ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ «РОССИЙСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ГУМАНИТАРНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

На правах рукописи

КРАКОВСКАЯ АННА КОНСТАНТИНОВНА

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МЕСТНЫХ ФИНАНСОВ В УСЛОВИЯХ ЕДИНОЙ СИСТЕМЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

ДИССЕРТАЦИЯ

на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации
Шахрай Сергей Михайлович

Москва – 2026

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение…….3

Глава 1. Теоретико-правовые основы местных финансов в условиях единства системы публичной власти …….....18

1.1. Теоретико-правовые подходы к определению понятия публичной власти …….....18

1.2. Понятие и правовое значение местных финансов в условиях единства системы публичной власти……...40

1.3. Местные финансы в России: историко-правовые сюжеты (на примере земства (2-я пол. XIX в.) и местных советов (период НЭПа))……..52

Глава 2. Конституционные основы и бюджетно-правовое регулирование местных финансов……...77

2.1. Конституционный детерминизм функционирования местных финансов в условиях единой системы публичной власти ……77

2.2. Принципы функционирования местных финансов…….....117

2.3. Бюджетные полномочия органов местного самоуправления…….....137

Глава 3. Функционирование местных финансов в условиях единой системы публичной власти……..159

3.1. Местные финансы в системе межбюджетных отношений……..159

3.2. Публичная власть – местная власть – население: взаимодействие при принятии управленческих решений…….....179

3.3. Роль государственного (муниципального) финансового контроля в повышении эффективности управления местными финансами ……190

Заключение…….213

Библиография……221

Введение

Актуальность темы диссертационного исследования. Один из ключевых аспектов конституционных изменений 2020 года[1] – модернизация системы публичной власти – внес легальную определенность, очертил точный круг элементов, входящих в систему публичной власти. Конституционная поправка обусловила необходимость осмысления воздействия данной новеллы на бюджетную сферу, исследования правового регулирования местных финансов в бюджетной системе Российской Федерации.

Усилия публичной власти должны быть направлены на реализацию интересов общества. При этом ресурсы, которыми обладают органы публичной власти, являются инструментом, позволяющим действовать в публично-значимых целях. Аксиологическая сущность местных публичных финансов заключается в создании материального обеспечения выполнения публично-значимых задач и функций на местном уровне публичной власти. В то же время местные финансы могут выступать измерителем значимости (первостепенности) задач, стоящих перед местным уровнем власти и, таким образом, участвовать в обеспечении баланса конституционных принципов.

Условия деятельности местного самоуправления, его финансовое обеспечение в любой стране были и остаются лучшим барометром степени учета интересов граждан как потребителей производимых благ. Местное самоуправление, являясь уровнем власти, наиболее приближенным к населению и способным наиболее тонко отражать потребности граждан, создает площадку для вовлечения населения в решение в том числе финансово-экономических вопросов. Кроме того, достижение национальных целей развития Российской Федерации не представляется возможным без взаимодействия и совместного поиска гражданами и публичными

[1] Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2020, № 11, ст. 1416.

институтами оптимальных решений в сфере финансового обеспечения жизнедеятельности общества и государства.

Местное самоуправление находится в непосредственном взаимодействии с государством и оказывает влияние на его деятельность. При этом только самостоятельное и эффективно функционирующее местное самоуправление может поистине стать опорой российской государственности.

Федеральным законом от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»[2] в качестве одной из форм взаимодействия в системе публичной власти обозначено финансово-бюджетного взаимодействие. В этой связи закрепление принципа единства публичной власти обусловливает выстраивание новых системных взаимоотношений органов государственной власти и органов местного самоуправления как участников бюджетного процесса. Лейтмотивом таких отношений должны быть единство, согласованность, взаимопомощь. Кроме того, при взаимодействии между уровнями публичной власти ключевыми являются вопросы разграничения компетенций и предоставленный объем самостоятельности административно-территориальных единиц.

Возникшие задачи по обеспечению финансового суверенитета России диктуют необходимость эффективного функционирования финансов, что возможно только в условиях надлежащего правового регулирования.

В настоящей диссертации проведено исследование правового регулирования местных финансов, определены принципы функционирования местных финансов в условиях единой системы публичной власти, рассмотрены особенности взаимодействия местных бюджетов с бюджетами иных уровней бюджетной системы Российской Федерации, раскрыты аспекты привлечения граждан к принятию управленческих решений относительно местных финансов, рассмотрены конституционные основы местных финансов, что обусловлено, в том числе, актуализированным

[2] Собрание законодательства Российской Федерации, 2020, № 50 (часть III), ст. 8039.

конституционной поправкой процессом конституционализации всех отраслей права, ставшим одной из характеристик современной эпохи развития права, и его составной части – муниципализма[3]. Рассмотрено влияние доктрины судебного конституционализма на бюджетные правоотношения, формирование конституционных основ местных финансов. Отмечается, что складывающаяся на протяжении многих лет практика Конституционного Суда Российской Федерации во многом стала предтечей закрепления на конституционном уровне единства системы публичной власти.

Отнесение местного самоуправления к единой системе публичной власти обусловливает наличие соответствующих властных характеристик. При этом легитимность осуществления власти определяется наличием соответствующих полномочий на ее осуществление, в том числе в финансово-бюджетной сфере. В этой связи в настоящем диссертационном исследовании раскрываются вопросы бюджетных полномочий муниципальных образований.

Полагаем, что тема диссертации является актуальной в условиях трансформации категории публичной власти, выстраивания новых системных взаимоотношений органов государственной власти и органов местного самоуправления как участников бюджетного процесса. Россия характеризуется федеративной формой государственно-территориального устройства, поэтому вопросы взаимоотношений, распределения финансовых полномочий между ее составными частями остаются всегда актуальными. Результаты проведенного исследования в дальнейшем могут быть использованы как в теоретических, так и в практических целях.

Степень научной разработанности темы. Попытки выработать концептуальные подходы к правовому регулированию финансового деятельности местного самоуправления уже предпринимались учеными-юристами. При этом научное осмысление финансовой деятельности местного самоуправления с точки зрения его конституционных основ в свете

[3] Термин введен в научный оборот И.В. Бабичевым.

измененного конституционно-правового статуса местного самоуправления как элемента публичной власти осуществляется впервые.

Многоаспектность исследуемых вопросов потребовала их рассмотрения в рамках нескольких отраслей права и науки. Направление мысли и выводы автора были вдохновлены работами ведущих российских исследователей – конституционалистов и ученых, занимающихся проблемами финансового, бюджетного права.

При исследовании конституционно-правовых аспектов автор обращалась к работам: С.А. Авакьяна, П.Д. Баренбойма, Н.С. Бондаря, И.В. Бабичева, О.Ю. Болдырева, Н.В. Витрука, О.А. Воробьевой, Г.А. Гаджиева, В.В. Гладышева, О.А. Ежуковой, А.В. Зиновьева, В.Д. Зорькина, А.А. Клишаса, В.А. Кочева, В.И. Крусса, В.А. Кряжкова, О.Е. Кутафина, Л.В. Лазарева, В.Л. Лютцера, Ж.И. Овсепян, И.И. Овчинникова, Н.Л. Пешина, Е.В. Спекторского, А.Н. Станкина, Б.А. Страшуна, Н.С. Тимофеева, Г.Н. Чеботарева, В.Е. Чиркина, С.М. Шахрая, Д.Г. Шустрова, Б.С. Эбзеева, А.А. Югова и других.

При изучении теоретико-правовых вопросов автор ориентировалась на работы: М. Вебера, Б.Б. Веселовского, Т. Гоббса, И. А. Ильина, Л.И. Каска, Н.М. Коркунова, В.И. Ленина, В.Я. Любашица, М.Н. Марченко, А.Ю. Мордовцева, В. С. Нерсесянца, В.В. Рачинского, М.М. Сперанского, А.Г. Хабибулина, В.Ф. Халипова и других.

При исследовании бюджетно-правовых аспектов автор руководствовалась работами: Р.Е. Артюхина, Мст.П. Афанасьева, О.В. Болтиновой, Е.А. Бочкаревой, Т.Д. Братко, Е.Ю. Грачевой, Г. Еллинека, С.В. Запольского, Н.Г. Ивановой, С.И. Иловайского, Н.А. Истоминой, М.И. Канкуловой, М.В. Карасевой, М.Н. Кобзарь-Фроловой, Д.Л. Комягина, Ю.А. Крохиной, С.П. Кузнецова, И.И. Кучерова, С.И. Мельникова, Г.В. Петровой, М.И. Пискотина, Е.А. Ровинского, Е.В. Рябовой, С.В. Степашина, А.А. Тедеева,

А.Т. Тлипиева, А.Н. Туляя, Н.И. Химичевой, И.А. Циндалиани и многих других.

Необходимость комплексного исследования конституционно-правовой модели местных финансов с точки зрения нормативного закрепления категории «публичная власть» определили цели и задачи диссертации.

Целью диссертационного исследования является выявление сущностных характеристик местных финансов и особенности их функционирования в условиях единой системы публичной власти.

Для достижения указанной цели поставлены следующие **задачи**:

− исследовать теоретико-правовые подходы к определению понятия публичной власти;

− определить понятие и правовое значение местных финансов в условиях единства системы публичной власти;

− рассмотреть историю организации местных бюджетов в России (на примере земства (2-я пол. XIX в.) и местных советов (период НЭПа)) в целях выявления лучших практик организации местных бюджетов для выполнения публичных функций;

− определить значение Конституции Российской Федерации и решений Конституционного Суда Российской Федерации для формирования конституционных основ регулирования местных финансов;

− определить принципы функционирования местных финансов;

− исследовать правовое регулирование бюджетных полномочий органов местного самоуправления и сформулировать предложения по совершенствованию законодательства в этой части;

− определить роль местных финансов в системе межбюджетных отношений;

− проанализировать процедуры привлечения местного населения при принятии управленческих решений в бюджетной сфере;

– определить значение государственного (муниципального) финансового контроля в повышении эффективности управления местными финансами.

Объектом исследования является механизм функционирования местных финансов в условиях единства публичной власти.

Предметом исследования выступают:

- нормативное содержание Конституции Российской Федерации и решений Конституционного Суда Российской Федерации с точки зрения их регулятивного воздействия на формирование конституционных основ местных финансов,

- закономерности бюджетно-правового регулирования местных финансов в условиях единой системы публичной власти.

Теоретическую базу исследования составляют научные работы отечественных и зарубежных конституционалистов, теоретиков государства и права и ученых, специализирующихся на проблемах финансового и бюджетного права.

Нормативную базу диссертации составляют Конституция Российской Федерации, нормативные правовые акты Российской Федерации, регулирующие бюджетную деятельность муниципальных образований, а также муниципальные правовые акты, регулирующие бюджетную деятельность муниципальных образований.

Эмпирической основой исследования являются практика Конституционного Суда Российской Федерации, методические документы Счетной палаты Российской Федерации, Министерства финансов Российской Федерации, Казначейства России.

Методологическая основа диссертационного исследования обусловлена его объектом и предметом**.** При рассмотрении исследуемой проблематики была использована система общенаучных методов (системный, исторический, индукция, дедукция, анализ, абстрагирование,

аналогия и др.) и специальных методов, характерных для юридической науки (историко-правовой, формально-юридический, системно-структурный и др.).

При изучении законодательства по тематике диссертационного исследования применялись методы анализа и синтеза, при формулировании выводов – логический метод.

Научная новизна исследования. Несмотря на наличие в юридической науке исследований, освещающих отдельные аспекты рассматриваемых в настоящей работе вопросов, диссертация является комплексным исследованием правового статуса местных финансов в условиях конституционного закрепления единой системы публичной власти и включения в нее местного самоуправления.

Научная новизна проведенного исследования выражается в **положениях, выносимых на защиту:**

1. Категория «публичные финансы» представляет собой систему денежных отношений, урегулированных нормами права, по поводу аккумулирования, распределения и использования фондов денежных средств в целях материального обеспечения выполнения *публичных функций*. Основными субъектами в данных отношениях выступают органы публичной власти. Такой подход логично обусловливает вхождение местных финансов в систему публичных финансов России, построенную на принципе единства.

Публичные финансы по своей природе обладают свойством императивности, обусловленной в том числе иерархически выстроенными отношениями между субъектами финансовых отношений. Ценностная сущность публичных финансов обнаруживается в иерархии обеспечиваемых за счет финансов потребностей. Финансы выступают своего рода индикатором и одновременно измерителем значимости при определении приоритетности выполняемых публично-правовым образованием задач.

2. Закрепление принципа единства публичной власти обусловливает выстраивание новых системных взаимоотношений органов государственной власти и органов местного самоуправления как участников бюджетного

процесса. Принципами организации таких взаимоотношений выступают единство, согласованность, взаимопомощь. Выстраивание обновленной модели происходит в части взаимодействия уровней публичной власти, а также распределения финансового обеспечения на выполнение публичных функций и задач, что требует создания новой концепции нормативно-правового регулирования данных общественных отношений. Эта задача должна быть решена как бюджетным законодательством, так и новым Федеральным законом от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (далее – Новый закон о местном самоуправлении)[4].

Правовое регулирование отношений местного самоуправления с другими субъектами публичной власти, в том числе в финансово-бюджетной сфере, проявляется в трех аспектах: зависимость, самостоятельность, взаимопомощь (взаимодействие).

В наибольшей мере при осуществлении публичных функций в финансово-бюджетной сфере местным самоуправлением с другими субъектами публичной власти проявляются отношения *зависимости* от государственного уровня публичной власти: федеральным законодателем определяются вопросы, относящиеся к компетенции органов местного самоуправления, порядок передачи финансового обеспечения на осуществление полномочий органов местного самоуправления, переданных государственных полномочий и перераспределенных полномочий; устанавливается обязанность предоставлять отчетность по осуществлению переданных полномочий; превалирующую часть в объеме доходов местных бюджетов составляют межбюджетные трансферты; региональным законодательством могут быть предусмотрены «обязательные» изъятия из местного бюджета в пользу бюджетов других муниципальных образований («обратные трансферты»).

[4] Официальный Интернет-портал (www.pravo.gov.ru), Российская газета.

Самостоятельность проявляется в праве самостоятельно осуществлять полномочия по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, а также осуществлять переданные (перераспределенные) полномочия и иные, полномочия, которыми органы местного самоуправления наделяются федеральными (региональными) законами. Самостоятельность выражается в наличии собственной финансовой основы – местных финансов, обособленных в системе публичных финансов, а также в наличии собственных бюджетных полномочий.

Местное самоуправление, являясь уровнем публичной власти, *взаимодействует* с государственной властью и помогает ей решать публично-значимые задачи на уровне власти, наиболее приближенном к населению (это подтверждается, в частности, тем, что некоторые вопросы местного значения обозначаются как «участие»); установлено обязательство вышестоящих бюджетов перед нижестоящими предоставить финансовую поддержку в случае недостаточности собственных финансовых ресурсов.

Взаимодействие и единство с государственной властью находит отражение в общем целеполагании. При этом единство целеполагания определяет и функциональное единство органов публичной власти. Достижение определенных Президентом Российской Федерации национальных целей развития[5] осуществляется на всех уровнях власти посредством принятия и реализации документов стратегического планирования, являющихся инструментами реализации публичных функций. В условиях программно-целевого метода бюджетирования, проектного управления в России национальные цели, госпрограммы каскадируются в том числе на уровень муниципалитетов (их целевые показатели интегрированы в муниципальные проекты и программы; в паспортах региональных проектов предусмотрены результаты, достижение которых

[5] Указ Президента РФ от 07.05.2024 № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года».

отнесено к вопросам местного значения; заключаются соглашения с местными органами власти о достижении указанных результатов и о предоставлении субсидий местному бюджету).

3. Анализ изменений статьи 133 Конституции Российской Федерации позволяет сделать вывод об установлении специальной гарантии финансового обеспечения выполнения органами местного самоуправления публичных функций. Поправка закрепила, по сути, субсидиарное финансовое участие государственного уровня публичной власти в выполнении публичных функций.

Принятым в развитие указанной конституционной поправки Новым законом о местном самоуправлении предусмотрены уточнения полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения (части 2, 3 статьи 32 Нового закона о местном самоуправлении).

Данные конституционные положения, а также новая система распределения полномочий органов местного самоуправления требуют создания на уровне бюджетного законодательства надлежащего механизма правового регулирования распределения расходов, а именно определения в бюджетном законодательстве соответствующих инструментов межбюджетного регулирования для обеспечения выполнения полномочий органов местного самоуправления. В частности, на реализацию перераспределенных в соответствии с частью 7 статьи 32 Нового закона о местном самоуправлении полномочий необходимо предусмотреть предоставление специального межбюджетного трансферта из бюджета субъекта Российской Федерации.

4. Особенности правового статуса и отнесение местного самоуправления к основам конституционного строя Российской Федерации обусловливают изучение данного института в рамках комплексного подхода, заключающегося в сочетании использования нормативной базы трех отраслей права: конституционного, муниципального, бюджетного права.

Конституционное регулирование местных финансов должно быть исследовано в разрезе конституционных основ указанного явления. Предложено включать в понятие конституционных основ одновременно системно объединенные нормы Конституции Российской Федерации и решения Конституционного Суда Российской Федерации, которые расширяют конституционное пространство, углубляют и детализируют содержание норм Конституции Российской Федерации. Закрепленные Конституцией фундаментальные начала образуют конституционные основы местных финансов в единстве с толкованием конституционных норм, содержащимся в решениях Конституционного Суда.

Правовая позиция выступает нормативно- интерпретационным ядром решения Конституционного Суда Российской Федерации для закрепления конституционных основ местных финансов, раскрывая конституционный смысл отдельных положений закона. Отмечается, что правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации еще задолго до конституционного оформления соответствующих положений формировалась доктрина единой системы публичной власти, а также подчеркивалась взаимосвязь местных бюджетов с бюджетами других уровней для выполнения общих публичных функций.

В диссертации с учетом особого характера правоотношений в сфере публичных финансов, создающих гарантии финансового обеспечения выполнения публичных функций, предложено определить правовую позицию Конституционного Суда Российской Федерации в сфере бюджетных отношений как правовой вывод Конституционного Суда Российской Федерации относительно конституционного смысла нормы бюджетного законодательства, основанный на толковании буквы и духа Конституции Российской Федерации и преломления ее норм в бюджетном законодательстве, который служит юридическим основанием решения Суда и носит обязательный и устойчивый характер.

5. Публичное предназначение средств бюджета обусловливает необходимость привлечения граждан к определению приоритетов использования бюджетных средств.

Применение практик инициативного бюджетирования на местном уровне власти позволяет местному самоуправлению, являясь уровнем публичной власти, наиболее приближенным к населению, предоставлять возможности для эффективной реализации одного из конституционных прав граждан Российской Федерации – права участвовать в управлении делами государства, посредством вовлечения граждан в принятие бюджетных решений. Выдвижение инициативных проектов становится по сути индикатором отдельных местных проблем, решение которых, по мнению наиболее активного местного населения, необходимо в первоочередном порядке.

Инициативное бюджетирование получило нормативную основу в настоящее время в бюджетном законодательстве в виде закрепления принципа участия граждан в бюджетном процессе (статья 28 Бюджетного кодекса Российской Федерации[6]). Вместе с тем, представляется, что процедуры учета мнения граждан при принятии управленческих решений относительно местных финансов посредством осуществления инициативного бюджетирования должны быть урегулированы Бюджетным кодексом Российской Федерации в качестве одной из самостоятельных бюджетных процедур.

Реализация указанных механизмов способствует активизации взаимодействия населения с органами публичной власти по поводу участия в принятии бюджетных решений и отвечает современным тенденциям человекоцентричности, способствует росту доверия граждан к публичной

[6] Введена федеральным законом от 29.11.2021 № 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»// СЗ РФ. 2021. № 49 (часть I). Ст. 8148.

власти, а также повышению эффективности бюджетных расходов на местном уровне публичной власти.

6. Функционирование местных финансов базируется на следующих ключевых принципах: бюджетного федерализма, единства публичной власти при осуществлении бюджетной деятельности, самостоятельности местных бюджетов, субсидиарности, участия граждан в муниципальном бюджетном процессе.

Ключевые принципы организации власти и публичных финансов – принцип федерализма и принцип единства публичной власти, по своей правовой природе вступают в диалектические противоречия. Федерализм связывается с предоставлением свободы финансовой деятельности, разграничением власти, интересов и компетенций, финансовых ресурсов. Принцип же единства публичной власти направлен на унификацию, функциональное скоординированное взаимодействие и формирование единой финансово-экономической основы в целях реализации публичных функций. При этом указанные принципы, обладая конституционно-правовым значением, являются взаимодополняемыми и в совокупности способствуют эффективному выполнению задач и функций публичной власти.

7. В настоящее время ключевыми векторами преобразования контрольной деятельности являются превентивность, развитие партнерских отношений между органом и объектом контроля, «цифровое» взаимодействие органа и объекта контроля, риск-ориентированный подход, применение аналитических инструментов в контрольной деятельности, взаимодействие и синхронизация внешнего и внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля. Создана единая система подходов к квалификации неправомерного, неэффективного использования бюджетных средств на всех уровнях публичной власти, что обеспечивает условия для принятия эффективных управленческих решений в сфере публичных финансов.

Теоретическая и практическая значимость результатов диссертационного исследования состоит в возможности использования его основных выводов для развития науки финансового права, в частности по вопросам, связанным с определением места местных финансов в бюджетной системе Российской Федерации. В диссертации сформулирована научно-обоснованная позиция относительно системных взаимоотношений субъектов публичной власти в бюджетной сфере, исследовано регулирование местных бюджетов с точки зрения конституционных основ, предложен авторский подход к содержательному наполнению термина конституционных основ, сформулированы предложения по внесению изменений в действующее законодательство и предложения по формированию обновленной нормативно-правовой базы местного самоуправления в условиях единства публичной власти.

Личный вклад заключается в личном выполнении автором теоретического и практического исследований, результаты которых представлены в диссертационной работе и выносятся на защиту.

Достоверность результатов исследования подтверждается тем, что исследование проведено методами, соответствующими предмету, объекту, цели и задачам диссертационного исследования. Достоверность исследования определяется всесторонним анализом нормативного правового регулирования информации, полученной в ходе анализа работ авторитетных ученых-правоведов и материалов актуальной судебной практики. Кроме того, достоверность результатов подтверждается их апробацией.

Апробация результатов исследования. Диссертационное исследование выполнялось в процессе обучения в аспирантуре Высшей школы государственного аудита (факультета) МГУ имени М.В. Ломоносова, а также завершено и обсуждено на кафедре публичной власти и правового положения личности государственно-правового факультета Института правоведения ФГАОУ ВО «РГГУ». Также отдельные положения диссертационного исследования были представлены в рамках выступлений

диссертанта на следующих мероприятиях: Международный молодежный научный форум «ЛОМОНОСОВ-2022»; Всероссийская научно-практическая конференция с международным участием «Развитие юридической науки в новых условиях: единство теории и практики- 2021», Южный федеральный университет; 14-я Международная научно-практическая конференция «Толкование и конкретизация норм права: проблемы теории и практики» (15-19 апреля 2019 г.), Российский государственный университет правосудия; Международная научно-практическая конференция «Государственные и правовые институты в условиях современной экономики» (6-е Мальцевские чтения) (26 апреля 2019 г.), РАНХиГС при Президенте Российской Федерации; 3-я научно-практическая конференция «Динамика и контроль в современном мире. Вопросы права и экономики» (29 октября 2019 г.), Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова.

Основные положения исследования нашли свое отражение в 7 научных публикациях автора в журналах, опубликованных в рецензируемых научных изданиях, а также в ходе чтения лекций в Финансовом университете при Правительстве Российской Федерации. Некоторые выводы и результаты проведенного исследования использованы в деятельности Казначейства России.

Структура диссертации определяется целью исследования, ее задачами и логикой изложения и состоит из введения, трех глав, включающих девять параграфов, заключения и списка использованных источников и литературы.

Глава 1. Теоретико-правовые основы местных финансов в условиях единства системы публичной власти

1.1.Теоретико-правовые подходы к определению понятия публичной власти

Модернизация системы публичной власти в Российской Федерации явилась одним из значимых конституционным преобразованием 2020 года, открывшим широкую площадку для научных дискуссий и породившим не одну авторскую концепцию системы публичной власти. Определение юридического содержания какого-либо понятия требуется как для устранения правовой неопределенности в правоприменительной деятельности, так и в целях обеспечения чистоты категориального аппарата правовой науки. Неотъемлемой частью рассмотрения сущности публичной власти как теоретико-правовой категории является обращение к понятию «власть».

Тема власти, то есть вопрос организации и управления человеческим обществом, продолжает оставаться актуальной на протяжении всей истории человечества. И связано это, главным образом, с тем, что власть как особый вид общественных отношений присуща всем этапам развития человечества[7] и является одним из определяющих явлений в жизни общества как элемент упорядочивания общественных отношений[8]. Сложность и неоднозначность данного понятия всегда будет вызывать споры.

Категория власти имеет очень широкое распространение. Однако в полном смысле эта категория применима к человеческому коллективу[9]. Для характеристики понятия власти зачастую применяют фразу немецкого ученого М. Вебера: «Власть – это возможность проводить свою волю даже

---

[7] *Мухаев Р.Т.* Политология : учеб. для вузов / Мухаев Р. Т. - Изд. 2-е. - М.: Приор-издат, 2005. С. 73.
[8] *Халипов В.Ф.* Власть: (Основы кратологии). - М.: Луч, 1995. С. 3.
[9] *Чиркин В.Е.* Территориальная организация публичной власти: [монография] / Институт государства и права РАН. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. С. 61.

вопреки сопротивлению»[10]. По сути в данном определении отражены два признака власти – волевое воздействие на другое лицо (лица), возможность принуждения к выполнению своей воли.

Древние рассматривали «власть» как способ упорядочения общественных отношений, подчинения их определенному порядку: это средство преодоления социального хаоса (Лао-Цзы), инструмент достижения гармонии (Конфуций)[11].

За века указанный подход не утратил актуальность. В филологических источниках (Толковый словарь В.И. Даля[12]) власть определяется как право, сила и воля над чем-либо, свобода действий и распоряжений.

Большое значение рассматриваемому вопросу придавал и идеолог большевизма – В.И. Ленин: «Ни обойти, ни отодвинуть вопрос о власти нельзя…»[13].

Б.А. Кистяковский выделял три сущности власти: нормативно - волевая (здесь подчеркивается ее основание – нормы права); психологическая (детерминирована особым психологическим складом людей - подчиняться или подчинять); силовая (в основе лежит тезис о том, что первичной субстанцией власти является все же сила (а не право)[14].

