повышении гражданской активности и степени вовлеченности населения в процесс управления заинтересованы не только сами граждане, но и государство.

Однако для повышения гражданской активности не достаточно создать определенные условия. Большая часть нашего общества до сих пор инертна и пассивна, и какие бы условия ни создавались, без мощной мотивации активности населения не будет. Поэтому создание возможности участвовать на местах в управлении своим поселением, принимать решения о реализации насущных вопросов поселения является одним из механизмов, стимулирующих людей к активности и повышению грамотности населения.

В результате в последнее время в нашей стране получило активное развитие иных форм участия граждан в решении вопросов местного значения. К одной из таких форм можно отнести инициативное бюджетирование, которое является активно развивающимся направлением проекта Минфина России «Бюджет для граждан», нашло отражение в ключевых стратегических документах Российской Федерации и в 2020 году закреплено на законодательном уровне Федеральным законом от 20.07.2020 № 236-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который вступает в силу с 1 января 2021 года.

Согласно определению, приведенному Министерством финансов РФ в своем ежегодной докладе «О лучших практиках развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях» [Доклад о лучших практиках развития инициативного бюджетирования, 2019, с 8] под практикой инициативного бюджетирования понимается совокупность действий по реализации механизма и процедур участия граждан в бюджетных решениях, определенная особым порядком и закрепленная в нормативно-правовой и методической документации субъекта РФ или муниципального образования. Практики инициативного бюджетирования соответствуют следующим критериям:

непосредственное участие граждан в инициировании проектов;

участие граждан в обсуждении и приоритизации выдвинутых предложений;

конкурсный характер отбора выдвинутых проектов;

возможность участия в реализации отобранных проектов;

открытый публичный характер процедур и общественный контроль за реализацией проектов.

Понятие инициативное бюджетирование - это российская версия широко известного за рубежом партисипаторного бюджетирования (от англ. participate - участвовать), участие граждан в бюджетных решениях.

Появление практики (инициативного) партисипаторного бюджетирования стало ответом на необходимость совместной работы граждан и представителей власти в решении проблем муниципалитетов. Возникновение партисипаторного бюджетирования стало возможным благодаря сочетанию таких факторов, как политическая воля власти, ее стремление к демократизации и наличие поддержки снизу, со стороны граждан, желающих изменить ситуацию на местах.

В целях настоящей работы понятия партисипаторное бюджетирование и инициативное бюджетирование тождественны.

[ГЛАВА 1, 2, 3, ЗАКЛЮЧЕНИЕ, БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК изъяты автором работы]