Некоторые учёные считают власть сущностно неопределимым понятием[15]. Это объясняется асимметричностью этих отношений и заложенным изначально в них конфликтом[16], так как властвовать значить «налагать свою волю на волю других»[17]. При этом воля – элемент психики, определяющий стремление человека к определённым действиям.

---

[10] Цит. по *Чиркин В.Е.* Территориальная организация публичной власти. С. 62.

[11] Цит. по: *Воробьева О.А., Станкин А.Н.* Публичная власть в России: проблемы теории и практики: Монография. - М.: Nota Bene, 2010. – С. 8.

[12] Толковый словарь живого великорусского языка / [Соч.] В.И. Даля. Ч. 1-4. – М.: О-во любителей рос. словесности, учр. при Имп. Моск. ун-те, 1863-1866. - 4 т. С. 129.

[13] *Ленин В.И.* Полн. собр. соч. Т. 34. М.: Госполитиздат, 1959. С. 200.

[14] Цит. по: *Рачинский В.В.* Публичная власть как общеправовая категория (Теоретико-прикладной аспект). Дис. … канд. юрид. наук. - Уфа, 2003. С. 27.

[15] *Рачинский В.В.* Публичная власть как общеправовая категория. С. 14.

[16] *Гоббс Т.* Левиафан/ Избранные произведения 1991, т. 2. С. 231-247.

[17] *Ильин И.А.* О сущности правосознания. - М.: ТОО "Рарог", 1993. С. 197.

Тезис об осуществлении руководства над деятельностью объекта и определении его поведения был дополнен британским ученым Стивеном Льюксом. По его мнению, власть – это ещё и контроль над убеждениями и ценностями[18], то есть формирование у подчиненного объекта такого состояния, чтобы происходящий ход вещей воспринимался как единственно возможный. При этом обязательным условием действия власти является лояльность граждан (управляемых) по отношению к ней (Х. Аренд)[19].

В целом власть можно определить как подчинение велениям отдельных лиц. Ссылаясь на американского политолога Р.Т. Кларка, В.Е. Чиркин приводит такое определение власти: «…это способность одного лица влиять, формировать и изменять поведение другого»[20].

О степени научного интереса к проблеме власти красноречиво говорит факт образования специального направления науки о власти – кратологии. Кратология – от греч. слов «kratos» – власть, господство и «logos» - учение. Научное осмысление и описание кратология получила в труде В.Ф. Халипова «Власть: (Основы кратологии)»[21].

Данный труд создан на переломе эпох, когда старая система власти уже прекратила свое существования, а другая только возникает, поэтому власти придается особое значение – она рассматривается как «цементирующий фактор в судьбах государств»[22]. Отмечается, что власть выступает необходимой функцией любого коллектива по руководству своими членами для налаживания совместной деятельности, так как власть позволяет как проводить свою волю, так и обеспечивать единство иных действий и порядка[23].

Анализ научной литературы, в которой раскрываются тема власти, позволяет вывести следующие важнейшие признаки ее характеризующие:

---

[18] Цит. по: *Рачинский В.В.* Публичная власть как общеправовая категория (Теоретико-прикладной аспект). Дис. … канд. юрид. наук. - Уфа, 2003. С. 17.
[19] Указ. соч.: с. 19.
[20] *Чиркин В.Е.* Публичная власть. М.: Юрист, 2005. С. 12.
[21] *Халипов В.Ф.* Власть: (Основы кратологии) / Вячеслав Халипов. - М.: Луч, 1995. – 300 с.
[22] Указ. соч.: с. 13.
[23] Указ. соч.: с. 16.

власть должна быть законной, естественно необходимой, как составная часть, без которой невозможно Целое. Власть всегда предполагает наличие субъекта, который подчиняет, и объекта, на который воздействуют, подчиняя своей воле за счёт имеющихся в распоряжении ресурсов. Обязательные элементы также: волеизъявление и акт подчинения.

В процессе эволюции социальных отношений меняется представление о субъекте и объекте власти. Первоначально субъект власти (при отеческой власти) определяется по лицу, которое сохраняет жизнь – мать. Сохранение жизни являлось той целью, ради которой один человек становится подданным другого[24].

Со временем, в том числе с развитием и расширением общественных связей, этот подход утратил свою актуальность. В качестве субъекта власти может выступать человек или коллектив людей. Объект власти – это явления, предметы, органы, учреждения, население[25]. Кроме того, марксистко-ленинская теория разграничивает предмет и объект. Предмет – это то, по поводу чего властные отношения складываются. Причём власть – это как потенциальная возможность ею обладать, так и конкретное ее осуществление.

Научной мыслью обозначено несколько видов власти. По традиционной классификации, разработанной М. Вебером, власть бывает традиционной – основанной на обычаях и ритуалах; харизматической – наиболее персонифицированный вид власти, в большей мере зависящий от личных качеств руководящего лица; рациональной – базирующейся на нормах права[26].

Б. Рассел приводит несколько классификаций форм власти: власть над людьми или над мертвой материей (не связанная с человеческими формами жизни); традиционная (основанная на традиции), революционная

---

[24] *Гоббс Т.* Левиафан М.: Мысль, 2001. С. 140.
[25] Там же.
[26] *Вебер М.* Избранное: протестантская этика и дух капитализма. - 2-е изд., доп. и испр. – М.: РОССПЭН, 2006. С. 486.

(основанная на революционном авторитете и соглашающимся с ним большинстве), голая (не основанная на традиции или согласии, проистекает из властолюбия)[27].

Среди проявлений власти выделяют формирование органов власти (систему управленческих органов[28]), находящее выражение в том числе в принципе разделения властей, правотворческой деятельности.

Стремление к власти имеет две формы: сам лидер (явное), его последователи (скрытое)[29]. Для первых присущи качества, которые позволяют отдавать другим приказы, которым будут подчиняться, а вторые, не обладая качествами, позволяющими руководить другими, ощущают собственный триумф в триумфе первых.

Классические представления о власти выработаны выдающимся российским философом права М.М. Сперанским. Власть он рассматривает вместе со смежными ей понятиями – силой и правом. В обществе сила определяется властью, а власть – законом[30].

Сущность власти выражается в ее двоякости: над собой и над другими. Власть имеет две направленности: направлена на удовлетворение своих личных целей и основана только на собственной силе власти предержащего субъекта; направлена на достижение общественной пользы и защищена специальным аппаратом (*публичная власть*).

В Российской Федерации первоисточником юридического определения власти является Конституция Российской Федерации: согласно части 1 статьи 3 единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Через конституционно предусмотренные механизмы – непосредственно или через органы власти, народ реализует свои властные полномочия. Как отмечают ученые - конституционалисты, в силу принципа народовластия народ, ни с кем не деля

---

[27] *Рассел Б.* Власть: новый социальный анализ. М.: Изд. института Гайдара, 2025. С. 46-51.
[28] *Халипов В.Ф.* Власть: (Основы кратологии) / Вячеслав Халипов. - М.: Луч, 1995. – С. 18.
[29] *Рассел Б.* Власть: новый социальный анализ. С. 26.
[30] Сперанский М.М. «Право есть власть, основанная на правде»: неопубликованные юридические труды/ Сост. и ред. К.П. Краковский. М.: Статут, 2023. С. 41-48.

свою власть, осуществляет ее самостоятельно, исключительно в своих интересах[31].

Одной из разновидностей властей, присущих обществу, является публичная власть. Так же, как понятие власти, категория публичной власти имеет богатую историю ее толкования.

Первые упоминания о публичной власти относят к первобытному обществу[32]. По утверждению советского ученого-юриста Л.И. Каска, публичная власть существовала в родовом обществе[33].

В «Конституционном словаре» С.А. Авакьяна сказано, публичная власть — это власть народа в Российской Федерации. Целью ее осуществления является общественное благо или публичный интерес. Ученый выделяет три вида власти: государственная, общественная и общественно-государственная форма в виде власти местного самоуправления[34].

Одна из концепций понимания публичной власти, сложившихся еще в советской науке, отождествляла ее с общественной или социальной властью[35], так как публичная власть всегда является продуктом общественных правоотношений. В этой связи, например, А.А. Югов отмечает, что публичная власть по своему содержанию не совпадает с властью государственной, то есть это понятие включает и другие составные элементы[36]. Другие авторы наделяли публичную власть признаком

---

[31] *Комарова В.В.* Формы непосредственной демократии в России: учебное пособие. - 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2011. С. 8; *Кузин Д.А.* Публичная власть в Российской Федерации: понятие, принципы // Ученые записки Орловского государственного университета. 2014. № 1(57). С. 317–320.

[32] *Рачинский В.В.* Публичная власть как общеправовая категория (Теоретико-прикладной аспект). Дис. … канд. юрид. наук. - Уфа, 2003. С. 4.

[33] *Каск Л.И.* О признаках государства// Правоведение, 1963, № 1. С. 27.

[34] *Авакьян С. А.* Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь. — М.: Юстицинформ, 2015. С. 445.

[35] *Григорян Л.А.* Народовластие в СССР. - М.: Юрид. лит.,1972. С. 16-19; *Халипов В. Ф.* Власть. Кратологический словарь".- М.: Республика, 1997. С. 322; *Югов А.А.* Конституционные начала публичной власти: российское измерение // Российский юридический журнал. - Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2005, № 1. - С. 43.

[36] *Югов А.А.* Правовые основы публичной власти в Российской Федерации : Монография / А. А. Югов; М-во образования Рос. Федерации. Урал. гос. юрид. акад. - Екатеринбург : Изд-во Урал. гос. юрид. акад., 1999. С. 52.

политизированности[37], то есть не любая власть в обществе является публичной, но только политически организованная или государственная (И.М. Степанов).

Публичная власть в идеальном представлении должна быть направлена на реализацию публичных интересов общества, так как ресурсы, которыми она обладает (экономические, социальные, информационные и др.), дают легитимную возможность совершать публично значимые действия. Если власть начинает действовать, попирая гарантированную основным законом свободу, она становится неправовой, и государство, таким образом, отбрасывается назад в своем развитии[38].

Глубокий анализ природы и происхождения публичной власти проведен В.Е. Чиркиным. Ученый констатировал, что современное общество исходит из коллективистско-волевой концепции власти, которая формируется благодаря внутреннему развитию и внутреннему согласию сообщества[39]. Достигаемый путем борьбы интересов различных социальных групп консенсус получает легальное закрепление в конституции государства. Применение данной единой концепции власти позволяет говорить о едином сущностном понимании публичной власти на различных ее уровнях (будь то государственная власть или муниципальная власть). Вместе с тем, различия прослеживаются по содержательному наполнению и по объемам властных полномочий в зависимости от уровня публичной власти.

Этимологически понятие «публичная» имеет один корень со словом латинского происхождения республика, где «publica» понимается как «общее». Соответственно, публичная власть – это «общая власть»,

---

[37] Цит. по: *Воробьева О.А., Станкин А.Н.* Публичная власть в России: проблемы теории и практики: Монография. - М.: Nota Bene, 2010. – С. 15; *Ким А.И.* Государственная власть и народное представительство в СССР. Томск: Издательство Томского университета, 1975. С. 65; *Югов А.А.* Правовые основы публичной власти в Российской Федерации: Монография / А. А. Югов; М-во образования Рос. Федерации. Урал. гос. юрид. акад. - Екатеринбург : Изд-во Урал. гос. юрид. акад., 1999. С. 12; *Чиркин В.Е.* Территориальная организация публичной власти: [монография] / Институт государства и права РАН. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. С. 64.

[38] *Зорькин В.Д.* Конституционный Суд России: доктрина и практика: [монография]. – М.: Норма, 2017. С. 45.

[39] *Чиркин В.Е.* Территориальная организация публичной власти: [монография] / Институт государства и права РАН. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. С. 61-76.

распространяющаяся на всех членов коллектива. Здесь же коренится и фундаментальное разделение права на частное и публичное. Отмечается, что расширение сферы использования понятия публичная власть связано с делением права на частное и публичное[40]. При этом публичная власть подпадает под сферу регулирования публичным правом.

Как указывал В.Е. Чиркин, еще древнеримские юристы не разделяли понятия «публичный» и «государственный», ввиду этого и возникло отождествление данных понятий.

Определяют публичную власть как институционализированную легальную социальную власть, реализующую общественные интересы определённого территориального сообщества и служащую цели сохранения и развития данного сообщества как целостной системы[41]. Вместе с тем, она выделена из общества[42].

Главным предназначением публичной власти является проведение и защита публичного интереса (а не частного, группового). В этом состоит ключевое ее отличие от других видов власти. Следует, однако, отметить, что: публичный интерес, по мнению некоторых ученых (Ю.А. Тихомиров), – это признанный государством интерес[43]. С этих позиций, на наш взгляд, и следует рассматривать соотношение категорий публичной и общественной власти. Как, в частности, указывает Е.Н. Маркова, последние конституционные изменения не затронули вопрос о соотношении общественной власти и публичной власти[44]. Вместе с тем, насыщение Конституции новой при этом не правовой, а в большей мере социологической категорией, представляется излишним.

---

[40] *Воробьева О.А., Станкин А.Н.* Публичная власть в России: проблемы теории и практики: Монография. - М.: Nota Bene, 2010. – С. 7.

[41] *Рачинский В.В.* Публичная власть как общеправовая категория (Теоретико-прикладной аспект). Дис. … канд. юрид. наук. - Уфа, 2003. С. 14.

[42] *Советов И.К.* Публичная власть в России по Конституции 2020 года.// Вестник Прикамского социального института. 2020. № 3 (87). С. 45.

[43] Цит. по: *Рачинский В.В.* Публичная власть как общеправовая категория (Теоретико-прикладной аспект). Дис. … канд. юрид. наук. - Уфа, 2003. С. 40.

[44] *Маркова Е.Н.* Общественная и (или) публичная власть: проблема соотношения в контексте конституционной реформы 2020 г. //Конституционное и муниципальное право, 2021, № 12. С. 25.

По справедливому замечанию О.А. Воробьевой, А.Н. Станкина, функция управления (упорядочения общественных отношений в соответствии с волей управляющего субъекта) имманентно присуща власти[45], и она является ключевой для публичной власти. Отдельно следует выделить охранительную функцию, проявляющуюся в защите прав и свобод граждан[46], а также в обеспечении общественного порядка.

Несмотря на очевидную властную характеристику рассматриваемого понятия, некоторые авторы указывают на сочетание ее с функцией по *координации деятельности* социальных институтов[47] в целях обеспечения соблюдения социальных стандартов жизни и тем самым выводят понимание сущности публичной власти за пределы политической (государственной) организации.

Публичная власть характеризуется статичностью[48], однако только проявление ее в динамике раскрывает ее реальный властный потенциал и возможности. Динамичное движение публичной власти зависит от многих факторов и, в первую очередь, от объема полномочий и финансовых ресурсов. Вопрос этот особенно актуален для федераций при разграничении предметов ведения, когда возможна относительная «свобода» регионов и муниципальных образований и их меньшая зависимость от центра, чем в унитарных государствах. Вместе с тем, при отсутствии необходимого финансового обеспечения заложенные в правых актах правомочия останутся «спящими», реально неосуществимыми.

Раскрытие содержания публичной власти требует выявления ключевых ее признаков. На основе анализа научной литературы, касающейся

---

[45] *Воробьева О.А., Станкин А.Н.* Публичная власть в России: проблемы теории и практики: Монография. - М.: Nota Bene, 2010. – С. 26.

[46] На основании статьи 18, пп. «м» статьи 71, пп. «б» и «д» статьи 72 Конституции Российской Федерации.

[47] *Советов И.К.* Публичная власть в России по Конституции 2020 года.// Вестник Прикамского социального института. 2020. № 3 (87). С. 46.

[48] *Чиркин В.Е.* Публичная власть. М.: Юрист, 2005. С. 51.

рассматриваемых в настоящем параграфе вопросов[49], выделим следующие признаки публичной власти:

1) Способность управляющего субъекта (субъектов) проводить собственную волю;

2) Реализация публичных интересов путем принятия управленческих решений;

3) Всеобщность (безличный характер), то есть она распространяется на широкий круг людей (подпадающих под юрисдикцию субъекта публичной власти);

4) Наличие своей территории;

5) Легальность (образована и действует в соответствии с правовыми актами);

6) Право на принуждение (насилие);

7) Институционализированность (наличие управленческих органов);

8) Монополия на нормотворчество;

9) Наличие собственных финансово-бюджетных ресурсов.

Четвертый из обозначенных выше признаков получил особое раскрытие в теории образования и функционирования публичной власти В.Е. Чиркина. Ученый ввел в научный оборот термин «территориальный публичный коллектив» - особую категорию, характеризующую общность народа, сосредоточенного на определенной территории и принадлежащего к определенной территории, и только с ним автор связывает возникновение публичной власти. Конкретно речь идет о сосредоточении общества в территориальных границах государства или его части (субъекте, муниципальном образовании)[50].

---

[49] *Рачинский В.В.* Публичная власть как общеправовая категория (Теоретико-прикладной аспект). Дис. … канд. юрид. наук. - Уфа, 2003. С. 13-15; *Чиркин В.Е.* Публичная власть. М.: Юрист, 2005. С. 10; *Югов А.А.* Конституционные начала публичной власти: российское измерение // Российский юридический журнал. - Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2005, № 1. С. 43-53.

[50] *Чиркин В.Е.* Публичная власть. М.: Юрист, 2005. С. 20.

Именно в таком коллективе может существовать публичная власть, так как территориальный публичный коллектив способен принимать публично значимые решения[51], в частности, в ходе народного голосования (референдума) - это прямые или непосредственные способы выражения публичной власти. Однако более частые проявления публичной власти заключаются в принятии решений органами публичной власти путем издания нормативных правовых (правовых) актов, что относится к опосредованным способам выражения публичной власти[52].

От имени публичной власти действуют ее органы, а также публичные учреждения, выполняющие специализированные публичные функции по различным направлениям. Публичная власть выражается в конкретных управленческих действиях и принятии управленческих решений, принимаемых должностными лицами, выступающими представителями публичной власти.

Привязка функционирования публичной власти к определенной территории, отраженная в том числе в теории В.Е. Чиркина, нашла конституционное закрепление в пункте 3 статьи 132 Конституции Российской Федерации, где указано, что органы власти призваны решать задачи в интересах населения, проживающего на *соответствующей территории* (курсив мой – *А.К.*). Указанный признак подчеркнут и в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 24 декабря 2012 г. № 32-П: «Органы местного самоуправления, не входя в систему органов государственной власти, вместе с тем обладают публично-властными полномочиями по решению возложенных на местное самоуправление задач, то есть выполняют функции публичной власти на соответствующем территориальном уровне».

---

[51] *Там же*.

[52] Указ. соч.: с. 22.

История развития понимания природы местного самоуправления как правового института показала его двойственность[53]. Местное самоуправление – посредник между государством и населением[54]. При этом, по справедливому замечанию Н.С. Тимофеева, только самостоятельное и сильное местное самоуправление может по истине стать опорой российской государственности[55]. Ученый В.Н. Лешков во второй половине XIX в., раскрывая общественный характер местного самоуправления, высказал идею о его независимости от государства[56]. Противоположную позицию заняли сторонники государственной теории местного самоуправления (в частности, А.Д. Градовский и Н.М. Коркунов), по мнению которых местная власть, выполняя публичные функции, обладает полнотой полномочий органов государственной власти[57].

Н.С. Бондарь отмечает, что Конституция РФ закрепила двуединую природу местного самоуправления как компромисс между сторонниками либерального и консервативного путей развития России[58].

Принципы осуществления публичной власти закрепляются Конституцией Российской Федерации (напрямую или выводятся из ее смысла): законность, гласность, компетенционная независимость, единство системы публичной власти.

Исходя из того, что в государстве публичная власть реализуется на нескольких уровнях, и, соответственно, каждый из уровней привязан к определенной территории с проживающим на ней населением. Следует отметить, что терминология, применяемая авторами, различается: данные категории называют уровнями, звеньями или элементами публичной власти.

---

[53] *Гошуляк В.В.* Единая система публичной власти в Российской Федерации //Государственная власть и местное самоуправление. 2024. №4. С. 7-12.

[54] *Кузнецов С.П.* Бюджет муниципального образования (местный бюджет) в РФ: проблемы формирования и правового регулирования: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2006. – С. 12.

[55] *Тимофеев Н.С.* Иерархический характер публичной власти. // Местное право. 2020. № 2. С. 4.

[56] *Лешков В.Н.* Русский народ и государство. История русского общественного права до XVII в. М.: Университетская типография. 1858. 612 с.

[57] *Гошуляк В.В.* Там же.

[58] *Бондарь Н.С.* Муниципальное право Российской Федерации. М., 2014. С.12

Характеристика уровней публичной власти, прежде всего, связана с одним из элементов формы государства – территориальным устройством государства. Определяющее внутреннее структурное строение государства, оно может также рассматриваться как способ организации публичной власти[59].

Исходя из территориального устройства российского государства, выделим три уровня публичной власти Российской Федерации. Научная литература содержит и иные позиции по этому вопросу. Например, А.А. Югов дифференцирует четыре уровня осуществления публичной власти[60]: мировой, федеральный, региональный, местный. Под мировым подразумевается проявление властных полномочий при международно-правовом взаимодействии нескольких правовых систем.

При справедливости данного подхода, однако, нам представляется обоснованным рассматривать публичную власть, не выходя за пределы одного юрисдикционного поля. Следует отметить, что на «мировом» уровне публичной власти речь идет о публично-властной воле одновременно нескольких государств, соответственно, нескольких групп публичных территориальных коллективов, или международной организации, которая хотя и представляет интересы государств - ее членов, но, вместе с тем, создает свою отдельно дифференцированную волю, которая может быть в том числе отражена в международно-правовых документах и быть отличной (не отражать в полной мере) от воли государств - членов.

При взаимодействии между уровнями публичной власти ключевыми являются вопросы разграничения компетенции и предоставленный объем самостоятельности административно-территориальных единиц, что особенно актуально для государств с федеративным территориальным устройством.

---

[59] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24.01.1997 № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике».

[60] *Югов А.А.* Конституционные начала публичной власти: российское измерение // Российский юридический журнал. - Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2005, № 1. - С. 53.

Состояние федеративных отношений определяется по сути механизмом разграничения полномочий между уровнями публичной власти.

Территориальные публичные коллективы (используя терминологию В.Е. Чиркина) в пределах закрепленной компетенции регулируют свою жизнедеятельность, при этом принимаемые ими правовые акты не должны противоречить общегосударственным.

Ключевым принципом, на котором строятся взаимоотношения между центром и региональными властями, является принцип субсидиарности, пришедший в российскую правовую систему из права Евросоюза[61]. Суть его заключается в органичном сочетании двух принципиальных положений:

1) один уровень публично-правового образования может оказать содействие другому в пределах конституционных положений;

2) реализация полномочий и принятие решений должны быть подкреплены необходимым объемом ресурсов.

Вместе с тем, разделение компетенции, автономия территориальных образований внутри страны и саморегулирование – важнейшие факторы экономического развития и благополучия страны, особенно страны с большой территорией. Отношения между уровнями публичной власти должны предопределяться умеренностью государственной «опеки», разумным соединением управления «сверху» и «снизу», в том числе в области бюджетно-правовых отношений, когда речь идет, например, об объемах предоставления межбюджетных трансфертов. Согласимся в этой связи со словами В.Е. Чиркина: «Каким бы «мудрым» ни было государственное руководство обществом, оно никогда не может вытеснить, заменить саморегулирование общества»[62]. Разумеется, утопическое общество Томаса Мора без власти и публичного принуждения невозможно. Однако публичная власть и, особенно, центральная власть должна проявлять

---

[61] *Чиркин В.Е.* Публичная власть. М.: Юрист, 2005. С. 106.
[62] Указ. соч.: С. 84.

умеренность в организации и регулировании жизни территориальных коллективов.

Государство, являясь само по себе территориальным публичным коллективом, объединяет в себе другие территориальные публичные коллективы: субъекты федерации (для федеративного государства), муниципальные образования, которые подчинены власти государственно - организованного общества, но, тем не менее, имеющие каждый определенную долю публичной власти.

Следует отметить, что центральный (федеральный) уровень публичной власти обладает особым статусом и полномочиями. На верховенство государственной публичной власти обращает внимание, в частности, В.Е. Чиркин. Он указывает, что осуществляемая иными публично-правовыми образованиями публичная власть, за исключением центральной государственной власти, отличается отсутствием признака суверенности[63]. Государственные и муниципальные образования связаны суверенной властью государства[64].

Публичная власть муниципального образования осуществляется в тех пределах, которые установлены вышестоящими субъектами публичной власти, и обладает самостоятельностью только в пределах собственных полномочий, юридически установленных центральной властью. Кроме того, всегда отличительной особенностью власти административно-территориальной единицы является ее бытовой, иногда – этнический (но не государственный) характер[65].

Определение границ власти собственно федерации и ее субъектов непосредственно связано с вопросом о том, является ли государственная власть единственной разновидностью публичной власти. При этом чаще всего субъекты федерации рассматриваются как государства или

---

[63] *Чиркин В.Е.* Территориальная организация публичной власти: [монография] / Институт государства и права РАН. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. С. 72.

[64] *Чиркин В.Е.* Юридическое лицо публичного права. – М.: Норма, 2007. С. 131.

[65] *Чиркин В.Е.* Публичная власть. М.: Юрист, 2005. С. 110-111; постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 01.12.2015 № 30-П.

государственные образования[66]. Очевидно, что субъект федерации является политико-территориальным образованием публичной власти.

Правовое положение субъектов федерации в разных странах отличается. Во многом это предопределяется историческими условиями формирования государства. Однако, учитывая, что суверенитет-неотъемлемый признак государства, он не может быть отчужден. Поэтому в отношении субъектов применима концепция не суверенной, но государственной власти[67].

Одним из и актуальных и одновременно спорных до недавнего времени вопросов является включение местного самоуправления в систему публичной власти. Конституционная поправка 2020 года внесла легальную определенность, очертила точный круг элементов, входящий в систему публичной власти. Вместе с тем, о единстве публичной власти велись обсуждения, научные дискуссии еще задолго до легального закрепления такой позиции в основном законе страны[68].

Как отметил Конституционный Суд в Заключении на Закон о поправке к Конституции, принцип единой системы публичной власти, хотя и не нашел буквального закрепления в главе 1 Конституции Российской Федерации, но логически вытекает из преамбулы Конституции[69]. Общая суверенная власть политического союза многонационального российского народа распространяется на всю территорию страны и функционирует как единое системное целое в конкретных организационных формах, определенных Конституцией Российской Федерации. В соответствии со статьей 3 Конституции Российской Федерации вся полнота власти принадлежит многонациональному народу России. Соответственно, делегируемая народом власть в конституционно возможных пределах ее проявления осуществляется посредством как государственной власти, так и

---

[66] *Чиркин В.Е.* Публичная власть. М.: Юрист, 2005. С. 36.
[67] Указ. соч.: с. 40.
[68] См. подробнее: *Краковская А.К.* Отдельные современные аспекты проблематики местных публичных финансов// Государственная власть и местное самоуправление. 2025. № 10. С. 7-10.
[69] Заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 16.03.2020 № 1-З.// Консультант Плюс.

посредством власти местного самоуправления. Дискуссионными по-прежнему остаются аспекты определения публично-правовых признаков местного самоуправления.

Ряд ученых-конституционалистов (С.А. Авакьян, И.В. Бабичев, А.Н. Костюков, И.И. Овчинников, Н.Л. Пешин, А.Н. Рыков, В.И. Фадеев, В.Е. Чиркин) еще задолго до закрепления соответствующих конституционных положений подчеркивали, что категория публичной власти шире, чем государственная власть, и рассматривали местное самоуправление как форму осуществления власти народом, то есть как публичную власть, так как руководство самоорганизацией граждан не обеспечивается лишь только государственными механизмами[70].

Идею органичного сосуществования государственной власти и местного самоуправления развивал еще русский мыслитель дореволюционного периода А.Д. Градовский. Он указывал, что развитие свободы личности и учреждений состоит не в уменьшении правительственных действий, а в изменении его формы. Таким образом, рост общественного самоуправления может расширяться параллельно увеличению круга государственной регламентации[71]. Увеличение полномочий местного самоуправления происходит естественно, без борьбы с государством.

Существенная роль в определении природы местного самоуправления принадлежит Конституционному Суду Российской Федерации, который неоднократно в своих решениях относил его к публичной власти[72] и даже иногда определял его как продолжение государственной власти, когда

---

[70] *Авакьян С.А.* Конституционная теория и практика публичной власти: закономерности и отклонения // Конституционное и муниципальное право. 2015, 10. С.5. *Пешин Н.Л.* Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели: [монография]. – М.: Статут, 2007. – 459 с.; *Кутафин О.Е., Фадеев В.И.* Муниципальное право Российской Федерации. Учебник, 3-е изд. - М.: Проспект, 2013. С. 94; *Рыков А.Н.* Местная публичная власть. Содержание, природа, территориальная основа. М.: Изд-во Московского университета, 2018. – 190 с.

[71] *Градовский А.Д.* Сочинения. СПб: «Наука», 2001. С. 12.

[72] Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 1998 г. № 3-П, от 2 апреля 2002 г. № 7-П, от 18 мая 2011 г.№ 9-П, от 29 марта 2011 г. № 2-П, от 1 декабря 2015 г. № 30-П; Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 1 июня 2010 г. № 830-О-О.

органы местного самоуправления участвуют в решении государственных задач на основании переданных полномочий, осуществляют функции, имеющие государственное значение. В Постановлении от 24 января 1997 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» впервые официально высказана позиция о том, что публичная власть осуществляется в том числе посредством местного самоуправления и его органов, не входящих в систему органов государственной власти.

Аналогичная позиция высказывается и в доктрине: по мнению Н.С. Тимофеева, разделение публичной власти на две противоположные конституционные составляющие — государственную и муниципальную, является надуманным[73].

Вопрос о выделении местного самоуправления из единой системы публичной власти, по мнению А.Н. Рыкова, напрямую связан с «согласием» между государственными властями, то есть между центром и регионами: «У местного самоуправления два пути существования: либо оно встроено в систему публичной власти, либо противопоставляет себя власти регионов»[74]. Таким образом, полная автономизация местной власти как в организационном, так и в финансово-правовом смысле рассматривается как нереализуемое явление.

В вопросе о соотношении государственной власти и местной власти можно выделить две противоположные группы. Первая группа придерживается наиболее распространенной позиции о том, что местная власть обладает негосударственными чертами, то есть представляет как бы альтернативу государственной власти, функционируя с последней наравне. Как подчеркивал В.Е. Чиркин: «В муниципальных образованиях существует

---

[73] *Тимофеев Н.С.* Местное самоуправление в системе единой публичной власти // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2023. № 2. С. 25.

[74] *Рыков А.Н.* Местная публичная власть. Содержание, природа, территориальная основа. М.: Изд-во Московского университета, 2018. С. 54.

своя публичная власть, которая действует наряду с государственной властью, а в федерациях также наряду с государствоподобной властью субъекта федерации» [75].

Указанное понимание сущности и правовой природы публичной власти произрастает из положений Конституции Российской Федерации. Учитывая, что статья 12 Конституции Российской Федерации исключает органы местного самоуправления из системы органов государственной власти, местное самоуправление следует рассматривать как *негосударственную муниципальную публичную власть, но при этом по своему своим правам и обязанностям равную государственной власти*. Кроме того, разделение сущности публичной власти в полной мере соотносится с бытующим в конституционной теории разграничением конституционной системы власти народа и конституционной системы государственной власти[76]. Власть народа отражает его волю, находящую выражение как в государственных, так и не в государственных формах. Однако некоторые авторы трактуют заложенный в конституционные нормы смысл об отделении местного самоуправления от остальной власти как негативное явление для развития всей системы публичной власти[77].

В частности, Н.Л. Пешин пишет о том, что введение конституционного принципа самостоятельности привело не только к отделению местного самоуправления от государства, но и государства от местного самоуправления[78]. Государство отстранилось от поддержки в решении местных задач. Следует признать, что такие проблемы в

---

[75] *Чиркин В.Е.* Публичная власть в современном обществе // Журнал российского права. - М.: Норма, 2009, № 7. - С. 3-13.

[76] *Кабышев В.Т.* С Конституцией по жизни: Избранные научные труды. - М.: Формула права, 2013. С. 77.

[77] *Лютцер В.Л.* Основные проблемы развития муниципального права и местного самоуправления в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2017, № 10. С. 42 - 49.

[78] *Пешин Н.Л.* Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели: [монография]. - М.: Статут, 2007. С. 13.

организации управления на местном уровне существуют, особенно в части распределения бюджетных средств (проблема необеспеченных мандатов)[79].

Вторая группа авторов придерживается радикальной позиции, заключающейся в рассмотрении местного самоуправления как структурного подразделения государственной системы управления[80]. В частности, Г.Н. Чеботарев отстаивает государственно-правовую природу муниципальной власти. С его точки зрения, существующий дуализм местного самоуправления должен разрешиться признанием его разновидностью государственной власти[81]. Такая модель организации публичной власти существует в некоторых зарубежных странах. Например, в социалистических странах (в Китае) власть местных автономных образований рассматривается как государственная власть[82]. Также М.М. Степанов констатирует, что для России характерно отсутствие полной самостоятельности системы местного самоуправления, независимого от государственной власти[83].

Составные элементы системы публичной власти в развитие конституционных положений получили легальное закрепление в Федеральном законе от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации». А именно под публичной власть. понимается совокупность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов, органов местного самоуправления. Как указывает В.В. Наумкина, законодатель использовал узкий подход к определению «публичной власти», имея в виду совокупность органов управления (широкий подход подразумевает включение и иных институтов или структур,

---

[79] *Шумилов И.М.* Конституционно-правовая основа и механизм реализации бюджетных полномочий муниципальных образований: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2009. С. 16.

[80] *Овчинников И.И.* Местное самоуправление в системе народовластия. М.: Ин-т государства и права РАН, 1999.С. 68.

[81] *Чеботарев Г. Н.* Как укрепить единую систему публичной власти?// Конституционное и муниципальное право, 3, 2020.

[82] *Чиркин В.Е.* Публичная власть. М.: Юрист, 2005. С. 110.

[83] *Степанов М.М.* Местное самоуправление в контексте конституционной реформы 2020 года// «Актуальные проблемы российского права», 2021, № 5. С. 41.

которые выполняют государственно-значимые задачи, а также подсистем, в рамках которых указанные институты и органы взаимодействуют)[84].

Следует подчеркнуть, что нормативное регулирование, а также правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации не наделяют местное самоуправление статусом подразделения (не находится в отношениях иерархической подчиненности) или вида государственной власти в Российской Федерации.

Принимая во внимание существующую и достаточно распространенную позицию о государственно-правовом начале местного самоуправления, выделим его признаки, аналогичные государственной власти:

— наличие аппарата управления;
— наличие собственных полномочий;
— функционирование на основании нормативно-правовых актов;
— определенная территория воздействия;
— финансовая основа, собственный бюджет;
— право применять меры принуждения.

Вместе с тем, муниципальная власть характеризуется и отдельными специфическими признаками, отличающими ее от государственной власти. В частности, идея о местном самоуправлении как «самой близкой к людям власти, до которой рядовой гражданин должен дотянуться рукой» звучала в Послании Президента Федеральному Собранию от 12 декабря 2013 года[85]. Различается масштаб входящих в компетенцию вопросов и решаемых задач у органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также очевидны различия в объеме финансовых ресурсов и ответственности.

---

[84] *Наумкина В.В.* Понятие «единая система публичной власти»// Государственная власть и местное самоуправление, 2024, № 4. С. 3-6.

[85] Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 12 декабря 2013 г. // Российская газета. 2013. 13 декабря.

Особую политико-правовую природу муниципальной власти как подвида публичной власти доказывает А.А. Югов[86]: она выступает инициативной формой организации публично-властных структур и несет социальную ответственность (решение вопросов местного значения под свою ответственность).

На наш взгляд, необходимость решения общенациональных задач определяет тесное взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления, их работу сообща. Конституционное закрепление единой системы публичной власти стало логичным отражением сложившейся практики обеспечения жизнедеятельности государства, совместного выполнения публичных функций. При обеспечении баланса конституционной самостоятельности местного самоуправления, вместе с тем, полная его децентрализация невозможна, так как муниципальная власть должна функционировать во взаимодействии и координации с федеральными и региональными властями, а также в законодательных рамках, установленных вышестоящими субъектами публичной власти.

Таким образом, исходя из рассмотрения системы местного самоуправления как разновидности и уровня публичной власти (института более обширного, чем государственная власть), сочетающего при этом как государственные, так и негосударственные признаки, а также части «общей системы осуществления власти народом» (В.Е. Чиркин)[87], можно определить следующие публично-правовые признаки местного самоуправления:

— преследует достижение единой с государственной властью цели (решение публично-значимых задач в интересах населения);

— выражает волю народа;

— выполняет публично-значимые задачи;

— обладает собственной финансово-бюджетной основой.

---

[86] *Югов А.А.* Конституционные начала публичной власти: российское измерение // Российский юридический журнал. - Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2005, № 1. - С. 47-48.

[87] *Чиркин В.Е.* Публичная власть. М.: Юрист, 2005. С. 121.

1.2. Понятие и правовое значение местных финансов в условиях единства системы публичной власти

Одним из аспектов конституционных изменений стало конституционное закрепление единства системы публичной власти и включение в нее органов местного самоуправления (ч. 3 ст. 132 Конституции Российской Федерации). Осмысления требует воздействие данной новеллы на бюджетную сферу, что актуализирует вопрос о понятии такой важнейшей категории бюджетного права, как местные финансы, а также о роли местных финансов в бюджетной системе Российской Федерации и о системе взаимоотношений органов государственной власти и органов местного самоуправления в бюджетной сфере в условиях единства публичной власти.

Научное обоснование базовой финансовой терминологии имеет не только теоретическое, но и прикладное значение. Приобретение местным самоуправлением нового конституционно-правового статуса обусловливает создание как соответствующей нормативно-правовой базы, так и переосмысления сущности местных финансов.

Понятия «публичные финансы», «местные финансы» прочно закрепились в научном и профессиональном обиходе. Финансы являются системообразующей категорией финансового права и финансовой системы государства. Финансы сравнивают с кровеносной системой живого организма, которая пронизывает все сферы общественной жизни[88].

Происхождение самого термина «финансы» восходит к таким латинским словам, как finatio, finantia pecunaria. По своему содержанию они означали обязательную уплату любой денежной суммы[89]. Как свидетельствуют В.А. Лебедев и И.И. Янжул[90], в Германии в XVI и XVII вв. термин «финансы»

---

[88] *Горбунова О.Н., Поветкина Н.А. и Леднева Ю.В.* Направления совершенствования системы финансового законодательства Российской Федерации// Финансовое право, № 11, 2023. С. 4.

[89] *Фасмер М.* Этимологический словарь русского языка; пер. с нем и доп. члена-корреспондента АН СССР О. Н. Трубачева ; под ред. и с предисл. проф. Б. А. Ларина. - Изд. 2-е, стер. - М: Прогресс, 1986-1987. С. 421.

[90] *Лебедев В. А.* Финансовое право. Т. 1. Вып. 1. СПБ, 1882. С. 7; *Янжул И. И.* Финансовое право: Руководство для студентов юрид. фак. 3-го и 4-го семестров. М.: 1885. С. 9.

имел неприглядную коннотацию, связанную с лукавством и вымогательством. С течением времени толкование рассматриваемой категории эволюционировало от узкого понимания ее как суммы денежных средств к более расширенному – системе денежных отношений[91].

В дореволюционной отечественной финансовой литературе первые определения понятия «финансы» дают Е.Ф. Канкрин: «Говоря здесь о финансах, разумеем мы общественный сундук, общественную кассу вообще», и И. Я. Горлов: «Средства, получаемые и употребляемые для удовлетворения государственных потребностей»[92].

Близкое к современному понимаю «финансов» сложилось в советское время. Например, А.М. Александров дал такое определение: «Финансы социалистического общества — это экономические отношения, выражающиеся в планомерном образовании и использовании фондов денежных средств в народном хозяйстве в интересах обеспечения непрерывного роста производства, неуклонного повышения материального и культурного уровня народа и укрепления могущества социалистического государства»[93].

Таким образом, историческое развитие трактовки категории «финансы» свидетельствует о постепенном переходе от узкого понимания как суммы денежных средств к более расширенному – системе денежных отношений. Деньги при этом остаются материальной основой существования финансов.

Принято делить финансы на частные и публичные в зависимости от субъекта, которому принадлежит право собственности на денежные средства. Публичные финансы являются предметом изучения финансового права, при

---

[91] См. подробнее: *Александров А. М.* Финансы СССР. 2-е изд., перераб. М.: Госфиниздат, 1955. С. 11; *Крохина Ю.А.* Бюджетное право и российский федерализм. М.: Норма 2001. С. 29; Финансовое право для экономических специальностей: учебник / Кол. авт.; под общ. ред. проф. С. О. Шохина. - М., 2006. С. 14; *Тедеев А. А.* Финансовое право: учебник для бакалавров — 4-е издание, переработанное и дополненное. — М.: Эксмо, 2021. С. 32.

[92] *Канкрин Е. Ф.* Очерки политической экономии и финансии: в 3 ч. [перевод с немецкого, с портретом графа Канкрина]: СПб.: Типография Императорской Академии наук, 1894. С. 181; *Горлов И.* Теория финансов. 2-е изд., испр. и умнож. СПб.: Типография И. Глазунова и Ко, 1845. С. 4

[93] *Александров А. М.* Финансы СССР. С. 11.

этом превалирующая часть – бюджетно-правовые аспекты финансов, изучаются в рамках бюджетного права[94].

Нормативного закрепления рассматриваемая категория не получила. Следует отметить, что учеными неоднократно высказывалась позиция о необходимости законодательного закрепления таких основополагающих для жизнедеятельности государства понятий, как «финансы», «финансовая система»[95]. Это способствовало бы большей определенности и системности финансово-правового регулирования. Кроме того, высказываются идеи о принятии единого, системообразующего федерального закона «О финансах в Российской Федерации», который бы объединил и структурировал правовое регулирование публичных финансов, финансовой деятельности государства[96].

Согласно традиционному, сложившему в науке финансового права пониманию, «финансы» представляют собой «совокупность денежных отношений по поводу аккумулирования, распределения и использования фондов денежных средств в целях материального обеспечения выполнения государственных функций и задач»[97].

Выделяют также широкий и узкий подходы к определению «финансов»[98]. Широкий подход предполагает охват категорией «финансы» всей совокупности денежных отношений, включая финансы предприятий, финансы домашних хозяйств и т.д. При узком же подходе в рассматриваемую категорию включаются денежные отношения, возникающие в рамках бюджетных процедур, при которых, соответственно,

---

[94] Публичные финансы и финансовое право: [сб. ст.] / Гос. ун-т - Высш. шк. экономики; Под ред. А.Н. Козырина. М.: Готика, 2005.

[95] *Горбунова О.Н., Поветкина Н.А. и Леднева Ю.В.* Направления совершенствования системы финансового законодательства Российской Федерации// Финансовое право, № 11, 2023. С. 4; *Соколова Э.Д.* Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований. М.: Юриспруденция, 2009. С. 38-39.

[96] *Горбунова О.Н.* Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России. М.: Профобразование, 2003. С. 118-158.

[97] *Крохина Ю.А.* Бюджетное право и российский федерализм. М.: Норма 2001. С. 29; Финансовое право для экономических специальностей: учебник / Кол. авт.; под общ. ред. проф. С. О. Шохина. - М., 2006. С. 14; *Тедеев А. А.* Финансовое право: учебник для бакалавров — 4-е издание, переработанное и дополненное. — М.: Эксмо, 2021. С. 32.

[98] Цифровые финансы: учебник / под ред. И.П. Хоминич, С.В. Фруминой. — М.: ИНФРА-М, 2024. С. 42-43.

главным актором выступает государство (публично-правовое образование). Именно такое понимание «финансов» заложил отечественный ученый-финансист С.И. Иловайский[99].

С этой точки зрения финансы предназначаются для обеспечения решения задач публичной власти. Считаем возможным определить категорию «публичные финансы» как систему денежных отношений, урегулированную нормами права, по поводу аккумулирования, распределения и использования фондов денежных средств в целях материального обеспечения выполнения публичных функций. Термин «публичные функции» введен поправкой в статью 133 Конституции Российской Федерации, однако его использование встречается и в более ранней практике Конституционного Суда Российской Федерации[100].

Основными акторами в данных отношениях выступают органы публичной власти. Такой подход логично обусловливает вхождение местных финансов в систему публичных финансов России, построенную на принципе единства. При этом согласно общелингвистической дефиниции «системы», приведенной в Энциклопедическом словаре Ф.А. Брокгауза и И.А. Ефрона, «система» определяется как расположение частей в последовательном и строгом порядке[101]. Современные ученые-юристы придерживаются примерно такого же понимания термина «система» — упорядоченная совокупность элементов, расположенных в определенной последовательности, их взаимосвязанный комплекс, объединенный чем-то общим в единое целое[102].

Значительным является в последние годы влияние цифровизации на феномен публичных финансов. В доктрине денежные отношения, возникающие в процессе применения новых цифровых технологий, получили

---

[99] *Иловайский С.И.* Учебник финансового права (фрагменты) // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. 2014. № 4. С. 213 – 214.

[100] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 декабря 2012 г. № 32-П.

[101] Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона. СПб.: Брокгауз-Ефрон. 1890-1907. Т. 30. С. 90.

[102] *Шахрай С. М., Клишас А. А.* Конституционное право Российской Федерации. 3-е изд., доп. М.: ОЛМА Медиа Групп, 2011. С. 399.

название «цифровых финансов»[103]. При этом развитие цифровых технологий, на наш взгляд, оказывает воздействие не на сущностное содержание категории «финансы», но ее форму.

Как правило, ученые идентифицируют следующие функции публичных финансов: фискальная (направлена на финансовое обеспечение выполнения публичных функций и задач); стабилизационная (связана с поддержанием макроэкономической стабильности); перераспределительная (связана с перераспределением финансовых ресурсов внутри государства); контрольная (обеспечивает контроль общества за использованием государством материальных благ)[104].

Относительно функционального предназначения «финансов» довольно экстравагантной представляется позиция С.В. Королева, с точки зрения которого финансы служат… укреплению социальных связей наряду с другими немонетарными средствами укрепления социальных связей (дружбой, любовью)[105].

Финансы по своей природе обладают свойствами императивности. Императивность как свойство публичных финансов, имманентно присущее, выражающееся в следующих аспектах:

- регулируются нормами публичного права,

- характеризуются иерархически выстроенными отношениями между субъектами финансовых отношений.

Именно свойства иерархичности данных отношений, возможность государства использовать меры принуждения, в частности, для обеспечения собственного дохода, были выделены французским финансистом П.М. Годме в качестве главного отличия публичных и частных финансов[106].

---

[103] Цифровые финансы: учебник / под ред. И.П. Хоминич, С.В. Фруминой. — М.: ИНФРА-М, 2024. С. 17.
[104] *Климович В.П.* Финансы, денежное обращение и кредит : учебник / В. П. Климович. — 4-е изд., перераб. и доп.. — М.: ФОРУММосква: ИНФРА-М, 2017. С. 46-47.
[105] *Королев С.В.* Конституционно-правовое регулирование бюджетного федерализма: автореф. дис. ... доктора юрид. наук. М.: 2005. С. 11.
[106] *Годме Поль Мари*. Финансовое право. М., 1978. С. 62.

Предназначение финансов видится, в первую очередь, в материальном обеспечении задач и функций публичной власти. Однако только обеспечительной (утилитарной) функцией роль финансов в правовой системе не исчерпывается. Ценностные свойства финансов проявляются также в иерархии обеспечиваемых за счет финансов потребностей. Как справедливо отмечает Н.В. Омелехина, конституционные принципы характеризуются бинарностью (парностью), которая базируется на том, что отраженные в конституционных нормах различные социальные интересы равноценны по своей сути, что требует обеспечения в нормотворчестве и в правореализации их баланса[107].

В условиях ограниченности ресурсной базы финансы выступают своего рода индикатором и одновременно измерителем значимости и первоочередности выполняемых публично-правовым образованием задач. При этом если на федеральном уровне крупномасштабность отдельных задач детерминирует их очевидную приоритетность, то на местном уровне власти – наиболее приближенном к населению, вопросы установления приоритетности и распределение финансов приобретают большую остроту.

Аналогично ценностную функцию бюджета описывает дореволюционный ученый И.М. Кулишер: государственная роспись, «подобно прожектору, сразу освещает все достоинства и все пороки финансового хозяйства страны, сочными мазками рисует яркую картину того, как данное государство ведет свое хозяйство, в чем оно полагает центр тяжести и точку опоры…, какие ставятся цели»[108].

И.М. Шумилов, определяя роль местных финансов в структуре конституционно-правового статуса муниципальных образований, выявил преобладание в российской бюджетной системе идеологии «бюджетного детерминизма», что означает зависимость конституционно-правового статуса

---

[107] *Омелехина Н.В.* Обеспечительная функция публичных финансов в контексте конституционных принципов социального государства //Журнал российского права, 2021, № 8. С. 78.
[108] *Кулишер И.М.* Очерки финансовой науки. Петроград, 1919. С. 5.

местного самоуправления от возлагаемых расходных обязательств[109]. Это обусловлено в том числе защитой от необеспеченных мандатов (социальных обязательств).

Содержательным строительным материалом для формирования представления о современной системе местных финансов являются соответствующие положения Конституции Российской Федерации, Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ, Бюджетный кодекс), Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 06.10.2003 № 131). Кроме того, во исполнение конституционных нововведений основы местного самоуправления и местных финансов урегулированы Новым законом о местном самоуправлении[110].

Научный интерес к гармонизации правового регулирования финансовых основ местного самоуправления наблюдается уже давно[111], однако конституционная поправка 2020 г. актуализировала данную проблему. Конституция Российской Федерации признает за населением право на осуществление местного самоуправления. Такое признание накладывает на государство необходимость обеспечения государственных гарантий местного самоуправления, а именно охраны и защиты его прав и законных интересов, включая судебную защиту, финансовую поддержку, выплаты. В Определении от 5 марта 2009 г. № 375-О-О Конституционный Суд РФ указал на необходимость обеспечения баланса общегосударственных и местных интересов при организации и осуществлении публичной власти.

---

[109] *Шумилов И.М.* Конституционно-правовая основа и механизм реализации бюджетных полномочий муниципальных образований: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2009. С. 16.

[110] Отдельные положения данного Закона, в том числе положения статьи 32, регулирующей новую систему распределения полномочий органов местного самоуправления и органов государственной власти, вступают в силу с 1 января 2027 года.

[111] Например, *Шумилов И.М.* Конституционно-правовая основа и механизм реализации бюджетных полномочий муниципальных образований: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2009. - 24 с.; *Шахмарданова К.А.* Муниципальные финансы как фактор развития бюджетного федерализма в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. экономических наук. Махачкала, 2011. - 22 с.; Правовые и финансовые основы местного самоуправления в Российской Федерации: Учеб. пособие / А. С. Автономов; Ин-т государства и права Рос. акад. наук. Акад. правовой ун-т. – М.: МЗ ПРЕСС, 2002. - 79 с.

Конституционные основы получают своё развитие в уставах муниципальных образований. Как отмечают исследователи, уставы муниципальных образований отличаются низким качеством юридической техники, из-за чего зачастую не могут пройти государственную регистрацию, в том числе одной из проблем являются плохо разграниченные полномочия[112].

Анализ поправки в статью 133 Конституции Российской Федерации позволяет сделать вывод об установлении специальной гарантии финансового обеспечения выполнения органами местного самоуправления публичных функций.

В соответствии с новой редакцией статьи 133 Конституции Российской Федерации местному самоуправлению предоставляется *компенсация дополнительных расходов*, возникших в результате выполнения органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти *публичных функций*. В этой связи можно констатировать закрепление на конституционном уровне гарантий субсидиарного финансового участия государственного уровня публичной власти в выполнении публичных функций. Если в прежней редакции Конституции Российской Федерации предусматривалось только возмещение расходов, связанных с выполнением органами местного самоуправления переданных полномочий, то поправкой 2020 года установлена по сути обязанность государственного уровня публичной власти предоставить органам местного самоуправления дополнительное финансовое обеспечение в случае совместного выполнения государственными и местными органами власти публичных функций. При этом отраслевым законодательством должны быть закреплены гарантии местного самоуправления на передачу

[112] *Мокрый В.С.* Местное самоуправление в Российской Федерации как институт публичной власти и гражданского общества: дис. ... доктора юрид. наук. – М.: 2003. С. 148.

материальных и финансовых средств на выполнение совместных публичных функций[113].

Неоднозначным представляется применение в норме статьи 133 Конституции Российской Федерации понятия «публичные функции». Допустимо ли предположение, что поправкой вводится перечень вопросов (полномочий), находящихся в совместном ведении органов государственной власти и органов местного самоуправления, а именно публичных функций? Это может быть обусловлено в том числе тем, что многие публичные задачи имеют «сквозное», пронизывающие все уровни власти значение. Тем не менее более обоснованным представляется вывод о том, что данная формулировка указывает на тесную взаимосвязь публичных функций и задач, осуществляемых региональными и муниципальными органами власти, которая в том числе подчеркивается и в Заключении Конституционного Суда Российской Федерации от 16.03.2020 № 1-З «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации»[114]. Возможности участия органов местного самоуправления в решении вопросов, имеющих государственное значение, в том числе в формах, не связанных с наделением отдельными государственными полномочиями, определяется необходимостью конструктивного и скоординированного взаимодействия для достижения общих целей.

Создание единой системы публичной власти некоторыми авторами видится как попытка преодоления «конфликта компетенции» между государственным и муниципальным уровнем власти[115]. Например, С.С. Зенин считает, толкуя изменения статьи 133 Конституции РФ, что местное

---

[113] *Гриценко Е.В.* Что же останется от местного самоуправления в единой системе публичной власти? (Проблемы законодательной интерпретации конституционных поправок) // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 5. С. 53.

[114] Заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 16.03.2020 № 1-З.// Консультант Плюс.

[115] *Зенин С.С.* Система публичной власти в Российской федерации: новые подходы к правовому регулированию в условиях конституционной реформы. // LEX RUSSICA (РУССКИЙ ЗАКОН), Том 73, № 12 (169), 2020. С. 47.

самоуправление может осуществлять публичные функции только во взаимодействии с органами государственной власти[116]. При этом в уставах субъектов Российской Федерации наблюдается отсутствие надлежащего регулирования основ взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления[117].

Представляется, что создание правовых условий на уровне отраслевого законодательства для эффективного взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления, в том числе в части распределения финансовых ресурсов и расходных обязательств, соответствовало бы обновленным центростремительным тенденциям, основанным на большей скоординированности и согласованности деятельности местной и государственной власти.

Функциями, возможными к выполнению при взаимодействии органов местного самоуправления с органами государственной власти, по мнению И.В. Бабичева, могли бы быть:

- обеспечение доступности для жителей высококвалифицированной медицинской помощи;

- охрана общественного порядка[118].

Отчасти логическое объяснение упомянутым в Конституции РФ совместным публичным функциям можно найти в постановлении Конституционного Суда РФ от 30.05.2023 № 27-П[119]. Как указал Суд, принципы самостоятельности местного самоуправления и единства системы

---

[116] Там же: *с*. 44.

[117] *Остапец О.Г.* Взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления (на примере Саратовской области) // Государственная власть и местное самоуправление. 2017, № 1. С. 34.

[118] *Бабичев И.В.* Конституционные новеллы для местного самоуправления: некоторый анализ.// Конституционное и муниципальное право", 2021, № 2. С.55.

[119] Постановление Конституционного Суда РФ от 30.05.2023 № 27-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 3.3 Федерального закона "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации", пункта 18 части 1, частей 3 и 4 статьи 14 и пункта 14 части 1 статьи 15 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", статей 10 и 51 Федерального закона "Об охране окружающей среды", пункта 1 статьи 22 Федерального закона "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения", пункта 2 статьи 9 и пунктов 1 и 2 статьи 13 Федерального закона "Об отходах производства и потребления", а также пунктов 16 - 18 Правил обращения с твердыми коммунальными отходами в связи с жалобами муниципального образования "Городское поселение город Кодинск Кежемского муниципального района Красноярского края" и администрации Новосибирского района Новосибирской области».

публичной власти в совокупности обеспечивают совместное решение *общих задач*, как возложенных на органы местного самоуправления в порядке, определенных законом, так и *в иных формах конституционно оправданного участия органов местного самоуправления в осуществлении совместно с органами государственной власти конституционных функций государства (курсив мой- А.К.)* на конкретной территории.

В частности, отсутствует законодательное разграничение полномочий по ликвидации мест несанкционированного размещения твердых коммунальных отходов, обнаруженных на земельных участках, которые расположены в границах муниципальных образований, но при этом не находятся в их собственности. Законодательно не установлено возложение указанных полномочий на муниципальные образования.

Из взаимосвязанного толкования норм Конституции Российской Федерации Конституционный Суд заключил, что задачи по обеспечению ликвидации мест несанкционированного размещения твердых коммунальных отходов имеет общегосударственное значение и поэтому не может осуществляться только одним уровнем публичной власти. В этой связи возложение на органы местного самоуправления проведения данных мероприятий должно быть соразмерно обеспечено из соответствующих финансовых источников для покрытия расходов. «Разграничение публичной собственности на землю на государственную (собственность Российской Федерации и собственность ее субъектов) и муниципальную собственность автоматически *не предопределяет, что публично-правовые полномочия в отношении тех или иных земель или земельных участков могут принадлежать только тому публично-правовому образованию, которое является собственником соответствующих земель или земельных участков*». Таким образом, данное полномочие может быть возложено и на другие уровни публичной власти при условии предоставления соответствующей финансовой компенсации.

На наш взгляд, введенные конституционные изменения предусматривают по сути субсидиарное финансовое участие государственного уровня публичной власти в выполнении совместных публичных функций. Это потребует создания на уровне бюджетного законодательства надлежащего механизма правового регулирования распределения указанных расходных обязательств. Стоит отметить, что Новый закон о местном самоуправлении содержит перекочевавшую из Федерального закона от 06.10.2003 № 131 норму о софинансировании расходных обязательств, относящихся к ведению местного самоуправления, путем предоставления субсидий. Кроме того, представляется, что положение части 8 статьи 13 Нового закона о местном самоуправлении о наличии исключений осуществления органами местного самоуправления своей деятельности за счет только собственных доходов также создает предпосылки для распределения расходных обязательств между уровнями публичной власти.

Интересно, что много раньше в диссертационных исследованиях уже предлагалось ввести в БК РФ в качестве средства бюджетного регулирования бюджетную компенсацию[120]. Вероятно, теперь с учетом обновленной конституционной формулировки следует рассмотреть эту идею. При этом при введении института компенсации в Бюджетный кодекс РФ необходимо четко отграничить его от дотаций как видов межбюджетных трансфертов.

Таким образом, конституционная поправка создала правовую основу для выявления и уточнения подходов к определению обеспечительной функции местных финансов, а также их ценностной сущности, закрепила основы субсидиарного финансового участия государственного уровня публичной власти в выполнении совместных публичных функций, что потребует создания на уровне бюджетного законодательства надлежащего механизма правового регулирования распределения указанных расходов.

---

[120] *Жадобина Н.Н.* Бюджетно-правовой статус муниципального образования и проблемы реализации бюджетных полномочий органов местного самоуправления: дис. ... канд. юрид. наук. - Тюмень, 2001. С. 90.

1.3. Местные финансы в России: историко-правовые сюжеты (на примере земства (2-я пол. XIX в.) и местных советов (период НЭПа))

Эффективное управление публичными финансами должно осуществляться на основе научного осмысления исторически накопленного опыта организации и регулирования отечественных публичных финансов[121], поиска лучших практик управления и, одновременно, выявления ошибок, проблем и пробелов его регулирования в ретроспективе.

Анализ исторического опыта организации местных бюджетов в России показал, что одним из ключевых вопросов теории местных финансов являлась проблема разграничения государственных и местных интересов и задач. Также проблема оптимального сочетания начал единства и самостоятельности в организации публичных местных финансов, обеспечения сбалансированности местных бюджетов была и остается актуальной для российской правовой системы.

Таким образом, поиск эффективного решения в современной России проблем оптимальной организации бюджетной деятельности местного самоуправления во взаимодействии с иными уровнями публичной власти требуют осмысления ее богатого исторического опыта.

Для целей настоящей работы представляется целесообразным остановиться на исследовании двух исторических периодов функционирования местных бюджетов: преобразования местных бюджетов в ходе «Великих реформ» Александра II - земской реформы 1864 г. и городской реформы 1870 г., а также 20-х гг. XX века в СССР (период НЭПа). Как отметил И.М. Шумилов, период НЭПа незаслуженно забыт многими авторами как позитивный для развития самостоятельности местных бюджетов[122].

---

[121] *Бочкарева Е.А.* Советский опыт управления финансовой системой как перспективное направление междисциплинарных научных исследований (к 100-летию СССР) // Финансовое право. 2022. № 3. С. 7.
[122] *Шумилов И.М.* Конституционно-правовая основа и механизм реализации бюджетных полномочий муниципальных образований: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2009. С. 17.

Преобразования местных бюджетов в ходе земской реформы 1864 года и городской реформы 1870 года.

Традиционно богатый отечественный опыт местного самоуправления разделяется на три этапа: земский, советский, современный.

Развитие правовых основ финансового обеспечения местного самоуправления в России связывается с реформами второй половины XIX века. Отмечается, что они сыграли значительную роль в распределении финансовых полномочий между различными органами власти, в закреплении базовых финансово-правовых институтов (смета доходов и расходов, направления расходов)[123].

Отмена крепостного права в 1861 г. позволила создать всесословное земство. Положением о губернских и земских учреждениях 1864 г.[124] было введено земское самоуправление. В 1870 г. проведена Городская реформа, изменившая систему управления на местах[125]. В губерниях и уездах стали действовать Земские Собрания, в городах – Городские думы и Городские управы. Земские Собрания имели право самостоятельно устанавливать налоги и сборы для удовлетворения местных нужд. Губернские земские собрания также занимались распределением между уездами доходов от государственных сборов, сборов с торговых документов и патентов[126].

В работе М.Х. Рейтерна О мерах по улучшению финансового и экономического положения государства 1866 г. отмечено, что в области местных земских хозяйств положено начало самоуправления[127].

При этом как отмечает Г.Н. Андреева, понимание местного самоуправления в XIX в. не совпадает с современным, оно было связано с

---

[123] *Савостьянова С.А.* Правовое регулирование финансовой деятельности муниципальных образований Российской Федерации: монография; под ред. Э. Д. Соколовой. – М.: Юрлитинформ, 2015. С. 7.
[124] Полное собрание законов Российской империи (ПСЗ). Собр. 2-е. Т. XXIX. № 40457.
[125] Высочайше утверждённое 16-го июня 1870 года Городовое положение с объяснениями. СПб., 1870.
[126] *Савостьянова С.А.* Правовое регулирование финансовой деятельности муниципальных образований. С. 10.
[127] *Рейтерн М.Х.* Об улучшении финансового и экономического положения России. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2020. С. 209.

частичной децентрализацией государственного управления[128]. Этим обуславливаются главные противоречия реформы: с одной стороны, земствам предоставлялась определенная автономия и самостоятельность в хозяйственной деятельности, с другой, они рассматривались государством лишь как средство некоторой «разгрузки» центра от решения небольших вопросов, имеющих местное значение. Соответственно, мера свободы, предоставленной земствам, определялась их полезностью в решении государственных задач. Причины названных противоречий заключались также в существующей на тот момент форме правления. В этой связи Н.С. Тимофеев отмечает несовместимость самодержавия и развития земств[129].

При исследовании опыта земского самоуправления следует также учитывать, что период с 1864 по 1917 гг. характеризуется наличием двух уровней бюджетной системы: государственный бюджет и бюджет земств, так как в это время Российское государство являлось унитарным.

Земская реформа была направлена на децентрализацию государственного управления[130] с разгрузкой его от задач местного значения. В ведение земства были переданы хозяйственные дела[131] (нынешние вопросы местного значения): школы, больницы, дороги. В уездах были созданы уездное земское собрание и управа, в губерниях – губернское земское собрание и управа.

Исследователи отмечают, что в земской реформе присутствовали элементы и самоуправления, и государственного управления[132]. Как отмечает Б.Б. Веселовский, земство несло в себе зародыш будущего свободного

---

[128] *Андреева Г.Н.* Уроки земской реформы в сфере финансов. М.: LEX RUSSICA (РУССКИЙ ЗАКОН). Том 96. 2014. № 11. С. 1262.

[129] *Тимофеев Н.С.* Иерархический характер публичной власти. // Местное право. 2020. № 2. С. 6.

[130] *Андреева Г.Н.* Уроки земской реформы в сфере финансов. С. 1262.

[131] *Веселовский Б.Б.* Земство и земская реформа. Пг., 1918. С. 7.

[132] *Андреева Г.Н.* Указ. соч. С. 1263.

строя[133]. Поэтому первоначально развитие их деятельности тормозилось правительственным преследованием.

Земская реформа для финансово-бюджетной сферы является одной из самых масштабных и даже великих реформ Александра II, заключавшаяся:

- в поиске новых форм распределения доходов,

- наделении полномочиями в финансовой сфере местных органов.

Данный исторический опыт оценивается как один из самых значимых в истории функционирования местного самоуправления в России и, в частности, в сфере управления местными финансами[134]. Кроме того, отмечается также, что земство способствовало политическому раскрепощению народа и стало проводником начал выборности[135].

Распространение земств по территории страны осуществлялось постепенно. Разная степень автономизации территорий влияла и на различия в регулировании земских финансов: в Царстве Польском, в Лифляндии и Закавказье действовали отдельные акты[136].

К 1917 г. земства существовали всего лишь в 43 губерниях из 93 губерний и областей империи[137]. Это было связано с принципом организации земского самоуправления Российской империи: его распространение только на способные к самофинансированию и централизованному управлению территориальные единицы.

Одним из ключевых вопросов стала организация финансовой основы местного самоуправления, обеспечение выполнения государственных задач на местном уровне. Дореволюционный исследователь А.И. Васильчиков так описывал сочетаемость и государственных и местных интересов: «Отыскать черту, отделяющую государственные интересы, нужды и повинность от земских было бы напрасным трудом; они постоянно смешиваются, сходятся

---

[133] *Веселовский Б.Б.* Земство и земская реформа. С. 11.
[134] *Андреева Г.Н.* Указ. соч. С. 1259.
[135] *Веселовский Б.Б.* Указ. соч. С. 25.
[136] *Андреева Г.Н.* Указ. соч. С. 1261.
[137] *Веселовский Б.Б.* Указ. соч. С. 16.

и расходятся»[138]. В этой связи построение земств с позиций общественной теории местного самоуправления оказалось невозможным именно ввиду общности общегосударственных и местных интересов.

В связи с сословным характером организации общества и государства[139] до отмены крепостного права одним из элементов реформы стал пересмотр системы земского налогообложения.

До земской реформы местные сборы осуществляли казначейские органы и передавали их в ведение губернских властей, за последними осуществлялся государственный контроль.

Положением о губернских и уездных земских учреждениях 1864 г. в земствах введены земские налоги и право самообложения. В основу реформы была заложена идея самофинансирования земств. Доходы подразделялись на окладные (от налогообложения физических и юридических лиц) и неокладные (судебная пошлина, пошлина на услуги земства, пособия из государственной казны). При этом большую часть доходов земства получали от обложения недвижимого имущества (в основном земель и лесов). Одной из проблем аккумулирования сборов был неправильный учет недвижимого имущества, так как оценка земель производилась самими помещиками. Соответственно, полнота и правильность оценки земель полностью зависела от владельцев земель и не контролировалось земскими управами[140].

Другими важными источниками земских доходов были обложение крестьян: подушная подать, сбор на обеспечение продовольствия, земские сборы, мирские сборы на устройство и поддержание церквей, сельских училищ и другое; налоги с доходов от государственных земель и предприятий, расположенных на территории уезда; сборы с торговых документов.

---

[138] *Васильчиков А.И.* О самоуправлении: Сравн. обзор рус. и иностр. зем. и обществ. учреждений. СпБ: тип. В.В. Пратц, 1872. Т.1. С. 22.

[139] *Андреева Г.Н.* Указ. соч. С. 1260.

[140] *Савостьянова С.А.* Правовое регулирование финансовой деятельности муниципальных образований Российской Федерации: монография; под ред. Э. Д. Соколовой. – М.: Юрлитинформ, 2015. С. 15.

В сфере местных финансов действовал принцип соответствия земских доходов и расходов, однако на практике расходы значительно превышали доходы земств[141]. Во многом такое несоответствие определялось тратами земств на общегосударственные нужды.

Городовое положение 1870 года стало, по мнению С.П. Кузнецова, важнейшим документом, послужившим упорядочиванию системы местных доходов. Положением к доходам местных бюджетов было отнесено 6 сборов:

оценочный с недвижимых имуществ;

с документов на право производства торговли и промыслов;

с трактирных заведений, постоялых дворов и съестных лавочек;

с извозного и перевозного промыслов;

с лошадей и экипажей, содержимых частными лицами;

с собак[142].

Статистические данные свидетельствуют о том, что доходы местных бюджетов постепенно возрастали: если в 1870 г. они составляли 25 млн. руб. во всех губерниях, то в 1912 г. составили 202,2 млн. руб.

Что касается расходной части бюджетов, в составе довольно значительной доли расходов земств были так называемые «обязательные расходы»[143], на выполнение задач общегосударственного характера (например, на содержание мировых судей, земских начальников) – аналог современных переданных полномочий. В начале деятельности земств обязательные расходы (на государственные нужды) составляли 60-70 % бюджета[144]. Например, в Телавском уезде Тифлисской губернии общая сумма доходов за год в среднем составляла 70 тыс. руб., из которых 50 % расходовалось на земскую стражу и только 35 тыс. руб. направлялось на

---

[141] *Там же.* С. 11; *Веселовский Б.Б.* Земство и земская реформа. С. 11-12.

[142] *Кузнецов С.П.* Бюджет муниципального образования (местный бюджет) в РФ: проблемы формирования и правового регулирования: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2006. – С. 14.

[143] *Веселовский Б.Б.* Указ. соч. С. 18.

[144] *Журули Г.Д.* К вопросу о выяснении бюджета земских учреждений Тифлисской губернии: Докл., чит. в Зем. бюро при Депутат. собр. тифлис. дворянства в февр. и Зем. комис. Тифлис. гор. думы в апр. 1916 г. Тифлис, 1916. С. 10.

развитие культурной жизни[145]. Начиная с 1895 г. количество «обязательных расходов» уменьшается. Среди основных расходных статей земств можно выделить медицину, образование, содержание дорог, содержание земского управления, содержание арестантских помещений.

В развитие врачебного дела земства добились значительных успехов: возросло количество лечебных учреждений, и вместо знахарей и «деревенских бабок» пришли профессиональные врачи и фельдшеры.

Перед самоуправлением ставились серьезные политические задачи. Земства должны были решать ряд социально-экономических проблем, существовавших в России в то время: бездорожье, отсутствие света и канализации, недостаток школ и врачебной помощи[146]. В частности, до 1884 года в Закавказских губерниях отсутствовала врачебная помощь. Земства занимались также развитием мелких производств (появляются мыловаренные, ремонтные заводы), страхования.

Отдельные аспекты обеспечения финансовой самостоятельности реализованы не были, в частности, идея об освобождении земств от расходов, не относящихся к их компетенции. Большая часть земского бюджета уходила именно на решение государственных задач, выполнение которых считалось первостепенным, в то время как решение местных задач – менее значимым.

Земство в целом находилось на самофинансировании. При нехватке финансов оно могло запрашивать помощь у государства или расширения местных источников доходов посредством направления ходатайств правительству об улучшении земских финансов[147] и, как правило, получали отказ. Со временем государство стало осуществлять частичное дотирование реализации земствами государственных задач. В частности, с 1908 г. правительство начинает направлять земствам пособия на развитие образования.

---

[145] *Журули Г.Д.*. Указ. соч. С. 11.
[146] *Волкова Т.И.* Финансовое обеспечение земских органов самоуправления в России. – Ярославль: ЯрГУ, 2012. С. 6.
[147] *Андреева Г.Н.* Уроки земской реформы в сфере финансов С. 1267.

В период контрреформ свобода земств ограничивается. В 1890 г. издано новое Земское положение, в 1892 – новое Городовое положение. Вводимые изменения объяснялись тем, что самостоятельность и независимость земских учреждений, якобы, создают проблемы в их деятельности[148].

По Положению 1890 г. вводятся значительные ограничения для земств в принятии решений, в том числе в части бюджетных прав[149]. Обязательным этапом в процедуре составления земских смет было представление ее на рассмотрение и утверждение губернатора и министра финансов[150]. Таким образом, губернатор и министр финансов могли отменить любое решение земского собрания, если в таком решении ими усматривалась угроза общегосударственным интересам или интересам местного населения[151]. То есть местные расходы подвергались оценке не только с точки зрения законности, но и с позиций их целесообразности для всего государства. Таким образом, данное правило давало весьма широкие возможности усмотрения административными властями и отмены решений, принятых земствами, в бюджетной сфере.

Еще одним элементом правительственного надзора за финансовой деятельностью земств было ежегодное представление каждой земской управой отчета об исполнении сметы в Ревизионную комиссию.

Таким образом, результатом введения Положения 1890 г. стала утрата земством самоуправленческих характеристик.

Отдельные преобразования в деятельности земств были проведены Временным правительством, закрепленные, в частности, в Правилах о волостных финансах от 17 июня 1917 г., в части расширения их компетенций и функциональной самостоятельности.

---

[148] *Савостьянова С.А.* Правовое регулирование финансовой деятельности муниципальных образований. С. 9.
[149] *Журули Г.Д.* К вопросу о выяснении бюджета земских учреждений. С. 3.
[150] *Савостьянова С.А.* Указ. соч. С. 14.
[151] *Веселовский Б.Б.* Земство и земская реформа. С. 15.

В ведение земств перешла учебно-воспитательная работа в школе (помимо хозяйственной сферы), юридическая помощь населению, охрана труда[152]. В организационной структуре земств также происходят изменения. Учреждается должность волостного земского сборщика (для взимания земских сборов).

Сложившуюся во второй половине XIX века систему власти А.Д. Градовский оценивал следующим образом: у земства сосредотачивается компетенция без власти, а у правительства – власть без компетенций[153]. Любопытно, что аналогичное наблюдение приводит С.М. Шахрай, характеризуя нынешнюю систему «парных» органов власти в России, обладающими большим авторитетом, но не имеющими власти и, наоборот[154].

В первой четверти XX века прослеживается тенденция роста земской сметы[155]. Также наблюдался рост расходов на сферу культуры и их уменьшение на правительственные нужды. Как указывал Г.Д. Журули, с 1865 по 1903 г. земская смета увеличилась в 20 раз[156].

Одним из важнейших изменений, направленных на упрочение независимого статуса земских учреждений, было право самостоятельно, без согласования с губернатором, определять направления местных ассигнований.

Тем не менее, отдельные элементы подчиненности центральной власти оставались. В частности, Министр внутренних дел должен был утверждать крупные займы.

Таким образом, анализ историко-правовой литературы позволяет выделить следующие основные проблемы в финансово-бюджетной работе земств:

---

[152] *Веселовский Б.Б.* Там же. С. 40.
[153] Цит. по: *Савостьянова С.А.* Правовое регулирование финансовой деятельности муниципальных образований. С. 10.
[154] *Шахрай С.М.* Как я написал Конституцию эпохи Ельцина и Путина. М.: Синдбад, 2021. С. 253-256.
[155] *Журули Г.Д.* К вопросу о выяснении бюджета земских учреждений. С. 16.
[156] *Там же*. С. 18.

1) недостаточность местных налогов, а также неналоговых доходов для покрытия местных расходов;

2) неосвоение местными бюджетами значительной доли субсидий, предоставленных на текущий год в его середине или в конце;

3) нераспределенные между государством и муниципальными образованиями полномочия, выполняемые местной властью и финансируемые из местных бюджетов;

4) вмешательство правительства в деятельность земств;

5) первоочередность решения общегосударственных нужд перед местными.

Преобразования местных бюджетов в период НЭПа.

Циркуляром Наркомата внутренних дел 1918 г. земское и городское самоуправление было упразднено. Вместо этих органов действовали созданные на отдельных территориях еще до Октябрьской революции местные Советы.

Изучение системы органов местного самоуправления и пределы их финансовой самостоятельности в 20-х гг. XX века в СССР представляет не только исторический интерес, но и имеет практическое значение в наши дни. Организацию народного хозяйства эпохи НЭПа ученые характеризуют как децентрализацию всего хозяйственного управления, на основе которой происходил процесс восстановления и денатурализации хозяйственных отношений[157].

Впервые на доктринальном уровне дается определение местным бюджетам. Советский экономист М.А. Смирнов описывал местные бюджеты как «совокупность задач, поручаемых местным органам власти, и совокупность средств, которыми они располагают для их удовлетворения»[158].

---

[157] *Кузнецова А. Н.* Местный бюджет: ретроспектива теории и практики формирования / А. Н. Кузнецова // Финансы и кредит. – 2007. – № .48. – С. 47.

[158] *Смирнов М.А.* Местные финансы. — М.: Госиздат, 1926. С. 14.

В начале XX века финансовая система Российской империи пребывала в упадке. Финансовая наполняемость местных бюджетов составляла 60%, но при этом они не обеспечивали полностью финансовую самостоятельность земских и городских органов местного самоуправления. Дефицит местных средств приводил к усилению зависимости самоуправления от правительственных ведомств, была развита практика предоставления центральной властью безвозвратных ссуд и ассигнований из государственного бюджета на конкретные цели.

Новую организацию местных бюджетов в условиях советской России обоснованно связывают с переходом к НЭПу. В 1922 г. из общегосударственного бюджета была выделена система местных бюджетов, что было связано с усилением материально-финансовой базы местных советов благодаря расширению полномочий по формированию доходной части местных бюджетов. Эти процессы сопровождались, соответственно, снятием с госбюджетного финансирования и перенесением значительной части государственных расходов на местные бюджеты.

В специальной резолюции IX Всероссийского съезда Советов (декабрь 1921 г.) «О финансах и бюджете» местные бюджеты рассматривались как необходимое дополнение к общегосударственному бюджету, дающее «ресурсы местам для советского строительства и хозяйственной инициативы», при этом отмечалась их «здоровая» природа, поскольку они «целиком основываются на налогах и увеличении доходности местных предприятий, не опираясь на эмиссию бумажных денег»[159].

Основы бюджетной системы получили закрепление в Конституции СССР 1924 года. Бюджетная система СССР в силу нового для страны федеративного государственно-территориального устройства имела трехзвенную структуру:

- общесоюзный бюджет;

- бюджеты союзных республик; бюджеты автономных республик;

[159] Съезды Советов в постановлениях и резолюциях. – М., 1935. С. 211.

- бюджеты местных советов.

Местные бюджеты формировались отдельно по каждой административно-территориальной единице и, таким образом, разделились на самостоятельные бюджеты: губернские (областные), уездные, городские, волостные.

Среди конституционных основ бюджетного устройства, введенных Конституцией 1924 г., можно выделить принцип разграничения доходов и расходов, принцип демократического централизма, принцип единства бюджетной системы. Кроме того, закреплялись основы функционирования налоговой системы: устанавливались общегосударственные налоги и нормативы отчислений от них в региональные и местные бюджеты[160].

Согласно статье 10 Положения 1922 г. о губернских съездах Советов и губисполкомах[161] в ведении губернского съезда Советов находятся рассмотрение и решение вопросов местного значения, а также обсуждение вопросов, имеющих общегосударственное значение. Однако с точки зрения административной организации различия между этими двумя юридическими формами не были созданы. Как отмечал известный ученый-административист М.Д. Загряцков, в западноевропейском праве (в частности, в Германии), лучшей практикой считалось, когда управление местными и государственными делами вверено одному и тому же органу, эти функции осуществляются в разных юридических формах: речь идёт об институте собственных и перепорученных дел[162]. В советском же законодательстве такой особой юридической формы не было.

Решение государственных вопросов и вопросов местного значения требовало различных методов управления. Впрочем, В.Н. Твердохлебов, современник М.Д. Загряцкова, вопреки мнению последнего отмечал, что нет

---

[160] История бюджетной системы России: учебное пособие для студентов экономических специальностей вузов региона. Хабаровск: РИЦ ХГАЭП, 2007. С. 50-51.

[161] Положение о губернских съездах советов и губернских исполнительных комитетах: Принято Всерос. центр. испол. ком. 31-го окт. 1922 г. – М.: Ред.-изд. секция Нар. ком. вн. дел, 1922. - 20 с.

[162] *Загряцков М.Д.* Бюджетные права местных советов. М, Глав. упр. Коммунального хоз. Н.К.В.Д., 1924. С.10.

надобности в особых организационных формах для общегосударственных и местных задач. Подтверждение этим взглядам дает государственная теория местного самоуправления, согласно которой между государственным и местным интересом нет принципиального отличия, и общегосударственный интерес может преобразоваться в местный, и наоборот. Однако же на практике такие различия существовали, и выражались они в разной степени контроля и участия в их осуществлении со стороны центральной власти[163].

По мнению М.Д. Загряцкова, термин «местный» не следует противопоставлять термину государственный. Это те же государственные вопросы, которые государственной властью формально отнесены к местным.

Кардинальная перестройка взаимоотношений центральной и местной властей в бюджетной сфере начинается с создания системы обособленного финансового учета. Декретом ВЦИК от 10 октября 1921 г. предусматривалось создание особых местных смет по традиционно местным вопросам (медицина, школы, дела общественного презрения, коммунальные предприятия и т.д.). Все местные доходы направлялись на покрытие только местных расходов. Государство не распоряжалось доходами и имуществом, приносящим доход, переданными на покрытие местных расходов.

Документом, оформившим новый правовой статус местной власти, стало Временное положение о местных финансах от 12 ноября 1923 г.[164] (далее – Временное Положение), утвержденное ЦИК СССР, которое регулировало финансовые отношения центра и местной власти.

Органы местного самоуправления получили чётко определенные, прежде всего, финансовые права по отношению к государству, а также на них были возложены и определенные обязанности. Местные и государственные средства были чётко дифференцированы. При этом

---

[163] *Твердохлебов В. Н.* Местные финансы. Избранные статьи. М., Росспэн, 2012. С. 107.

[164] Постановление ЦИК СССР от 12.11.1923 (с изм. от 08.02.1924) «Временное Положение о местных финансах» // СУ РСФСР. 1923. № 111 – 112. Ст. 1045.

обособленность и самостоятельность органов местного самоуправления была поставлена под защиту высших органов государственной власти.

Принцип самостоятельности местных бюджетов заключался в выполнении расходов, отнесенных на местные средства, и аккумулировании местных доходов в рамках местных бюджетов, составляемых и утверждаемых в установленном порядке. М.Д. Загряцков сделал вывод, что Временное Положение впервые закрепило статус губернских (областных), уездных, городских и волостных бюджетов в качестве самостоятельных субъектов бюджетного права[165].

Не менее значимым документом для упрочения независимости местных советов стало Положение об имуществах местных советов (от 12 ноября 1923 г.)[166]. Данным актом были установлены права Советов на местное имущество, т.е. имущество, юридически обособляемое от государственного. Тем самым подтверждалась финансовая самостоятельность местных органов власти.

М. Д. Загряцков отмечал, что признание органов местной власти самостоятельными субъектами бюджетного права не означает их противопоставление государственному управлению. Советское бюджетное право стояло на единстве государственной и местной власти[167].

Вновь создаваемые циркулярные распоряжения основательно расширили компетенцию местных органов власти: на места должны были передаваться расходные полномочия, осуществление которых виделось более целесообразным и эффективным именно на местном уровне, даже если данный вопрос не носил узкоместный характер (например, содержание психиатрических лечебниц[168]).

Степень участия местной власти в решении вопросов общегосударственного значения и, соответственно, ее статус определялся

---

[165] *Загряцков М.Д.* Бюджетные права местных советов. С.8.

[166] СУ РСФСР, 1923, № 113, ст. 1046.

[167] *Загряцков М.Д.* Указ. соч. С.11.

[168] Постановление ЦИК СССР от 12.11.1923 (с изм. от 08.02.1924) «Временное Положение о местных финансах» // СУ РСФСР. 1923. № 111 – 112.

задачами, решение которых было возложено на органы местного самоуправления: проведение в жизнь законов советского правительства, улучшение крестьянского хозяйства, вовлечение крестьян в управление государством, поднятие культурного уровня населения. Отмечается, что местные бюджеты советского государства обеспечивали, наряду с местными, потребности общегосударственного значения. Кроме того, доходы в местные бюджеты в основном поступают из тех же источников, что и в государственный бюджет.

Временное Положение регулировало местные расходы ограниченно, не классифицируя их на обязательные и необязательные, первоочередные и второочередные. Дефицит местных бюджетов был уполномочен покрывать Наркомфин за счет дотаций.

Анализ направлений расходов местных бюджетов в этот исторический период также показывает, что более половины занимают расходы на административно-судебные учреждения, что также свидетельствует о не последней роли местных бюджетов в государственном строительстве.

Все это позволило сделать вывод о том, что местный бюджет не являлся финансовым планом исключительно местного хозяйства[169]. По мнению В.Я. Герасимова, основанием для разграничения местного и государственного бюджета являлась территория (административно – территориальная единица), которая обеспечивается вышеназванными бюджетами[170].

На расходы государственного бюджета, прежде всего, относились центральное управление, оборона, государственная промышленность общесоюзного значения, а также содержание центральных ведомств. В свою очередь, на местные бюджеты были отнесены расходы на местные учреждения, расходы низших и средних образовательных учреждений.

---

[169] *Герасимов В. Я.* Местный бюджет Союза Советских социалистических республик. М.: Государственное финансовое изд-во Союза ССР, 1928. С. 3.

[170] Там же: с. 5.

Наиболее крупные расходы, например, содержание высших учебных заведений, отнесены на государственный бюджет[171].

В период с 1924 по 1925 г. имел место значительный рост административно-судебных расходов, в которые включались расходы на содержание органов местной власти. Однако к 1928 г. их удельный вес по сравнению с расходами на культурно-социальную сферу уменьшается. Так, был взят курс на реализацию общесоветского лозунга о максимальном сокращении административно-управленческих расходов и перераспределение средств на покрытие хозяйственных нужд[172].

Под культурно-социальными расходами понимались расходы на народное образование, здравоохранение, социальное обеспечение, охрану труда[173]. Отмечалось, что данный вид расходов на протяжении 1924-1928 гг. опережает в росте аналогичные расходы государственного бюджета. Самую большую долю среди культурно-социальных расходов занимали расходы на народное образование, которые превышали расходы местных бюджетов дореволюционной России в два с лишним раза. Таким образом, приоритет в осуществлении культурно-социальных расходов был закреплен за местными Советами.

Еще одной группой расходов являлись хозяйственно-производственные расходы. Следует отметить, что на протяжении 1924-1928 гг. их удельный вес постоянно увеличивался[174]. Например, расходы на финансирование сельского хозяйства за период с 1924 по 1928 гг. по местному бюджету увеличились в 3 раза.

Недостаток финансирования был отмечен в области дорожного строительства. По мнению В.Я. Герасимова, при крайне плохом качестве дорог в целом по стране, бюджетных средств на строительство/ремонт дорог выделялось гораздо меньше необходимого (по его подсчетам, вместо 200

---

[171] Там же: с. 6.
[172] Там же: с. 35.
[173] Там же: с. 36-50.
[174] Там же: с. 51.

млн. руб. было потрачено всего 90 млн. руб. за год)[175]. Для решения «дорожной проблемы» предлагались следующие меры: увеличить ставку местного налога с грузов, при этом сделать его целевым - направлять только на нужны дорожного дела; привлечь к покрытию расходов на дорожное строительство промышленные предприятия; зарезервировать на ряд лет определенную долю прироста местного бюджета на нужды дорожного хозяйства.

В.Я. Герасимов подчеркивал, что вовлечение мест в государственное строительство является первостепенной задачей местных бюджетов[176]. Он показал эволюцию расширения сфер, подпадающих под обеспечение местными бюджетами, такое расширение приходилось как раз на начало 1920-х гг[177]. Среди новых направлений расходов появились такие, как содержание народных судов и исправительных заведений.

Постепенная децентрализация государственного управления актуализировала вопросы оптимизации способов формирования местных финансов[178]. Профессор П.П. Гензель отмечал, что необходимо стремиться к централизации доходных источников, в то время как расходы должны быть максимально перераспределены между региональными и местными бюджетами[179]. Такая политика проводилась в 1920-х гг. в отношении местных бюджетов. Расширение расходных обязательств местной власти закономерно повлекло увеличение доходных источников местных бюджетов. Начиная с декрета ВЦИК и СНК 10 декабря 1921 г. «О местных бюджетах»[180], установившего проценты отчислений от государственных налогов в местные бюджеты, а также перечень местных налогов, закладывается тенденция к увеличению размеров отчислений от госналогов. Таким образом, идея привлечения широких народных масс к

---

[175] Там же: с. 55.
[176] *Герасимов В. Я.* Местный бюджет Союза Советских социалистических республик. С. 7.
[177] Там же. С.7-8.
[178] *Козырин А.Н.* Формирование науки финансового права в России в конце XVIII – нач. XX в. // История финансового права в России/ Под ред. А.А. Ялбулганова. М.: 2005. С. 8.
[179] Вестник финансов. Официальный отдел. М., 1926. №. 3. С. 52.
[180] СУ РСФСР. 1921. № 80. Ст. 691.

государственному управлению явилась не просто лозунгом, но была подкреплена материальной базой набирающих силу местных бюджетов.

Со временем виды местных бюджетов дифференцируются. 1 января 1924 г. было издано постановление о введении в действие волостного бюджета. Небольшой сначала по объему, к 1928 г. волостной бюджет составлял уже 26 % от общей суммы местных бюджетов[181]. Значительная часть расходов волостных бюджетов была направлена на обеспечение культурно-социальной сферы. В частности, в 1925-1926 гг. за счет волостного бюджета содержалось 85% всех школ первой ступени, более 50 % всех пунктов амбулаторной медицинской помощи[182] и т.д.

Положение о сельских Советах 1926 г.[183] внесло значительный вклад в развитие и дифференциацию местных бюджетов и, в конечном счете, в децентрализацию государственного бюджета. Было установлено, что в экономически наиболее мощных сельских пунктах могут создаваться самостоятельные сельские бюджеты. Однако, как отмечал С.М. Кузнецов, нецелесообразно распылять бюджетные средства между большим количеством маломощных в экономическом отношении сельских бюджетов. Поэтому сельские советы должны максимально эффективно использовать имеющиеся у них в распоряжении доходные источники, и они должны обеспечивать за счет собственных доходов основные свои потребности[184].

Несмотря на важнейшую роль волостных бюджетов в создании материальной базы низового уровня финансовой системы страны, самое крупное место в системе местных финансов занимали городские бюджеты: на их долю приходилась почти половина средств всех местных бюджетов[185]. Городские бюджеты были в полной мере самодостаточными: 90% доходной

---

[181] *Герасимов В. Я.* Местный бюджет Союза Советских социалистических республик. С. 13.
[182] Указ. соч. С. 14.
[183] СУ РСФСР. – 1926. – № 57. – Ст. 444.
[184] *Кузнецов С.М.* Основные вопросы местного бюджета СССР. М.: Финансовое изд-во, 1927. С. 23.
[185] Там же. С. 15.

части городских бюджетов создавались за счет собственных доходных источников[186].

В городских бюджетах основополагающую роль играло коммунальное хозяйство, на него в городских бюджетах приходилось 90% расходов, что подчеркивает его особую значимость в хозяйственной жизни страны.

Регулирование местных бюджетов осуществлялось путем перераспределения средств от более сильных в экономическом отношении в пользу более слабых местных бюджетов[187]. В этих целях функционировали специальные фонды, источниками образования которых служили отчисления от государственных налогов. Однако авторы отмечают в некоторых случаях неравномерность распределения доходов. В частности, речь идет о распределении надбавок к государственным налогам: краевым и окружным бюджетам предоставлено более половины всех надбавок, в то время как на городские бюджеты приходится менее трети всей суммы надбавок[188], что поставило перед финансовой системой логичную задачу усилить доходность городских бюджетов.

Подробный анализ доходов местных бюджетов, проведенный В.Я. Герасимовым, показал, что 1/3 местных доходов образуется из государственных источников. Было отмечено резкое замедление темпов роста местных налогов, что связывалось с недостаточным использованием местной властью принадлежащего ей права местного обложения[189]. Основными источниками, которые позволили бы увеличить объем местных бюджетов, явились неналоговые доходы от коммунального хозяйства, промышленности, сельского хозяйства.

К местным доходам Временное Положение относило: доходы от имуществ предприятий, из отчислений от государственных налогов и

---

[186] *Герасимов В. Я.* Местный бюджет Союза Советских социалистических республик. С. 16-17.
[187] Постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 11.09.1925 Об изменении ст. 134 Временного положения о местных финансах// https://www.prlib.ru/item/1764835
[188] *Герасимов В. Я.* Указ. соч. С. 24.
[189] *Герасимов В. Я.* Указ. соч. С. 26-27.

надбавок к ним, из средств от кредитных операций, из пособий, из общегосударственных средств[190].

Особым видом доходов в период НЭПа являлось рентное обложение, т.е. получение дохода от государственных имуществ, находящихся в пользовании физических и юридических лиц. Декретом ВЦИК и СНК Союза ССР от 12 ноября 1923 г. было установлено взимание основной (в пользу государства) и дополнительной (в пользу местных Советов) ренты. Ставки дополнительной ренты устанавливались исполнительной властью Республик с учетом ограничений, закрепленных общесоюзным регулированием.

Кроме того, за местными Советами закреплялось право на взимание следующих видов *налогов*: 1) налог со строений в городских поселениях, 2) с имуществ, получающих особые выгоды от вновь создаваемых предприятий, 3) с лошадей и выездных экипажей в городских поселениях, 4) со скота и других домашних животных и некоторые другие виды.

В качестве самостоятельного вида доходных источников местных бюджетов выделялись *отчисления и надбавки от государственных налогов*.

Отчисления определялись как особая форма «государственных пособий»[191], которые напрямую зачислялись в местные бюджеты. Эта форма отдаленно напоминала современные межбюджетные трансферты.

Отчисления составлялись из определенных процентов сумм союзных налогов, таких как единый сельскохозяйственный налог, промысловый налог, поступления от наследственных пошлин, доходы от эксплуатации государственных земельных имуществ и др. В качестве отдельного источника дохода местных бюджетов выделялись дотации (или *местные пособия).* По Временному Положению дотация определялась следующим образом: «Форма чрезвычайного воспособления местным Советам из сумм государственного казначейства». Надбавки представляли собой особый вид

[190] Там же: с. 15.
[191] *Загряцков М.Д.* Бюджетные права местных советов. С. 26-28.

местных налогов, установление которых входило в компетенцию местных Советов.

В местные бюджеты перечислялись также субвенции – средства, направляемые на определенную цель. Важнейшим принципом направления таких «пособий» являлась их второстепенность по отношению к основным источникам местных доходов. Дотации и субвенции предоставлялись тем муниципальным образованиям, которые не способны исполнить свои расходные обязательства за счет собственных источников доходов. При этом такие дополнительные доходы могут использоваться только на покрытие наиболее существенных местных расходов[192].

Получение субсидий местными бюджетами осуществлялось по совместному решению Наркомфинов союзных республик, Народного комиссариата внутренних дел, а также особых комиссий по финансированию местных бюджетов. Распределение дотаций осуществлялось по решению Наркомфина СССР. Очевидно, что такой порядок определял зависимость местных бюджетов и местного хозяйства от органов союзных республик и явился мощным механизмом контроля деятельности местных органов власти со стороны центральной власти. Финансовая зависимость местной власти от центральной создавала основу для обязанности мест согласовывать программу деятельности (направления расходов) с Союзной властью[193]. Кроме того, народные комиссариаты союзных республик были уполномочены опротестовывать незаконные или нецелесообразные распоряжения местных органов власти.

Следует, однако, отметить, что законодательством были установлены пределы участия республиканских органов в осуществлении финансовой деятельности на местном уровне власти: наркомфины союзных республик обладали полномочиями по непосредственному руководству и наблюдению,

---

[192] *Загряцков М.Д.* Указ соч. С. 27.
[193] Там же: с. 28.

однако у них отсутствовали права по прямому распоряжению и вмешательству в «конкретную оперативную деятельность».

Анализ собственных и иных доходов местных бюджетов в рассматриваемый период показывает, что преобладающими по сравнению с межбюджетными трансфертами были налоговые доходы. При этом самими устойчивыми в плане самофинансирования были городские бюджеты (3/4 поступлений от местных источников доходов)[194].

Процессы децентрализации финансов в результате экономических реформ 1920-х гг., способствовали расширению прав и самостоятельности местных бюджетов, позволили в большей мере раскрыть их потенциал, в частности, для осуществления социальных обязательств государства, а также для совершенствования бюджетной системы страны в целом. Перенос части расходов с государственного уровня на местный повлиял не только на рациональное их сокращение, но и на более полное использование всех доходных источников.

В последующие периоды существования Советского государства начинается процесс централизации местных финансов. На смену относительной свободе в распоряжении местными финансами на местном уровне власти постепенно приходит время урезаний и ограничений. Ракурс «внимания» местных бюджетов с удовлетворения социально-экономических потребностей местного населения сместился в сторону удовлетворения потребностей центрального бюджета[195]. По меткому замечанию А.Н. Кузнецовой: «Совсем недавно сформированная система самостоятельного и независимого обеспечения местными бюджетами собственных потребностей должна была вновь трансформироваться и превратиться в низовой элемент единой финансово-бюджетной госструктуры

---

[194] *Кузнецова А. Н.* Местный бюджет: ретроспектива теории и практики формирования // Финансы и кредит. – 2007. № 48. С. 48.

[195] *Твердохлебов В.Н.* Местные финансы. С. 157.

в целях обеспечения бесперебойного финансирования общегосударственных приоритетов развития»[196].

Таким образом, проведенный анализ показал, что история развития местных финансов – вечный поиск баланса между централизацией и необходимостью обеспечения независимости местного самоуправления. Как отмечает Н.С. Тимофеев, для России баланс централизации и децентрализации имеет особое значение[197]. Говоря об историческом опыте местного самоуправления в России, ученый ставит вопрос о возможности возрождения земско-соборных начал в организации местной власти[198].

Земская реформа сыграла значительную роль в распределении финансовых полномочий между центральной властью и органами местного самоуправления.

Несмотря на осторожность и противоречивость управленческих шагов по децентрализации финансового управления, земская реформа способствовала наделению местных органов реальными полномочиями в финансовой сфере. На местах была сформирована самостоятельная система налогообложения.

Отдельные аспекты обеспечения финансовой самостоятельности реализованы не были. В частности, идея об освобождении земств от расходов, не относящихся по своему сущностному содержанию к компетенции местной власти. Законодательство о местном самоуправлении второй половины XIX в. установило довольно широкие пределы правительственного надзора за бюджетной деятельностью земств. В то же время гарантией финансовой самостоятельности местной власти выступило право принимать собственный бюджет и самостоятельно определять направления расходования средств местного бюджета.

Организацию народного хозяйства, в том числе финансово-хозяйственные функции местного самоуправления эпохи НЭПа, можно

---

[196] *Кузнецова А. Н.* Местный бюджет: ретроспектива теории и практики С. 48.

[197] *Тимофеев Н.С.* Иерархический характер публичной власти. // Местное право. 2020, № 2. С. 7.

[198] *Там же.* С. 4.

охарактеризовать как частичную децентрализацию хозяйственного управления. В этот период была выстроена система местных бюджетов, основанная на принципах самостоятельности и самофинансируемости, что связано с обособлением местных доходов и расходов. Местный уровень власти получил относительную свободу в распоряжении местными финансами.

Следует отметить, что мероприятия правительства в период НЭПа, в том числе направленные на расширение прав и самостоятельности местных Советов, позволили преодолеть экономический кризис тяжелого для страны послереволюционного периода.

Экономические реформы НЭПа изменили соотношение участия центральной власти и местного самоуправления в регулировании социальных и экономических процессов. Все это обеспечило устойчивый рост доходов местных бюджетов на протяжении рассматриваемого периода[199].

Вместе с тем, отсутствовала жесткая граница между вопросами государственного и местного значения, что соответствует государственной теории местного самоуправления. Указанная характеристика, а также ограниченность местных финансов в условиях перераспределения в том числе вопросов государственного значения, выявляет сопоставимость бюджетно-правового регулирования двух рассматриваемых исторических периодов с точки зрения обеспечения финансовой самостоятельности местной власти. Сложившуюся в период НЭПа систему частичной децентрализации финансов и развития местного самоуправления авторы сопоставляют с формами дореволюционных земских структур[200].

Советские нормативные акты периода НЭПа формируют систему межбюджетных отношений. Субвенции и дотации выполняли решающую роль в восстановлении сбалансированности местных бюджетов. При этом организация межбюджетных отношений характеризовалась субсидиарностью

---

[199] *Кузнецова А. Н.* Местный бюджет: С. 47.
[200] *Кузнецова А. Н.* Там же.

бюджетного выравнивания (трансферты распределяются тем муниципальным образованиям, которые не способны исполнить свои расходные обязательства за счет собственных источников доходов). Указанный подход применяется и в современном бюджетном законодательстве. Земский опыт и опыт организации местных бюджетов периода НЭПа, несомненно, может служить примером территориального распределения публичных доходов и расходов в условиях единства публичной власти в целях выполнения публичных функций.

Глава 2. Конституционные основы и бюджетно-правовое регулирование местных финансов

2.1. Конституционный детерминизм функционирования местных финансов в условиях единой системы публичной власти

Изучая правое регулирование отрасли или института права, необходимо определиться с источниками права. Организация местного самоуправления – один из важнейших элементов правой системы государства. Конституционное закрепление основ его статуса – тому свидетельство. Как писал Г. Еллинек, даже в государстве с наиболее выраженной централизацией, подчиненным образованиям делегируются самостоятельные компетенции, так как невозможно ставить все акты управления в зависимость от индивидуальных центральных установлений[201].

Одним из ключевых вопросов правового регулирования является вопрос об основах регулирования изучаемых явлений. С точки зрения нормативного регулирования первоосновы, задающие ориентир и направления последующего отраслевого регулирования, содержатся в основном законе страны.

С точки зрения регулирования финансовых основ местного самоуправления, Конституция является своего рода детерминантом (детерминировать – от лат. determinare (определять) – *фил*. определять, обусловливать)[202], так как заложенные в ней принципы и юридические конструкции определяют все дальнейшее правовое поле, в котором существует рассматриваемое явление. Принципы права в общетеоретическом понимании являются квинтэссенцией многовекового опыта правового

---

[201] *Еллинек Г.* Общее учение о государстве/ Вступительная статья докт. юрид. наук, проф. И.Ю. Козлихина. - СПб : Юрид. центр Пресс, 2004. С. 607.

[202] Словарь иностранных слов. – 9-е изд., испр. М.: Русский язык, 1982. С. 157.

регулирования правоотношений и выступают первичными правовыми регуляторами[203].

Возникшие задачи по обеспечению финансового суверенитета[204] диктуют необходимость тщательной регламентации финансовых отношений.

Развитие научной мысли в области осмысление роли и значения конституционного регулирования повлекло формирование не одной доктрины. Некоторые из них рассматриваются автором в настоящей работе.

Особое значение конституционные основы приобрели в связи с процессом конституционализации всех отраслей права – одной из характеристик современной правовой эпохи. В широком понимании конституционализация – это процесс институционального и нормативного усовершенствования государства и права[205]. В качестве основополагающего элемента конституционализма, с точки зрения генезиса данного явления, следует назвать конституцию как основной закон государства, формирующий фундамент правового регулирования.

Сегодня в науке говорят о конституционализации юридической техники[206], то есть конституционный смысл, тот или иной конституционный принцип вкладываются в каждую норму права еще в момент ее подготовки. Следует отметить, что в свете обсуждаемой в последнее время темы о традиционных национальных ценностях ставится вопрос о конституционализме как о традиционной ценности России[207].

Не осталось в стороне от процесса конституционализации и бюджетное право. Следует подчеркнуть, что в особенности в новых условиях категория конституционализма и конституционализм как явление в

---

[203] *Мирошник С.В.* О принципах финансового права// Финансовое право, 2023, № 4. С. 3.

[204] Такие высказывания звучат на ключевых площадках для профессиональных дискуссий, в частности, на Московском финансовом форуме (2024, 2025 гг.).

[205] *Крусс В.И.* Конституционализация права: основы теории. М.: Норма: ИНФРА, 2016. С. 16.

[206] *Там же*: С. 127.

[207] *Краковский К.П.* Является ли конституционализм традиционной ценностью России? // Спутник высшей школы; том 4, № 4 (19), 2024. С. 31-39; *Бондарь Н.С.* Юридическая Конституция в соотношении с реальным конституционализмом: доктринальная и правоприменительная многомерность (к юбилею Конституции РФ – не только юбилейные размышления)// Спутник высшей школы. том 4, № 4 (19), 2024. С. 8.

политико-правой сфере требует проработки на уровне межотраслевых исследований[208].

Под конституционализацией применительно к отрасли бюджетного права, в первую очередь, следует понимать процесс приведения норм и институтов бюджетного права в соответствие с буквой и духом Конституции. Ю.А. Крохина отмечает одну из стратегических целей конституционализма – формирование конституционных условий бюджетной деятельности государства[209].

Как справедливо отмечает В. И. Крусс, конституционные принципы сквозным образом встраиваются в систему права, т.е. напрямую влияют на текущее законодательство. Закон, противоречащий Конституции, это ошибочный акт. Любые дефекты законодательства – это явные или скрытые отступления от конституционных принципов. Между тем, законотворческие ошибки искажают и ретушируют смысл конституционного текста[210].

Процесс конституционализации связан с другим актуальным явлением российской правовой науки с, так называемой, «цивилизацией права». Под «цивилизацией права» подразумевается общество, где во главу угла должны быть поставлены права и свободы человека, а нормативно-правовые акты должны соответствовать эталону права: легитимность, наглядность, общедоступность[211]. Идея конституционализма выступает одной из детерминантов движения на пути к построению действительной цивилизации права, что в конечном счете и должно определять всю систему регулирования любых общественных отношений. Четко связь конституционализма и ценностей «цивилизации права» прослеживается в определении И.М. Степанова: это система представлений об

---

[208] Там же.
[209] *Крохина Ю.А.* Бюджетное право и российский федерализм. М.: Норма, 2001. С. 109.
[210] *Крусс В.И.* Конституционализация права: основы теории. М.: Норма: ИНФРА, 2016. С. 124.
[211] *Там же*: с. 7.

общедемократических, общецивилизационных политико-правовых ценностях государственно организованного общества[212].

Согласно Конституции Российской Федерации местное самоуправление относится к основам конституционного строя. В этой связи ученые выводят понятие муниципализма как составного элемента российского конституционализма[213]. Правовая доктрина муниципализма базируется на специфических присущих только ей юридических конструкциях и принципах деятельности. Нормативной основой российского муниципализма выступают муниципальные юридические конструкции (термин введен в научный оборот И.В. Бабичевым[214]). В частности, такой юридической конструкцией выступает муниципальное образование[215]. Муниципализм или муниципальный конституционализм, как его называют исследователи в области конституционного права, – это основанная на самоорганизации система экономических, социальных, политических отношений, функционирующих на местном уровне в правовом режиме гарантирования конституционных ценностей, имеющих своей целью самостоятельное решение проживающим на соответствующей территории населением вопросов местного значения, создание условий, обеспечивающих достойную жизнь человека, защиту его прав и свобод[216].

Одним из главный принципов российского муниципализма должен стать принцип взаимодействия и государственно-муниципального партнерства[217]. В особенности указанный принцип проявляется в области межбюджетных отношений с участием муниципальных образований.

---

[212] *Степанов И.М.* Грани российского конституционализма (XX век) // Конституционный строй России. - М.: Изд-во ИГиП РАН, 1992, Вып. 1. С. 30-47.
[213] *Бабичев И.В.* Муниципальное право: системно-структурный анализ юридических конструкций. М.: Норма, 2010. С. 295. (Эту точку зрения разделяют также С.А. Авакьян, В.Т. Кабышев, Т.М. Пряхина и др.)
[214] *Бабичев И.В.* Муниципальные юридические конструкции: системно-структурный анализ : автореферат дис. ... доктора юрид. - Москва, 2010. С.7.
[215] *Бабичев И.В.* Муниципальное право: системно-структурный анализ юридических конструкций. С. 297.
[216] *Георгиева Т. П.* Муниципальный конституционализм и/или единая система публичной власти// Спутник высшей школы; том 4, № 4 (19), 2024. С. 73.
[217] *Бабичев И.В.* Муниципальное право: системно-структурный анализ юридических конструкций. С. 307.

С точки зрения бюджетных правоотношений специальной юридической конструкцией муниципализма, на наш взгляд, можно считать бюджетные полномочия органов местного самоуправления (подробнее данная тема будет раскрыта во втором параграфе настоящей главы).

Конституционные нормы-принципы обусловливают соотношение доктрины муниципализма с доктриной конституционализма как неотъемлемой ее части.

Конституция Российской Федерации, принятая на референдуме 12 декабря 1993 г. (вступила в силу после опубликования 25 декабря 1993 г.), занимает основополагающее место в иерархии правовых актов в Российской Федерации. Б.С. Эбзеев предложил рассматривать сущность конституции как акта согласия и компромисса, отражающего общечеловеческие ценности[218].

Конституции Российской Федерации принадлежит ключевая роль в обеспечении системного единства в правовом регулировании бюджетных отношений. «Конституция выполняет роль организующего начала, «управляющего документа. Она задает четкие векторы движения, ставит стратегические цели развития общества и государства, которые должны быть реализованы в конкретных нормативно-правовых актах»[219]. Таким актом в финансово-бюджетной сфере выступает, в первую очередь, Бюджетный кодекс Российской Федерации (далее – БК РФ), который, несомненно, содержит и развивает положения, заложенные Конституцией Российской Федерации.

Вопрос о системообразующей роли основного закона государства впервые был поставлен не российскими учеными. В американской экономической теории сформировалось отдельное научное направление - конституционная экономика. Его первооткрывателем является американский экономист Джеймс Бьюкенен. В 1986 г. за это научное открытие он получил Нобелевскую премию по экономике. Суть заключается в том, что получение

---

[218] *Эбзеев Б.С.* Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. М.: Юрид. лит., 2005. С. 99.

[219] *Шахрай С.М.* Неизвестная Конституция. М.: Норма, 2013. С. 290.

тех или иных конституционных знаний, в том числе и о конституционных основах превращается в обычную схоластику, если не дополнять их основами экономических знаний. В своих исследованиях он отождествляет государство и рынок, не проводя между этими понятиями особой разницы. Следует отметить, что он оставлял возможность изменения конституции в случае, если это будет необходимо для улучшения результатов принятия управленческих или законодательных решений. Данное научное направление позже было воспринято и российскими учеными, в частности Г.А. Гаджиевым. Как справедливо отметила Г.Н. Андреева, разработка юристами концепции экономической конституции – это отдельный этап в эволюции общей теории конституции[220].

Конституция РФ как основополагающий акт имеет приоритет над любым законом в государстве и выступает ядром правовой и политической системы. Такое понимание Основного закона соответствует, в частности, учению о lex fundamentalis[221].

П.Д. Баренбойм отмечает, что переплетение экономики и права на конституционном уровне особенно заметно в бюджетной сфере[222]. Конституционная экономика, по словам В.В. Мельникова, пронизывает дух и текст Конституции Российской Федерации как гарантия прав граждан на их материальное благополучие[223].

Конституционная экономика как направление научное мысли изучает принципы оптимального сочетания экономической целесообразности достигнутым уровнем конституционного развития, которые находят отражение в конституционных нормах, регулирующих политическую и

---

[220] *Андреева Г.Н.* О месте концепции «экономической конституции» в европейском дискурсе // Журнал российского права. 2007. № 12. С. 54-55.

[221] *Шустров Д.Г.* Essentia constitutionis: Конституция Российской Федерации - взгляд через века конституционной теории // Сравнительное конституционное обозрение. 2017, № 3. С. 76.

[222] *Баренбойм П.Д.* Конституционная экономика: двадцать пять лет в мире и десять лет в России// Законодательство и экономика. 2007. № 6. С. 5.

[223] *Мельников В.В.* Конституционные основы регулирования экономических отношений в России. М.: Юридическое издательство «ЮРКОМПАНИ», 2011. С. 27.

экономическую деятельность в государстве[224]. Это некое взаимное проникновение экономических и правовых знаний. Как цель: конституционная экономика должна способствовать правильному применению Конституции гражданами.

В научной литературе ведутся споры о сочетании таких близких друг к другу понятий, как теория конституционной экономики и теория экономической конституции.

Некоторые ученые отождествляют эти понятия (М. Ю. Мартынова). Другие полагают, что конституционная экономика и экономическая конституция соотносятся как общее и целое (А.Н. Костюков). Тем не менее, различия очевидны: в конституционной экономике ключевым термином является «экономика», а в экономической конституции – «конституция», т.е. экономика рассматривается через призму конституции, т.е. исследуется только определенная ее часть. В первом случае – наоборот.

Одним из аспектов изучения конституционной экономики является, на наш взгляд, вопрос об основополагающей роли Конституции Российской Федерации в регулировании правовых основ местных бюджетов.

Кроме того, решения Конституционного Суда РФ являются важной частью конституционной экономики, причем являются важнейшей характеристикой именно российского понимания конституционной экономики. Или, как ее называют некоторые ученые (А.М. Сергеев), «экономический конституционализм».

В европейских странах теория экономической конституции является востребованной. Хотя, надо отметить, что некоторые российские ученые критично относятся даже к самому названию этой теории. Например, В.Е. Чиркин считает, что добавление к слову «конституция» чего-либо искажает сущность конституции, а именно ее значения как правового акта, устанавливающего основы правового регулирования общества, государства и

---

[224] Конституционная экономика / *Гаджиев Г.А., Баренбойм П.Д., Лафитский В.И.* – М.:Юстицинформ, 2010. С. 11.

правого статуса человека[225]. Поэтому сочетание слов «конституция» и «экономика» некорректно. Тем не менее, по мнению Г.Н. Андреевой, добавление различных слов к конституции никак не может повлиять на ее статус и содержание, так как юридическое значение конституции определяется другими, более значимыми факторами, существование которых делает ее авторитет неоспоримым[226].

Некоторые ученые используют другую терминологию. К примеру, немецкий ученый Клаус Ульзенхаймер использует понятие финансовой конституции. Наиболее понятным российским ученым и наиболее употребляемым является понятие «конституционные основы экономики». Г.Н. Андреева видит в такой терминологии некую опасность, так как, изучая это явление, придется неизбежно столкнутся с определением одного из базовых понятий – экономики, понимание которого является достаточно расплывчатым и мультиаспектным. В связи с этим создание на основе этого понятия какой-либо конституционно-правовой теории представляется весьма затруднительным. Прежде всего, сложности будут связаны с необходимостью изучения экономической теории и, как следствие, изучение базовых положений различных экономических школ[227].

Если обратиться к этимологии термина «конституция», то он происходит от лат. «Constitutio», который применялся в нескольких значениях: 1) устройство, установление; 2) политическое устройство; 3) постановление, решение, распоряжение, закон[228]. Этот термин известен со времён Древнего Рима. Так назывался один из видов правовых актов императоров. Данные акты не имели почти ничего общего с современными конституциями. Эпоха буржуазных революций в Европе в XVII-XVIII веках ознаменует переход к современному пониманию «конституции» как особого учредительного акта. Именно в то время можно обнаружить подобия

---

[225] *Чиркин В.Е.* Основы конституционного права. М.: Манускрипт, 1996. С. 52.
[226] *Андреева Г.Н.* О месте концепции «экономической конституции» в европейском дискурсе // Журнал российского права. 2007. № 12. С. 54.
[227] *Андреева Г.Н.* Там же: с. 55.
[228] *Там же:* с. 54.

документов собственно конституционного характера, например, Орудие управления 1653 г. в Англии. В этих актах закреплялись положения о пределах власти, о гарантиях прав людей. Первой в мире Конституцией стала Конституция США 1787 г. В Европе первыми стали Конституции Польши и Франции 1791 г.

В современном русском языке значение термина «конституция» значительно сузилось, по сравнению с латинским первоисточником. В современных условиях термин «конституция» употребляется для обозначения особого юридического документа. Это правовой акт, закрепляющий основы общественного и государственного строя, правового положения личности, а также являющийся юридизированной формой социальных противоречий[229].

Использование терминов «конституция» и «основной закон» в науке конституционного права является дискуссионным. Одни авторы выступают против отождествления этих понятий[230], другие считают это допустимым, так как «содержание конституции свидетельствует об ее основополагающей роли»[231]. Согласимся со второй позицией по данному вопросу.

Таким образом, можно определить конституцию как учредительный правовой акт, основной документ государства, который может быть принят и изменен в усложнённом порядке, имеет особый объект регулирования (только ключевой круг общественных отношений в государстве), обладает высшей юридической силой и является юридической базой для правотворчества, правоприменения и правосознания[232].

В науке конституционного права сформировалось несколько подходов к пониманию природы конституции. В процессе характеристики ее сущности

---

[229] *Бондарь Н.С.* Юридическая Конституция в соотношении с реальным конституционализмом: доктринальная и правоприменительная многомерность (к юбилею Конституции РФ – не только юбилейные размышления)// Спутник высшей школы; том 4, № 4 (19), 2024. С. 16.

[230] *Бойцова В.В., Бойцова Л.В., Ламовский В.Д.* Конституционное право в российской правовой системе // Общественные науки и современность. 1993, № 6. С. 27-28.

[231] *Колесников Е.В.* Источники российского конституционного права. Саратов: Изд-во Сарат. гос. акад. права, 1998. С. 27-28.

[232] *Там же.*

обнаруживается доминирование двух подходов: классово-политический и рационалистический. Суть *классово-политического подхода* можно продемонстрировать цитатой Ф. Лассаля: «Конституция является реальным отношением общественных сил страны»[233], в данном случае предполагается, что общество разделено на классы.

Сторонники *рационалистического подхода,* не отрицая социально-политических факторов в появлении конституций, не считают их определяющими. По их мнению, на первом плане стоит служебная роль конституции как позитивного документа, закрепляющего государственную организацию и основы статуса личности. Главное здесь - роль конституции как юридического документа, основного закона государства[234].

Конституция как важнейший акт в правовой системе государства выполняет определенные функции.

Во-первых, это *учредительная функция*. Конституция - это верховная легализация основ существующего общественного и государственного строя. Конституция закрепила важнейшие начала в различных направлениях: в политике- общедемократические институты и политический плюрализм, единство системы публичной власти, в экономике- многообразие форм собственности, включая и частную свободу экономической деятельности (предпринимательству) и рыночное хозяйство и т.д.

Во-вторых, *развивающая функция*, устанавливающая исходные начала для развития новых институтов на основе закреплённого ею порядка в отраслевом законодательстве. Как точно определил С.А. Авакьян: «Акты могут развивать положения Конституции. Но при этом, если первое слово по какому-то вопросу уже сказано в Конституции, они не вправе содержать в себе другое предписание. К этому формальному аспекту добавляется сущностный: нельзя в другом акте путем неконституционных интерпретаций, словесных манипуляций предусмотреть такие варианты действий, которые не

---

[233] *Лассаль Ф.* О сущности конституции. Речь, произнесенная в одном берлинском бюргерском окружном собрании в 1862 году. СПб,1906 // Конституционное право: Общая часть: учеб. пособие. 2-е изд. М., 1996. С. 98.
[234] *Спекторский Е.В.* Что такое конституция? М.: тип. т-ва Рябушинских. 1917. С. 105.

вытекают из самой конституции, по ее духу не могут из нее следовать»[235]. Все остальные правовые акты должны соответствовать ей, иначе они будут признаны органом конституционного контроля недействующими.

В-третьих, *функция организации*: конституция активизирует различные аспекты государственной деятельности, направляет государственные органы и общественные объединения, всех граждан на деятельность в духе основного закона. В социально-экономической сфере российская Конституция нацеливает добросовестную конкуренцию, ограничение монополии.

В-четвертых, *стабилизационная функция*, которая связана с таким свойством конституции, как стабильность, усложнённый порядок изменения (ее долгое функционирование без внесения существенных изменений). Стабильность конституции детерминирует стратегические принципы развития государства: незыблемость социального строя, устойчивость государственной власти и т.д. В условиях стабильности Конституции юридическое изменение основ того или иного порядка не представляется возможным.

В-пятых, суть *юридической функции* состоит в том, что конституция является юридическим документом, закрепляющим основы правовой системы; напрямую регулирует отдельные общественные отношения; представляет «вводные положения» для дальнейшего развития законодательства.

Нормы конституции обладают некоторыми особенностями (кроме тех характеристик, которые присущи всем нормам права: содержат правила поведения субъектов права, общеобязательны, рассчитаны на многократное применение неограниченным кругом лиц и т. д.). Во-первых, большинству норм Конституции присуща высокая степень нормативной обобщенности. Данный актом закрепляется только основной круг общественных отношений,

---

[235] *Авакьян С. А.* Конституция России: природа, эволюция, современность. М.: РЮИД , 2000. С. 20.

являющийся базой для развития других[236]. Во-вторых, в некоторых случаях Конституция Российской Федерации имеет прямое действие. При этом нормы текущего законодательства развивают конституционные положения.

Отдельные ученые-конституционалисты предлагают в дополнение к вышеописанным и традиционно признанным свои, авторские свойства основного закона. Например, И.Г. Дудко называет такое имманентно присущее Конституции РФ свойство как авторитетность[237].

В науке существует несколько точек зрения относительно признания Конституции России источником финансового, бюджетного права, содержащим его основы. Конституционная поправка 2020 года, изменившая в том числе бюджетно-правовой статус муниципальных образований, актуализировала данную тему.

Согласно первой точке зрения, и этого взгляда придерживаются большинство ученых, занимающихся вопросами финансового права (например, Ю.А. Крохина, Н.И. Химичева), Конституция благодаря своим юридическим признакам закладывает основы финансово-правового регулирования.

Согласно точке зрения, которой придерживается вторая группа ученых, Конституция России не признается источником финансового права, хотя они признают, что ее правовые нормы, касающиеся финансово-правового регулирования, составляют *основу,* являются базисом развития финансового законодательства (В.С. Основин, О.Г. Румянцев, Я.Н. Уманский). Например, Я.Н. Уманский писал: «Конституция закрепляет все важнейшие стороны и устои общественного и государственного строя. Тем не менее, несмотря на многообразие общественных отношений, урегулированных нормами Конституции, все ее нормы применимы только к одной отрасли права - к конституционному праву»[238]. В подтверждение

---

[236] *Хабриева Т. Я., Чиркин В. Е.* Теория современной Конституции. М.: Норма, 2007. С. 66.

[237] *Дудко И.Г.* К вопросу об авторитетности Конституции Российской Федерации //Lex Russica, № 11, ноябрь 2018 г. С. 93.

[238] *Уманский Я. Н.* Советское государственное право. М.: Госюриздат, 1960. С. 144.

указанной позиции О.Г. Румянцев указывал, что как документ долговременного действия Конституция не является сугубо юридическим актом, т. к. всегда несёт определённую идеологическую нагрузку и тем самым регулирует социальные отношения[239].

Тем не менее, господствующая в науке позиция заключается в признании Конституции источником финансового права, закрепляющим его конституционные основы, и, соответственно, Конституция содержит концентрированное базовое нормативное выражение правовых начал местных финансов. Развитие и конкретизация норм Конституции Российской Федерации, регулирующих этот институт бюджетного права, нашли своё отражение в Бюджетном кодексе Российской Федерации.

Определяющее значение Конституции заключается в том, что она создает правовые основы общественных отношений, закладывает системообразующие принципы, такие как приоритет прав человека, федеративный и социальный характер государства, разделение властей и т.д. Дальнейшее развитие эти принципы должны иметь в текущем законодательстве. В частности, это проявляется в выполнении социальных обязательств государства на уровне местной власти.

Таким образом, нельзя не согласиться с позицией, высказанной председателем Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькиным: «Конституция - это свод главных норм прямого действия, на котором держится все остальное здание “предсказуемого будущего“»[240]. Нормы Конституции России создают некий фундамент для функционирования и развития бюджетных правоотношений, и на этой основе законодателем строятся конкретные механизмы регулирования данных отношений. Как справедливо отмечают исследователи в области финансового права: «Сами по себе существенные признаки конституции как правового акта высшей юридической силы

[239] *Румянцев О. Г.* Основы конституционного строя России. М.: М.: Юрист, 1994. С. 32.
[240] *Зорькин В.Д.* Цивилизация права и развитие России. М.: Норма: ИНФРА-М, 2015. С. 182.

позволяют рассматривать ее как главный источник правового регулирования общественных отношений в налогово-бюджетной сфере»[241].

Влияние Конституции Российской Федерации на регулирование местных бюджетов может проявляться в нескольких аспектах:

- Во-первых, наиболее значимые принципы местного самоуправления имеют прямое закрепление в Конституции Российской Федерации и регулируются путем применения механизма прямого действия ее норм.
- Во-вторых, бюджетное законодательство регулирует соответствующий круг общественных отношений в строгом соответствии с положениями Конституции Российской Федерации и под конституционным контролем. Например, положения о самостоятельности местного самоуправления в бюджетном законодательстве находят отражение в части закрепления собственных бюджетных полномочий муниципальных образований, доходных источников местных бюджетов, самостоятельном осуществлении расходных обязательств.
- В-третьих, конституционные нормы и принципы могут быть одним из способов преодоления конкуренции норм права и разрешения юридических конфликтов. На практике реализация данного вида конституционализации осуществляется Конституционным Судом РФ.

Являясь «сводом основополагающих ценностных императивов»[242], Конституция Российской Федерации определяет главные, стратегические направления финансово-экономического развития российской государственности. Как справедливо утверждает В.В. Мельников:

---

[241] *Лоскутов А.Э.* Конституция как источник правового регулирования распределения налоговых доходов между бюджетами в Российской Федерации, ФРГ и США //Юридический вестник Ростовского гос. экон. ун-та.2006. - № 2. С. 43 – 47.

[242] *Бондарь Н.С.* Аксиология судебного конституционализма: конституционные ценности в теории и практике конституционного правосудия. М.: Юрист, 2014. С. 15.

«Экономические положения конституции определяют фундамент экономики соответствующей страны»[243].

Хотя, надо отметить, что, в сравнении с зарубежными конституциями, российский Основной закон содержит достаточно фрагментарное и не всегда полное регулирование бюджетных вопросов. Как отмечают исследователи[244], в конституциях зарубежных стран можно найти примеры выделения конституционного регулирования финансово-экономических вопросов в отдельное структурное подразделение – главу или раздел (Основной закон ФРГ 1949 г., Конституция Королевства Испании 1978 г., Конституция Бразилии 1988 г., Конституция Португальской Республики 1976 г.). Некоторые ученые против использования только косвенного метода (без выделения специализированного раздела) конституционного закрепления экономических отношений, т.к. такое регулирование является хаотичным, и ему присуще чрезмерное количество чисто декларативных положений и отсутствие конкретного процедурного регулирования[245].

Нормами российской Конституции, определяющими бюджетно-правовой статус местного самоуправления, являются:

1) Часть 2 статьи 3 Конституции РФ: народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

2) Часть 2 статьи 8 Конституции РФ: в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности.

3) Статья 12 Конституции РФ: в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в

---

[243]*Мельников В.В.* Конституционные основы регулирования экономических отношений. М.:ЮРКОМПАНИ, 2011. с. 55.

[244] *Мокрый В.С.* Местное самоуправление в Российской Федерации как институт публичной власти и гражданского общества: дис. ... доктора юрид. наук. – М.:, 2003. С. 134.

[245]*Молодцов Т.Р.* Методы конституционного регулирования финансовых отношений// Конституционное и муниципальное право. – 2014. - № 9. С. 11-17.

пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

4) Часть 2 статьи 15 Конституции РФ: органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы.

5) Статья 18 Конституции РФ: смысл, содержание и применение законов, а также деятельность местного самоуправления определяется, исходя из постулата о том, что права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими.

6) Статья 130 Конституции РФ: местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

7) Часть 1 статьи 132 Конституции РФ: органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, вводят местные налоги и сборы, обеспечивают в пределах своей компетенции доступность медицинской помощи, решают иные вопросы местного значения.

8) Часть 2 статьи 132 Конституции РФ: органы местного самоуправления могут наделяться федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации отдельными государственными полномочиями при условии передачи им необходимых для осуществления таких полномочий материальных и финансовых средств.

9) Часть 3 статьи 132 Конституции РФ: органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.

10) Статья 133 Конституции РФ: местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате выполнения органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций, а также запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

К конституционным основам местных бюджетов следует относить не только конституционные положения, имеющие прямую финансово-экономическую, бюджетно-правовую направленность, но и в целом Конституцию как социально-правовое явление как базисный документ. То есть к основам следует относить и другие нормы, которые обычно связывают с лишь с политико-правовым смыслом (статья 4 Конституции РФ).

Предваряя критику конституции любого государства, следует отметить, что основной закон – это всегда модель, образ желаемого будущего. Во всяком случае, именно такая задача ставилась авторами российской Конституции на момент ее принятия. Как говорил Фрэнк Маньюэл: «В каждом творце конституции прячется утопист». О футуризме конституционных норм говорил и Председатель Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькин: «Многие нормы Конституции направлены на будущее, на перспективу[246]».

Один из авторов проекта Конституции Российской Федерации, С.М. Шахрай отмечает, что сегодня ее потенциал далеко не реализован[247]. Конституция «на бумаге» и в жизни могут сильно расходиться, причем не всегда из-за недостатков юридической техники самой Конституции, а из-за проблем реализации ее положений. Ведь декларирование тех или иных

---

[246] *Зорькин В.Д.* Право будущего в эпоху цифр. Индивидуальная свобода или сильное государство?// Российская газета - Федеральный выпуск. 2020. № 83(8137).

[247] Интервью С.М. Шахрая: «Сегодня есть несколько альтернативных вариантов Конституции»// http://rapsinews.ru/legislation_publication/20121212/265740760.html

ценностей еще недостаточно для их успешной реализации на практике. Основная проблема заключается в наличии конфликта между заложенным в Конституции либерализмом и реальными возможностями его осуществления[248]. О том, насколько эффективно работает так называемая «экономическая конституция», можно судить по уровню экономической свободы страны, по уровню развития и самостоятельности ее экономических институтов, по степени вмешательства государства в экономические процессы, а в бюджетной деятельности, на наш взгляд, и по уровню самостоятельности регионов и муниципальных образований. С.М. Шахрай заключает, что «степень фиктивности основного закона, то есть его несоответствие нынешним реалиям, составляет в сегодняшней России 20-25%»[249].

Взгляды разных ученых на конституционное регулирование бюджетных отношений разнятся. По мнению судьи Конституционного Суда Российской Федерации Г.А. Гаджиева, Конституция России 1993 года в достаточной степени осветила социально-экономические основы[250], так как на конституционном уровне отражены экономические функции органов государственной власти, а также основы функционирования отдельных институтов, вершащих экономическую политику. При этом последние поправки к основному закону усиливают его социальную направленность.

Несмотря на фрагментарность регулирования бюджетно-правовых вопросов в Конституции Российской Федерации, в ее нормах нашли отражение и основные бюджетные полномочия местного самоуправления (статья 132, 133 Конституции РФ).

Российская Конституция демонстрирует жизнеспособность и актуальность содержания. Как свидетельствуют американские ученые,

---

[248] Конституционная экономика / *Гаджиев Г.А., Баренбойм П.Д., Лафитский В.И.* – М.:Юстицинформ, 2010. С. 30.

[249] Интервью С.М. Шахрая: «Сегодня есть несколько альтернативных вариантов Конституции»// http://rapsinews.ru/legislation_publication/20121212/265740760.html

[250] Конституционная экономика / *Гаджиев Г.А., Баренбойм П.Д., Лафитский В.И.* – М.:Юстицинформ, 2010. С. 28.

средний срок жизни демократических конституций составляет 13-17 лет[251]. Конституции России в декабре 2024 года исполнился 31 год, и, по нашему мнению, она способна существовать еще долго и отвечать экономическим реалиям нашего государства. Новеллы, внесенные в текст Конституции, во многом представляют собой констатацию уже сложившегося правового регулирования общественных отношений. Иными словами некоторые положения просто «подняты» с уровня регулирования текущим законодательством на конституционный уровень, чем обеспечена их большая стабильность и гарантированность.

Вместе с тем, необходимо отметить следующее. Принципы налогово-бюджетных аспектов разграничения компетенции между звеньями публичной власти в Конституции не определены. При этом главная проблема обеспечения самостоятельности каждого уровня власти – это противоречия между органами государственной власти федерального и регионального уровня государства, а также между органами государства и органами местного самоуправления по поводу разграничения доходных источников бюджетной системы и обязанностей по осуществлению расходов из бюджетов всех уровней[252]. Вместе с тем, по мнению некоторых ученых, Конституция не дает четкого представления о месте третьего звена в системе федеративных межбюджетных отношений[253]. Также нужно указать на отсутствие в Конституции важнейшего принципа о соответствии расходов выполняемым функциям. Замена конституционной формулировки статьи 132 – «органы местного самоуправления...*вводят* местные налоги и сборы» стала закреплением сложившейся законодательной практики, так как перечень местных налогов и сборов устанавливает федеральный центр. Это соответствует и той интерпретации, которая была дана Конституционным Судом РФ (в Определении от 5 февраля 1998 г. № 22-О): органы местного

[251] *Шахрай С.М.* Неизвестная Конституция. М.: Норма, 2013. С. 18.
[252] *Горбунова О. Н., Селюков А. Д., Другова Ю. В.* Бюджетное право России. М.: КноРус, 2002. С. 111.
[253] *Бетин О. И.* Системные механизмы управления межбюджетными отношениями. М.: Финансы и статистика, 2002. С. 109.

самоуправления не вправе устанавливать дополнительные налоги и сборы, не предусмотренные федеральным законом: представительные органы местного самоуправления вправе самостоятельно решать лишь вопрос, вводить или не вводить те местные налоги, которые перечислены законом. Вместе с тем, некоторые авторы высказывают опасения относительно дальнейшего сужения налоговых прав местного самоуправления[254].

Ученые, занимавшиеся исследованием вопроса о конституционных основах бюджетных отношений, нередко в своих работах ставят вопрос о необходимости выделения в Конституции РФ отдельного раздела или главы, посвященной проблемам бюджетного федерализма[255]. Е. Бухвальд предлагает назвать этот раздел «Основные принципы бюджетного устройства (федерализма) и межбюджетных отношений»[256]. Это бы соответствовало высокой значимости бюджетных отношений для развития федеративного государства.

В качестве альтернативы высказываются предложения принять федеральный конституционный закон, закрепляющий основы регулирования финансово-бюджетных отношений,[257] в связи с недостаточностью конституционных норм. В частности, за это активно выступает один из авторов Конституции, С.М. Шахрай: «…не стоит торопиться с поправками в Конституцию, поскольку большинство возникающих вопросов и проблем можно решить принятием соответствующих конституционных законов»[258].

Представляется, что с особой осторожностью следует относиться к кардинальным конституционным изменения, которые могут повлечь серьезные социально-политические и экономические риски, в то время как

---

[254] *Болдырев О.Ю.*Публичная власть в России: конституционно-экономические проблемы. Конституционное и муниципальное право, 2021, № 11. С. 12.

[255] *Кикоть В.* О некоторых конституционно-правовых вопросах бюджетного федерализма // Право и жизнь. 1998. № 13. С. 17; *Крохина Ю. А.* Бюджетное право и российский федерализм. М.: Норма, 2002. С. 147; *Лоскутов А.Э.* Конституция как источник правового регулирования распределения налоговых доходов между бюджетами в Российской Федерации, ФРГ и США.//Юридический вестник Ростовского государственного экономического университета. 2006, № 2. С. 43 – 47.

[256] *Бухвальд Е.* Альтернативы российской модели бюджетного федерализма // Федерализм. 2001. № 3. С. 162.

[257] Например: *Лосева Н. Е.* Правовые основы межбюджетных отношений в Российской Федерации. Автореф. дис….к.ю.н. Саратов, 2005. С. 8.

[258] Интервью С.М. Шахрая// https://www.garant.ru/interview/588122/

неисчерпанный правовой потенциал Конституции огромен. Как совершенно точно отметил В.Д. Зорькин: «У нас много претензий к Конституции, но Конституция имеет еще больше претензий к нам»[259]. Куда эффективнее будет переключить внимание на улучшение правоприменительной практики, так как требования современного конституционализма, действительно, высоки. Не следует исключать возможность внесения «точечных» изменений в Конституцию, в том числе и в финансовой сфере, которые были бы продиктованы реальной необходимостью укрепления бюджетной стабильности страны.

Таким образом, Конституция Российской Федерации 1993 г. предопределила основные направления развития и становления всех сфер общественной и государственной жизни, облик и современное состояние российской национальной экономики, а также в общих чертах создала фундамент для функционирования местных финансов.

Несмотря на многоплановость конституционных норм, все они находятся в глубоком внутреннем единстве, составляют единую систему конституционных институтов, которые в своей совокупности могут быть определены как экономическая конституция России[260].

Исследуя конституционное регулирование местных бюджетов, представляется необходимым рассматривать данный вопрос не только в рамках текста Конституции Российской Федерации, но в разрезе конституционных основ указанного явления.

Прежде всего, считаем необходимым разъяснить содержания термина «конституционные основы», а именно элементов, которые в него включаются. Само понятие «основа» является общенаучным, философским, но оно вполне применимо в юридической науке. Ее можно определить как исходное условие, предпосылку существования некоторого явления или

---

[259] *Зорькин В.Д.* Право будущего в эпоху цифр. Индивидуальная свобода или сильное государство?// Российская газета - Федеральный выпуск. 2020. № 83(8137).

[260] *Мельников В.В.* Конституционные основы регулирования экономических отношений. М.:ЮРКОМПАНИ, 2011. С. 37.

системы явлений[261]. Основы задают направления формирования, функционирования, развития и изменения всех других сторон исследуемого объекта. А.К. Билялова рассматривает основу как «базовый источник сущности»[262].

Изучая юридический аспект тех или иных общественных отношений, мы рассматриваем правовую основу, которая представляет собой иерархическую совокупность нормативно-правовых актов (иных актов), регулирующих данную сферу жизни общества. Конституционные основы являются «венцом» такой иерархической структуры. В научной литературе данное понятие используется достаточно часто, однако нет единого подхода к его трактовке.

Прежде всего, следует отметить, что данное понятие является общеправовым и используется при рассмотрении правового регулирования самых разнообразных общественных отношений[263]. Не вызывает сомнений включение дифференцированных или системно объединённых норм Конституции РФ[264] в понятие конституционных основ. Данный подход берет свои истоки еще с Советского времени. Например, О.Е. Кутафин определял данное понятие как «научно обоснованные и конституционно закрепленные требования объективных законов общественного развития, на основе которых осуществляется государственная деятельность».[265] А.А. Белкин, проведя детальный анализ конституционных основ, выделил их основные характеристики: а) принадлежность норм к одному юридическому акту; б)

---

[261]Философская энциклопедия. 1967. Т.4. С. 170.

[262]*Билялова А.К.* Диалектика категорий «основа» и «обоснованное»: автореф. дис… канд. философ. наук. Алма-Ата, 1978. С.7.

[263] См.: *Керимов Э.С.* Конституционно-правовые основы государственного управления в сфере финансовой деятельности Российской Федерации: автореф. дис… канд. юрид. наук. Махачкала, 2006. С.7; *Лепехин А.А.* Конституционно-правовые основы управления государственной собственностью в Российской Федерации: автореф. дис… канд. юрид. наук. М., 2002; *Тлипиев А.Т.* Конституционно-правовые основы государственного финансового контроля: автореф. дис… канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2003. С. 10.

[264]*Крохина Ю. А.* Бюджетное право и российский федерализм. М.: Норма, 2002. С. 92.

[265]*Кутафин О.Е.* Конституционные основы общественного строя и политики СССР. М, 1985. С. 160. Такой же позиции придерживаются М.М. Кулыбеков (Конституционные основы экономической политики СССР: автореф. дис… канд. юрид. наук. М., 1986. С.9), А.И. Умнова (Конституционные основы современного российского федерализма. М., 1998. С. 44), Ю.А. Крохина (Принцип федерализма в бюджетном праве. Дис… докт. юрид. наук. Саратов, 2001. С. 130).

обеспечение в его рамках не детальной, но многосторонней регламентации конституционных основ сферы жизни общества; в) разнообразие используемых нормативных средств.[266]

Другие авторы идут по пути расширения данного понятия, включая в него закрепленные в конституционном законодательстве принципы, а также иные начала и требования, обязательные для всех форм и видов деятельности государства[267]. Такое расширение понятия объясняется обычно тем, что понятие конституционных основ нельзя рассматривать с позиций «моноконституционности», в него необходимо включать, наравне с положениями Конституции, нормы иного конституционного законодательства, то есть все нормы, которые имеют конституционное значение. Думается, что в данном случае имеет место смешение конституционных основ и иных правовых основ.

Некоторые ученые отождествляют понятия «конституционно-правовая основа» и «конституционно-правовые принципы».[268] В качестве примеров можно привести позиции В.В. Гладышева, который рассматривает конституционные основы как основополагающие принципы государства[269], и Е.А. Ровинского, определившего значение указанного понятия как принципы и нормы, закрепленные в Конституции.[270] Не углубляясь в детальный поиск отличий между названными двумя понятиями, отметим, что все авторы единодушно признают конституционно-правовые принципы в качестве основополагающих начал правового регулирования.

В настоящее время с учетом возрастания роли Конституционного Суда Российской Федерации и получающему большее движение процесса конституционализации, который подразумевает, в том числе и практику

---

[266]*Белкин, А. А.* Категория "основа" в Конституции СССР//Вестник Ленинградского университета: Экономика. Философия. Право. -1983. - № 11. С. 76.

[267]*Туляй А. Н.* Конституционные основы финансовой деятельности в РФ: автореф. дис. канд. юрид. наук. Томск, 1999. С. 31.

[268]Там же: с. 15; *Спицына В. А.* Конституционно-правовые основы финансовой деятельности субъекта Российской Федерации на примере Астраханской области. Дис. …канд. юрид. наук. СПБ, 2010. С. 43.

[269]*Гладышев В.В.* Конституционные основы внешней политики Советского государства. М.: Междунар. отношения, 1978. С. 13.

[270]*Ровинский Е. А.* Основные вопросы теории советского финансового права. М.: Госюриздат, 1960. С. 11.

Конституционного Суда РФ, которая расширяет конституционное пространство, углубляет и детализирует содержание норм Конституции, считаем, что говорить о конституционных основах только как о положениях, установленных в Конституции неверно.

Происходящая уже несколько лет глубокая трансформация источников права выразилась, например, в том, что среди более актуальных источников права выделилась судебная практика. Как справедливо утверждает С.Г. Еремин, в целях адекватного закрепления правовых отношений следует прибегать к концепции разноисточникового права[271].

Содержание конституционных ценностей не ограничивается прямо установленными в Конституции нормами, ведь ее регулятивное свойство проявляется в достаточно сжатом, можно сказать «спрессованном» виде.

Аксиологические начала Основного закона проявляются также в результате конституционно-оценочной деятельности Конституционного Суда РФ[272]. Тем не менее некоторые авторы относят к роли Конституционного суда только лишь обеспечение эффективного конституционного контроля над финансовым законодательством и полностью отрицают его влияние на формирование конституционных основ[273].

В последние годы довольно устойчиво мнение о том, что решения Конституционного Суда РФ – источники права особого рода, непосредственно составляющие конституционно-правовые основы всех отраслей финансового права[274]. Их особый правовой характер связан с правовой природой самого органа конституционного контроля России. Деятельность Конституционного Суда РФ выходит за рамки правоприменения, сближается с нормативно-установительной деятельностью посредством вынесения постановлений и определений, являющихся

---

[271] *Еремин С.Г.* Источники финансового права: монография/ под ред. И.Б. Лагутина. М.: Проспект, 2023. С. 11.
[272] *Там же*: с.15.
[273] *Керимов Э.С.* Конституционно-правовые основы государственного управления в сфере финансовой деятельности РФ: автореф. дис. канд. … юрид. наук. Махачкала, 2006. С. 7.
[274] Там же: с.82.

содержательным расширением конституционных основ финансового права. В частности, В.В. Лазарев приравнивает решения Конституционного Суда РФ к нормативно-правовым актам, руководствуясь присущими им признаками: являются актами федерального органа власти, носят нормативных характер, обязательны для своих адресатов и т.д.[275]

Как отмечает В.Д. Зорькин, правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации имеют прецедентное значение[276]. Суд оказывает существенное влияние на правотворчество.

Конституционному Суду отводят особое место, возвышают его над всей судебной системой, говоря, что он – «больше, чем суд»[277]. Нужно также отметить, что Конституционной Суд РФ является как «негативным законодателем», так и «позитивным», так как признание нормы неконституционной так же, как и подтверждение конституционности акта, всегда опирается на интерпретацию Судом конституционных принципов и норм, либо выявление конституционно-правового смысла закона.

Конституционный Суд не устраняет пробелы в Конституции, а выявляет «действительный ее смысл в контексте изменяющейся действительности и таким образом обогащает ее правовое содержание[278].

Отдельное место в научных исследованиях сущности и роли решений Конституционного Суда в правовой системе занимает изучение правовой природы правовой позиции Конституционного Суда. Юридическая природа решений КС РФ как источников права связана с изложенными в них правовыми позициями, которые появляются в результате интерпретации духа и буквы Конституции РФ и истолкования конституционного смысла

---

[275] *Лазарев В.В.* Техника учета решений Конституционного Суда Российской Федерации в законодательной деятельности// Законотворческая техника современной России: состояние, проблемы, совершенствование: Сборник статей. В 2-х т./ Под ред. В.М. Баранова. Н.Новгород, 2001.Т.1. С. 49.

[276] *Зорькин В.Д.* Конституционный Суд России: доктрина и практика: [монография]. – М.: Норма, 2017. С. 342.

[277] *Бондарь Н.С.* Конституционный Суд России: не «квазисуд», а больше чем суд //Журнал конституционного правосудия. 2010. №3. С. 30.; *Коростелев Д. А.* Теоретические и конституционно-правовые основы государственного аудита в субъектах РФ. Петропавловскую-Камчатский: Камчатпресс, 2011. С. 69.

[278] *Зорькин В.Д.* Конституционный Суд России: доктрина и практика: [монография]. – М.: Норма, 2017. С. 355.

положений отраслевых законов. Именно формулируя правовые позиции, Конституционный Суд РФ выполняет функцию «позитивного законодателя», так как они являются прообразом будущих правовых норм и содержат концентрированное выражение той конституционной интерпретации, которую Конституционный Суд придает рассматриваемой норме права. Тем не менее, на наш взгляд, источником права можно считать решение Конституционного Суда в целом, а не только правовую позицию[279].

В юридической практике сложился подход, согласно которому резолютивная часть имеет значение для законотворческого процесса. При этом мотивировочная часть решения нередко содержит общие ориентиры для правового регулирования тех или иных общественных отношений.

Следует отметить, что правовые позиции в определениях с «положительным содержанием», по мнению исследователей, обладают меньшей юридической силой. Вместе с тем, правовые позиции могут трансформироваться, подстраиваясь под новые жизненные реалии. В этом случае применение ранее сформулированной правовой позиции не является абсолютным с учетом единства буквы и духа закона[280].

В результате деятельности Конституционного Суда РФ происходит конкретизация общих конституционных установлений, соприкоснувшихся с реальной жизнью права, благодаря чему формируется «живое» финансовое, бюджетное право. Как справедливо отмечает С.М. Шахрай, благодаря Конституционному Суду РФ Конституция РФ становится не просто «тонкой брошюркой, но живым организмом», адекватно отвечающим современным реалиям[281].

Интерпретационная деятельность Конституционного Суда РФ напрямую связана и обусловлена процессами конституционализации.

---

[279] См., напр.: *Бондарь Н.С.* Власть и свобода на весах конституционного правосудия: защита прав человека Конституционным Судом Российской Федерации. М.: Юстицинформ, 2005. С.134-140; *Кочев В.А.* Конституционное право. Пермь: ПГНИУ, 2017. С.72.

[280] *Зорькин В.Д.* Конституционный Суд России: доктрина и практика: [монография]. – М.: Норма, 2017. С. 347.

[281] http://rapsinews.ru/legislation_publication/20121212/265740760.html

Например, это взаимосвязь прослеживается в классификации типов процесса конституционализации, разработанной В. И. Круссом[282]:

- возможная (она может быть только позитивной);
- необходимая (носит негативный характер).

В первом случае речь идёт о постановлениях КС РФ и определениях с позитивным содержанием, когда выявляется конституционный смысл акта законодательства. Во втором подразумевается "очистка" законодательства от неконституционных норм путём принятия постановления о неконституционности.

Направленность практики КС РФ на конституционализацию всей российской нормативно-правовой системы отмечает Н.В. Витрук[283]. Неверно и однобоко было бы сводить данный процесс к простой реализации конституционных установлений. Он раскрывается в толковании конституционных принципов, в развитии конституционных основ.

Необходимость учреждения особого органа, который бы осуществлял конституционное правосудие, продиктована двумя важнейшими конституционными принципами: принципом правового государства и принципом разделения властей. Оба эти принципа требуют наличия специального органа, который бы оценивал деятельность любого государственного органа или правовой акт на его соответствие букве и духу Конституции РФ. Также этот судебный орган должен выступать сдерживающей и уравновешивающей силой по отношению к другим ветвям власти. По справедливому замечанию В.И. Савина: «Создание Конституционного Суда призвано обеспечить конституционно-правовой характер всей системы государства и деятельности всех его органов»[284].

Дискуссия о том, может ли суд создавать правовые нормы, в России началась давно. В течение многих лет превалировал отрицательный ответ на

---

[282] *Крусс В. И.* Конституционализация права: основы теории. М.: Норма: Инфра, 2016. С. 77.
[283] *Витрук Н.В.* Верность Конституции. М.: Изд-во Рос. акад. правосудия, 2008. С. 251.
[284] *Савин В. И.* Коллизии в федеративных отношениях и конституционно-правовой механизм их разрешения. М.: Экон-информ, 2005. С. 84.

этот вопрос. В первую очередь, это связано с устоявшимся позитивистским взглядом на право. С начала 90-х годов наблюдается тенденция признания за судебной практикой способности выступать в качестве источника права. В последнее время в юридической литературе все чаще появляются мнения о закреплении судебного прецедента в качестве источника права. Эти положения основываются на развитии правовой, в том числе, судебной системы, переосмыслении роли и значения судебной власти, судебных актов в РФ.

По данному вопросу неоднократно высказывал свое мнение выдающийся ученый-конституционалист О.Е. Кутафин. Он придавал большое значение конституционному правосудию, мотивируя это тем, что именно оно «помогает контролировать фактическое соответствие законодательства нормам Конституции РФ, соотносит ее практическое и фактическое значение».

Он выделял три значения конституционного контроля:

1. Это проверка соблюдения Конституции, а также конституционных законов и соответствия всех других НПА высших органов государственной власти действующей Конституции.

2. Это деятельность компетентных государственных органов по проверке, выявлению, а также устранению несоответствий нормативных актов Конституции, в ходе чего такие органы уполномочены отменять обнаруженные несоответствия.

3. Это обеспечение конституционности правовых актов путем лишения юридической силы тех из них, которые носят антиконституционный или же антиправовой характер (здесь имеется в виду несоответствие общим правовым принципам, вытекающим из духа Конституции)[285].

Взгляды ученых на правовую природу постановлений Конституционного Суда различаются. Одни авторы признают их в качестве источников российского права (В.А. Туманов, М.С. Саликов, Б.С. Эбзеев

[285] *Кутафин О.Е.* Российский конституционализм. М.: Норма, 2008. С. 56.

и др.), другие это отрицают (Н.А. Богданова, Т.Г. Морщакова, Т.Я. Хабриева, С.Г. Еремин и др.). О.Ю. Болдырев не выделяет позиции Конституционного Суда как самостоятельные источники права, содержащие конституционные основы, но рассматривает их как одно из направлений влияния Конституции на экономику[286]. Акты Конституционного Суда следует, на наш взгляд, рассматривать как «продолжение» положений Конституции. Акты Суда, по выражению Н.С. Бондаря, как бы «примыкают» к Конституции и образуют особый вид источников права[287].

Решения Конституционного Суда РФ выполняют функцию развития (динамики и инновации) законодательства. Многие правовые позиции стали основой будущих правовых норм в отраслевом законодательстве. Изучение практики Конституционного Суда показывает, что он исходит из презумпции истинности ранее высказанной им позиции. Его решения служат судебными прецедентами при разрешении аналогичных дел в будущем для самого Конституционного Суда. В особый статус практику Конституционного Суда возводят И.В. Смолькова и П.О. Преловский[288], они придают его решениям доктринальное значение.

Преюдициальный характер практики Конституционного Суда подчеркивают В.Д. Зорькин и Т.Г. Морщакова: «Решения Конституционного Суда РФ с содержащимися в них правовыми позициями не прецеденты и не преюдиции в традиционном понимании, а нормативные акты с преюдициальными свойствами, отражающие особого рода правотворчество и занимающие особое место в системе источников права России»[289], поскольку Конституционный Суд устанавливает факт соответствия или несоответствия

---

[286] *Болдырев О.Ю.* Конституционная реформа в России: актуальность, реализация, перспективы.// Конституционное и муниципальное право, № 12, 2020. С. 5.

[287] *Бондарь Н.С.* Конституционный контроль в системе нормоконтрольных функций//Судья, 2021, № 10. С. 15.

[288] *Смолькова И. В., Преловский П. О.* Значение правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации для уголовного судопроизводства // Известия Иркутской государственной экономической академии. — 2015. — Т. 25, № 5. — С. 870–878.

[289] *Зорькин В.Д.* Прецедентный характер решений Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал российского права. 2004. № 12. С. 6.

какого-либо закона Конституции, который имеет преюдициальное значение[290].

Тем не менее, в соответствии с принципом разделения властей Конституционный Суд, как и другие органы правосудия, является правоприменительным органом, а значит, не может творить право, создавать новые правовые нормы. Это полномочие остается всегда прерогативой законодательной власти. Как правильно отметил А.В. Голубев: «Постановления о признании нормы неконституционной не приводят к возникновению новой нормы права; в дальнейшем общественные отношения продолжают регулироваться нормами, сохраняющими юридическую силу»[291]. На такой же позиции стоял и В.С. Нерсесянц: «Судебная практика выполняет не правотворческую, а лишь правоприменительную (и соответствующую «правотолковательную») деятельность[292], а значит судебная деятельность – не источник права (в смысле судебного правотворчества). Тем не менее, В.С. Нерсесянц отдает должное правоприменительной деятельности, подчеркивая ее особую значимость в современном обществе. Однако ее возвышение связывает не с наделением судов законодательными полномочиями, а с тем, что судебная власть стала «независимой и полновластной защитницей *права и правового закона (курсив мой-А.К.)*, а не произвольных установлений и антиправовых приказных норм политико-партийной власти» (здесь проводится сравнение с советским правом)»[293].

Исследование практики Конституционного Суда РФ очевидно показывает, что Суд активно вмешивается и даже «правит» законодательные нормы; как бы «разворачивает» их в сторону Конституции, а значит и претворяет конституционные основы в жизнь субъектов бюджетных

---

[290] *Морщакова Т. Г.* Судебное правоприменение в России: о должном и реальном. М.: Р. Валент, 2010. С. 37.
[291] *Голубев А.В.* Решения Конституционного Суда РФ как источник бюджетного права // Финансовое право. 2016. № 5. С. 32.
[292] *Нерсесянц, В. С.* Суд не законодательствует и не управляет, а применяет право (о правоприменительной природе судебных актов //Судебная практика как источник права. М., 1997. С. 28.
[293] *Нерсесянц, В. С.* Там же: с. 21 - 38.

правоотношений. По словам бывшего Председателя Верховного Суда Израиля, судья выступает в качестве законодателя в конкретном деле[294]. Конституционный Суд Российской Федерации использует в том числе и такие варианты истолкования, которые способствуют совершенствованию проверяемой нормы путем ее «погружения» в систему конституционных принципов и норм[295].

В связи с этим, на наш взгляд, решения Конституционного Суда Российской Федерации обладают некоторыми чертами нормативности и являются источником регулирования местных финансов, закрепляющим ее конституционные основы. Как отмечают некоторые исследователи, многие проблемы бюджетно-налогового регулирования, в том числе вопросы распределения бюджетных прав, бюджетных средств, могут быть решены посредством конституционного правосудия. Любой заложенный в Конституции принцип своего рода «таинство» со своим исключительным нормативным содержанием. Глубина этого содержания определяет многообразие форм толкования права: аутентическое, доктринальное, судебное. Именно в конституционных принципах воплощаются в концентрированном виде дух и смысл Конституции. Поэтому истолкование этих принципов позволяет адаптировать конкретные конституционные нормы к постоянно изменяющимся условиям общественной жизни[296]. Эта высокая миссия и возложена на Конституционный Суд Российской Федерации.

Независимость и беспристрастность Суда выступают важнейшими составляющими принципа справедливости. Следовательно, правовая позиция конституционных судей, выражающаяся в принятии решений, должна быть свободна от любых политических пристрастий. В связи с этим следует отметить, что Конституционный Суд РФ (в отличие от других российских

---

[294] *Барак А.* Судейское усмотрение. [Перевод с английского]. М.: Норма, 1999. С. 354.

[295] Конституционная экономика / *Гаджиев Г.А., Баренбойм П.Д., Лафитский В.И.* – М.:Юстицинформ, 2010. С. 35.

[296] *Там же*: с. 33.

судов) весьма часто ссылается в своих решениях на принцип справедливости, в том числе и в бюджетно-правовой сфере, в частности говоря о справедливом распределении ресурсов, справедливом социально-экономическом обеспечении.

При формировании российского конституционного правосудия за основу была взята германская модель конституционной юстиции, которая исторически опирается на теорию правового позитивизма и нормативизма Г. Кельзена. По его мнению, органы конституционного контроля выступают в качестве «стража конституции», обеспечивая верховенство конституции над законом в иерархии правовых актов.

В российской правовой науке так же, как и в немецкой, стоит вопрос о необходимости разумного сдерживания и самоограничения Конституционного Суда. Установление этого принципа исходит из идеи разделения властей и определения пределов вмешательства конституционного производства в нормотворческую деятельность. Как справедливо отмечается в литературе, Конституционный Суд в процессе толкования Конституции РФ не может менять ее содержания[297]. С. Д. Князев отмечает двуединую функцию Конституционного Суда: с одной стороны, сохранение конституционных основ и ценностей, с другой – их развитие в зависимости от конкретных современных реалий[298].

Кроме того, в процессе раскрытия заложенного в норме закона конституционного смысла существует угроза серьезного отклонения от текста нормы и ее буквального смысла, а, следовательно, подмены законодателя Судом, что недопустимо.

В России проблема разумного сдерживания конституционного правосудия нашла разрешение при помощи механизмов, реализуемых в германской модели судебного конституционного контроля. В частности, в

---

[297] *Нарутто С.В.* Верховенство Конституции как основа конституционного правопорядка в России//Российское право: образование, практика, наука, 2018, № 3. С. 3.

[298] *Князев С. Д.* Стабильность Конституции и ее значение для современного российского конституционализма // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 1. С. 4–12.

виде существования полномочия КС РФ по выявлению конституционно-правового смысла, конституционному истолкованию оспариваемых норм (или как его называют в ФРГ – конституционно-конформному толкованию).

В соответствие со статьей 87 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (далее – ФКЗ О Конституционном Суде) по итогам рассмотрения дела о проверке конституционности нормативного акта КС РФ принимает одно из следующих постановлений:

- о признании нормативного акта либо отдельных его положений соответствующими Конституции Российской Федерации.
- о признании нормативного акта либо отдельных его положений соответствующими Конституции РФ в данном Конституционным Судом Российской Федерации истолковании;
- о признании нормативно-правового акта либо отдельных его положений не соответствующими Конституции Российской Федерации. Такой вид решений КС РФ называют «негативным правотворчеством», т.к. они влекут утрату юридической силы определёнными положениями нормативного акта.

Нужно отметить, что реализуя полномочие по конституционному истолкованию оспариваемых норм, КС РФ проявляет разумную сдержанность, объясняемую его правомочиями и местом в системе разделения властей. Он *восстанавливает конституционно-правовую интерпретацию оспариваемой нормы, признавая не противоречащей Конституции РФ в выявленном конституционно-правовом смысле*, при этом, не удаляет ее из правовой системы, т.к. это может существенно повлиять на функционирование правовой системы в целом и создать такие трудности в правоприменении, как возникновение пробелов в правовом регулировании. Надо отметить, что конституционное истолкование должно придерживаться буквы закона, т.е. однозначному законодательному положению не должен

придаваться противоположный смысл. Представляется, что это очень разумный и правильный механизм конституционализации отраслевого законодательства. Как отметил В.Д. Зорькин, примерно половина постановлений Конституционного Суда - это не признание неконституционности, а выявление конституционного смысла[299]. Среди практики КС РФ, посвященной вопросам бюджетных отношений, немало правовых позиций такого типа- раскрывающих конституционно – правовой смысл оспариваемой нормы (примеры решений Конституционного Суда приведены в других разделах диссертации).

Правовые последствия вступления в силу решения КС РФ следующее. Если норма продолжает использоваться правоприменителем в интерпретации, расходящейся с ее конституционно-правовым смыслом, КС РФ вправе признать такую норму – с учетом смысла, придаваемого ей официальным или иным толкованием, или сложившейся правоприменительной практикой, – не соответствующей Конституции РФ. То есть непринятие более «мягкого» механизма конституционного вмешательства влечет применение Конституционным Судом более радикального.

С этого момента норма, признанная неконституционной, окончательно перестанет действовать, а законодательные органы должны будут удалить такую норму из правовой системы и заняться восполнением возникшего пробела в правовом регулировании. Именно так и происходит процесс исправления неконституционного текста отраслевого законодательства. С учетом того, что КС РФ признает Конституцию эталоном легитимности, все, что принято не в соответствие с конституционны текстом, следует считать ошибкой законодателя.

Юридическим последствием описанного выше полномочия КС РФ является то, что норма, признанная не противоречащей Конституции РФ в

[299] Цит. по: Малютин Н.С. Тенденции модернизации конституционного контроля в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право, 2020, № 3. С. 63-68.

конституционно-правовом смысле, выявленном КС РФ, сохраняет юридическую силу и действует (а значит, и подлежит применению) именно в пределах ее конституционно-правовой интерпретации.

Решения Конституционного Суда РФ являются окончательными, т.е. они не могут быть пересмотрены другими органами или преодолены путем повторного принятия отвергнутого неконституционного акта либо посредством применения нормативного правового акта в истолковании, расходящемся с его конституционно-правовым смыслом. Обязательность решений КС РФ определяет их реальную «службу» в качестве основ различных подотраслей финансового права, в частности, бюджетного права.

Особые свойства решений Конституционного Суда находят свое концентрированное выражение в так называемых правовых позициях, изложенных в решении. В этой связи правовую позицию можно рассматривать как нормативно - интерпретационное ядро решения Конституционного Суда РФ для закрепления конституционных основ местных финансов.

Однако логично возникает вопрос, в какой именно части решения содержатся вышеупомянутые основы: в правовой позиции, или все решение в целом является «вместилищем» конституционных основ соответствующего отраслевого содержания? Ответ на этот вопрос невозможен без определения правовой сущности позиции Конституционного Суда. Представляемое автором многообразие мнений на этот счет доказывает спорность и актуальность (несмотря на большую историю вопроса) данной проблемы.

ФКЗ о Конституционном Суде использует термин «правовая позиция» лишь однажды (в статье 47.1). Однако законодательного определения данного термина нет, что стало причиной для возникновения в научной среде оживленной дискуссии относительно понимания правовой позиции Конституционного Суда РФ.

В своем монументальном труде, посвященном правовым позициям, Л. В. Лазарев отрицает значимость индивидуального мнения каждого судьи и

считает, что на существование имеет право только правовая позиция КС РФ как коллегии судей, но не отдельные позиции (мнения) судей[300].

О. Н. Кряжкова настаивает на разграничении этих двух понятий, при этом она полагает, что правовая позиция судей - это элемент их профессионального правосознания[301]. Правовую позицию нельзя отождествлять со всем решением. Автор проводит аналогию с категориями общего и специального[302]. Она рассматривает правовую позицию как отдельный аспект правового вопроса. Довольно спорной представляется позиция А. Курбатова, который считает, что правовая позиция – это обязательная для исполнения часть решения Конституционного Суда, т.е., по мнению этого ученого, весь остальной текст решения носит лишь вспомогательный характер. Близка к этой позиции и М.Г. Смирнова, по мнению которой, правовые позиции КС РФ, выступая отдельными правоположениями судебной практики, должны восприниматься в качестве нетипичных источников права[303].

Расхождение во мнениях вызвано также тем, что правовую позицию не всегда легко вычленить из текста решения, который представляет собой единое связанное повествование. Зачастую самый важный правовой вывод, сделанный судьями, невозможно воспринимать без заложенной в остальном тексте аргументации.

Вопрос, имеет ли правовая позиция самостоятельное от решения значение, находит отражение и в сфере бюджетного права, в частности, когда необходимо определиться, где же содержится «продолжение» конституционных основ местных бюджетов, а также чем будут руководствоваться суды, разрешая бюджетно-правовые споры, можно ли

---

[300] *Лазарев Л. В.* Правовые позиции Конституционного Суда России. М.: Городец, Формула права, 2003.
[301] *Кряжкова О. Н.* Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации. М.: Формула права, 2006. С. 9.
[302] *Кряжкова О. Н.* Указ. соч. С. 23.
[303] *Смирнова М.Г.* Правоположения судебной практики как нетипичный источник права // Ленинградский юридический журнал, 2006. №1 (5). С. 54-70.

воспринимать правовую позицию как законченную самостоятельную мысль и не обращаться к остальным составляющим частям решения КС РФ.

Следует отметить, что отдельные авторы вообще не отделяют правовую позицию от решения. Несмотря на то, что правовой позиции отводится роль «существа принятого решения», ее хотя бы отчасти самостоятельный характер, сходство с нормой права полностью отрицаются. В.В. Захаров пишет: «Правовая позиция не обладает автономной обязательностью в отрыве от обязательности решения Суда в целом, решение представляет собой диалектическое единство мотивов и итогового вывода, которые обладают свойством общеобязательности только в совокупности»[304].

Широкий разброс в определениях сущности данного правового явления объединяет то, что правовая позиция всегда рассматривается как результат интеллектуальной деятельности судей в процессе осуществления абстрактного или конкретного нормоконтроля. Однако каждый автор акцентирует внимание на определенном признаке правовой позиции. Наиболее всеобъемлющее определение рассматриваемого термина приводил Н. В. Витрук: «Это правовые представления (выводы) Конституционного Суда общего характера как результат толкования и выявления конституционного смысла положений законов и других нормативных актов в пределах полномочий КС РФ. Правовые позиции призваны снимать конституционную неопределенность и служить правовым основанием итоговых решений КС РФ»[305].

Б. А. Страшун предлагает свою дефиницию, которая больше всего сближает правовую позицию с законом: «…это общеобязательные предписания для законодателя и правоприменителя»[306]. Отсюда выводится понимание правовой позиции как нормы права особого

---

[304] *Захаров В. В.* Решения Конституционного Суда Российской Федерации как источник конституционного права: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Саратов, 2004. С. 7

[305] *Витрук Н. В.* Правовые позиции Конституционного Суда РФ: понятие, природа, юридическая сила и значение//Конституционное право: восточно-европейское обозрение. 1999. №3(28). С.95-102.

[306] *Страшун Б. А.* Решения Конституционного Суда Российской Федерации как источник права // Конституционное правосудие. 2001-2002. № 4-5. С. 57-59.

характера. Некоторые ученые рассматривают данное явление в качестве квазинорм[307].

Что касается конкретного «местонахождения», то правовая позиция может содержаться как в мотивировочной, так и в резолютивной части решения. В этой связи правовую позицию можно определить как высказанные в постановлениях и определениях Конституционного Суда РФ аргументированные суждения относительно содержания положений Конституции Российской Федерации и относительно конституционного смысла положений нормативных правовых актов. По мнению Б. С. Эбзеева, более чётко правовая позиция «просматривается» в резолютивной части решения, т. к. в мотивировочной части она «слита» с правовой аргументацией, и иногда ее невозможно отделить от решения[308]. Но все же чаще правовую позицию можно увидеть в мотивировочной части.

Н. С. Бондарь выделяет следующие характеристики правовых позиций КС РФ[309]:

1) *Концептуальный, ценностно-доктринальный характер.* Действительно, каждая правовая позиция – это теоретически обоснованный взгляд на поставленную проблему, ее разрешение путем сопоставления различных конституционных ценностей.

2) *Юридическая обязательность правовых позиций.* Это свойство придает правовым позициям регулятивный статус. Данная характеристика была сформулирована самим Конституционным Судом, в частности, в определении от 8 октября 1998 года. Также это вытекает из положений статьи 79 ФКЗ О Конституционном Суде об обязательности решений КС РФ. Данной характеристикой обладает все решение в целом, включая и правовую позицию тоже. Следует отметить, что правовые позиции обязательны для

---

[307] *Сивицкий В. А., Терюкова Е. Ю.* Решения Конституционного Суда Российской Федерации как источники конституционного права РФ. // Вестник Конституционного Суда РФ, 1997, № 3. С. 61-79.
[308] *Эбзеев Б. С.* Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. М.: Юрид. лит, 2005. С. 564.
[309] *Бондарь Н.С.* Власть и свобода на весах конституционного правосудия: защита прав человека Конституционным Судом Российской Федерации. М.: Юрист, 2005. С. 135-137.

исполнения в том смысле, что на их основе в будущем разрешаются юридические коллизии.

Упрочение регулятивных свойств именно правовой позиции (а не всего решения в целом) произошло, на наш взгляд, после закрепления в 2016 году[310] вида решения КС РФ, отразившего выводимое КС РФ в процессе многолетней практики полномочие по конституционному истолкованию оспариваемых норм (в этом нашла практическое применение концепция разумного сдерживания Конституционного Суда, описанная выше). Именно правовая позиция является формой выражения такого истолкования, выявления конституционного смысла нормы отраслевого законодательства, благодаря чему преодолевается ее конституционно-правовая неопределенность, то есть происходит так называемая «конституционная доводка»[311] действующей нормы до надлежащего уровня конституционного смысла. В правовых позициях такого типа Конституционный Суд может признать норму конституционной/неконституционной в определенном смысле, который ей можно придать.

3) *Итогово-обобщающий характер*. Правовые позиции составляют основу решений КС РФ, являются основополагающим правовым выводом, центральной идеей по рассматриваемому вопросу. Отталкиваясь от правовой позиции, Конституционный Суд выстаивает аргументацию и окончательный вывод-решение, сформулированный в резолютивной части.

4) *Оценочная роль*. Правовая позиция – это отношение Суда к оспариваемой правовой норме, это ее интерпретация с точки зрения соответствия букве и духу Конституции РФ.

5) *Общий характер правовых позиций.* Это свойство сближает правовые позиции с нормами права. Правовые позиции обязательны для всех субъектов права, а не только для сторон дела. Правовые позиции

---

[310] Федеральный конституционный закон от 28.12.2016 № 11-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации».

[311] *Бондарь Н.С.* Аксиология судебного конституционализма: конституционные ценности в теории и практике конституционного правосудия. М.: Юрист, 2014. С. 95.

распространяют свое действие на все аналогичные случаи, а именно на аналогичные нормы права той, которая была признана, например, неконституционной. Однако дисквалифицировать такую норму может только Конституционный Суд, суд общей юрисдикции вправе только приостановить производство по делу и обратиться в КС РФ в целях проверки конституционности такой нормы.

На основе рассмотренных выше доктринальных определений правовой позиции и ее признаков и ввиду особого характера правоотношений в сфере публичных финансов, создающих гарантии финансового обеспечения выполнения публичных функций, нами сформулировано определение правовой позиции Конституционного Суда в сфере бюджетных отношений. Это правовой вывод Конституционного Суда РФ относительно конституционного смысла нормы бюджетного законодательства, основанный на толковании буквы и духа Конституции Российской Федерации и преломлении ее норм в бюджетном законодательстве, который служит юридическим основанием решения Суда и носит обязательный и устойчивый характер.

Автор настоящей работы не оспаривает большую значимость правовой позиции как основополагающей правовой идеи, «ядра» решения КС РФ. Ценностная характеристика правовой позиции заключается в том, что именно в ней содержится *выявление конституционного смысла нормы текущего законодательства*. А свойство нормативности делает ее схожей с правовой нормой. Однако следует подчеркнуть, что она не обладает самостоятельностью, не является автономной единицей, так как всегда «привязана» к конкретному решению КС РФ. Это значит, что правоприменитель, обращаясь к практике Конституционного Суда, должен применять правовую позицию только системно - с заложенной в решении аргументацией.

Следует, однако, отметить, что именно благодаря правовым позициям решения КС РФ стали нормативно – доктринальным явлением

отечественного конституционализма. Именно на основе правовых позиций вносятся соответствующие изменения в отраслевое, в частности, в бюджетное законодательство.

На основе всего вышесказанного сделаем следующие выводы. Конституция Российской Федерации создала фундамент и заложила стратегические направления функционирования местных финансов в условиях единой системы публичной власти, создала предпосылки для независимости местных бюджетов и, вместе с тем, финансово-бюджетного взаимодействия органов местного самоуправления с иными уровнями публичной власти.

В общеправовую категорию конституционных основ необходимо включать не только соответствующие нормы Конституции РФ, но и решения Конституционного Суда РФ, так как текст Конституции (довольно емкий) хотя и остается неизменным на протяжении длительного времени, но понятие ее нормативного содержания и тех основ, которые в ней заложены, развивается, благодаря чему содержательное наполнение конституционных основ финансово-бюджетной сферы расширяется.

Конституционная юстиция выполняет роль механизма, обеспечивающего единообразие в применении Конституции и единообразие в функционировании системы публичной власти. Конституционный Суд же, интерпретируя конституцию в отдельных законах при разрешении конкретного дела, придает новый смысл конституционным положениям, расширяет рамки ее понимания.

2.2. Принципы функционирования местных финансов

Правовое регулирование института, отрасли права проистекает из принципов. Под принципами принято понимать основополагающие

руководящие начала и идеи правового регулирования определенных общественных отношений.

Принципы функционирования местных финансов не могут быть рассмотрены и выделены в отрыве от публичных финансов иных уровней публичной власти. Они определяют в том числе взаимоотношения и распределение полномочий органов государственной власти и местного самоуправления при исполнении расходных обязательств. В этой связи рассматриваемые в настоящем параграфе принципы могут быть применены и к финансам федерального уровня власти и уровню власти субъектов Российской Федерации.

В соответствии со статьей 1 Конституции Российской Федерации Россия является федеративным государством, что определяет подчинение территориальной организации публичной власти принципу федерализма.

«Федерализм» (от лат. foedus) означает «союз», «договор». Соответственно, федеративное (союзное) государство состоит из нескольких государств или государственных образований, которые в определенной мере обладают самостоятельностью. Такие государственные образования не являются государствами в собственном смысле слова, т.к. они не обладают полным суверенитетом. На практике это проявляется в том, что в любой федерации существует круг вопросов, которые не могут быть решены без участия центральной власти[312]. Федерализм предполагает равенство как субъектов федерации в составе союза, так и граждан на всей территории государства. Поэтому федерализм следует рассматривать неотрывно от демократической формы политического режима[313].

Значительная роль в формировании современных федеративных отношений принадлежит Конституционному Суду Российской Федерации. Например, в Постановлении от 7 июня 2000 г. № 10-П, Определении от 27

---

[312] Теория государства и права: учебник/Под ред. *Хабибулина А. Г., Лазарева В. В.* М.: ИД ФОРУМ, НИЦ ИНФРА, 2015. С. 139.

[313] *Галицкая О.В.* Теория и практика бюджетного федерализма. М.: Экзамен, 2002. С. 13.

июня 2000 г. № 92-О[314] закреплен принцип неделимости суверенитета. Суд решил, что в суверенитете государства воплощаются следующие конституционные принципы: принцип территориальной целостности государства, принцип верховенства федеральной Конституции и единства системы государственной власти. Многие другие вопросы федеративного устройства были решены конституционным правосудием[315].

Ключевое отличие унитарного государства от федеративного (при решении финансовых вопросов) состоит в том, что в унитарном государстве задачи обеспечения потребностей граждан, связанных с жизнеобеспечением, например, касающихся образования, здравоохранения, социального обеспечения и т.д., решаются централизованно. Тогда как в федеративном государстве при создании регионального уровня власти, некоторые доходные и расходные полномочия передаются в ведение региональной власти, т.е. децентрализуются. Одновременно на функционирование межбюджетных отношений оказывает влияние общеправовая тенденция к смешению характеристик разных типов государственно-территориального устройства – тяготение к унитаризму[316]. Отмечается высокая централизация бюджетно-финансовых полномочий на уровне федерального центра, обусловленная преимуществом правотворчества Федерации[317]. Также Е.В. Виноградова

---

[314] Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" // Российская газета. 2000. 21 июня; Определение Конституционного Суда РФ от 27 июня 2000 г. № 92-О "По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений Конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия - Алания и Республики Татарстан" // Российская газета. 2000. 25 июля.

[315] См. подробнее: *Батерякова А.И.* Федерализм в свете отечественной судебной конституционной доктрины// Конституционное и муниципальное право, 2024, № 6. С. 36-40.

[316] *Братко Т.Д.* Соотношение принципов самостоятельности бюджетов и единства бюджетной системы// Финансовое право. 2017. № 1. С. 23-26; *Ильин И.М.* Конституционная модель бюджетного федерализма России: особенности, проблематика и перспектива конституционной настройки (модернизации) // Конституционное и муниципальное право, 2021, № 9. С. 57.

[317] *Ильин И.М.* Там же. С. 56.

характеризует развитие современных федеративных отношений как стремящихся к функционированию в единой общей государственности[318].

Следует отметить, что в научной литературе понятия «федерация» и «федерализм» не отождествляются. В.Е. Чиркин определяет «федерацию» как статистическое организационное состояние, «федерализм» характеризуется динамическими отношениями[319]. «Федерализм» - более широкое по своей сути понятие, является принципом организации публичной власти и не ограничивается определенной формой территориального устройства.

Понимание федерализма, таким образом, сводится к взаимоотношениям между центральной властью и регионами. При этом принцип единства публичной власти, включающий в качестве составного элемента местное самоуправление, в этой части не совпадает с принципом федерализма.

Вместе с тем, встречаются противоположные позиции. Как свидетельствуют ученые, принцип федерализма является одним из ключевых принципов финансовой деятельности государства (в том числе муниципальных образований)[320]. Т.Д. Садовская, Ж.Г. Попкова, О.Ш. Рашидов считают, что бюджетный федерализм охватывает вопросы разграничения интересов всех трех уровней власти[321], в том числе с учетом организационной и функциональной обособленности муниципальных образований в бюджетном процессе.

Конституционную конструкцию публичной власти, основанную на связи с федеративной формой государственного устройства, выстраивает, в частности, в своем особом мнении судья Конституционного Суда Российской Федерации А.Н. Кокотов: «Местное самоуправление в его конституционном

---

[318] *Виноградова Е.В.* Федеративные отношения как интегративная основа современной суверенной государственности// Труды Института государства и права РАН. 2024. Т. 19. № 1. С. 11-35.

[319] *Чиркин В.Е.* Современное федеративное государство. М.: Изд-во Моск. независимого ин-та междунар. Права. 1997.С. 6.

[320] *Садовская Т.Д., Попкова Ж.Г., Рашидов О.Ш.* Принцип федерализма как основа функционирования финансовой системы государства// Финансовое право, № 11, 2023. С. 24.

[321] *Там же:* с. 26.

закреплении – это своеобразный «третий» уровень российского федерализма. Если субъекты Российской Федерации есть форма децентрализации государства в целом, то муниципальные образования в субъектах Российской Федерации - это децентрализация в децентрализации»[322]. При этом на муниципальные образования возлагается миссия своеобразной опоры для федерального центра в части использования муниципального фактора в качестве средства поддержания политического единства субъектов Российской Федерации.

Один из важнейших принципов, связанных с федерализмом, - это принцип *субсидиарности*. В соответствии с данным принципом полномочия между разными уровнями власти распределяются так, что в ведении центра – только те функции, которые в наилучшей степени могут быть выполнены именно центральной властью в сравнении с иными уровнями власти. То же самое касается и остальных уровней власти. М.В. Глитич-Золотарева, характеризуя указанную ситуацию, вводит в научный оборот «принцип лучшего уровня»: полномочие передается на тот уровень власти, где оно может быть выполнено лучшим образом[323].

Разграничение полномочий в бюджетной сфере, независимость каждого уровня публичной власти основывается в том числе на принципе бюджетного федерализма. Коротко можно определить бюджетный федерализм как совокупность бюджетно-налоговых отношений между различными уровнями власти. Этот важнейший для бюджетной сферы принцип нормативно не закреплен, однако ученые высказывают предложения по его закреплению на законодательном уровне[324]. Именно этот принцип является в том числе основой для отдельных принципов бюджетной системы, закрепленных в Бюджетном кодексе Российской Федерации

---

[322] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 01.12.2015 № 30-П.

[323] *Глитич-Золотарева М.В.* Пределы децентрализации// Федерализм, 2015, № 4 (80). С. 91.

[324] *Ильин И.М.* Конституционная модель бюджетного федерализма России: особенности, проблематика и перспектива конституционной настройки (модернизации)// Конституционное и муниципальное право, 2021, № 9. С. 56.

(самостоятельность бюджетов, равенство бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований).

Н.М. Добрынин в качестве основополагающих признаков бюджетного федерализма выделяет децентрализацию управления финансовыми потоками государства, которая заключается в распределении бюджетных ресурсов и полномочий между уровнями власти[325]. При этом в России, как отмечают исследователи, сохраняется очень высокая централизация бюджетно-финансовых полномочий на уровне федерального центра[326].

Многогранность бюджетных правоотношений, основанных на принципе бюджетного федерализма, определила наличие различных аспектов их функционирования: правовые (разграничение бюджетной компетенции), экономические (бюджетные взаимоотношения между Российской Федерацией и ее субъектами - распределение доходов и расходов), политические и др.

Децентрализация государственной власти влечет децентрализацию финансовых полномочий между центральной властью и регионами, муниципальными образованиями. Данное распределение основано на принципе главенства федерации и получило название «фискальный федерализм»[327] (термин пришел из зарубежной литературы; российские ученые чаще используют термин «бюджетный федерализм»).

Как отмечает Ю.А. Крохина, принцип бюджетного федерализма является одним из важнейших принципов бюджетной деятельности. Законодательство не содержит определения принципа бюджетного федерализма, вместе с тем, его использование прослеживается в документах органов исполнительной власти[328].

---

[325] *Добрынин Н.М.* Российский федерализм: становление, современное состояние и перспективы. Новосибирск: Наука, 2005. С. 236.

[326] *Ильин И.М.* Указ. соч. С. 58.

[327] *Галицкая О.В.* Теория и практика бюджетного федерализма. М.: Экзамен, 2002. С. 17.

[328] Например, в Прогнозе долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года (разработан Минэкономразвития России) в качестве цели обозначено формирование сбалансированной модели бюджетного федерализма, подразумевающая снижение количества дотационных регионов и повышение налоговой обеспеченности региональных и *муниципальных* бюджетов;

В рамках бюджетного права данный принцип следует трактовать как «преломление в бюджетной сфере государственного устройства Российской Федерации, установленного Конституцией Российской Федерации»[329] (статьи 4, 5). При этом Н.М. Добрынин рассматривает бюджетный федерализм как каркас, основу реального федерализма[330].

Прежде всего, принцип бюджетного федерализма находит отражение в разграничении доходов и расходов, а также бюджетной компетенции Российской Федерации и ее субъектов. Именно бюджетный федерализм определяет количество уровней бюджетной системы[331]. Ю.А. Крохина дает такую дефиницию принципу федерализма в бюджетном праве: «Это исходное начало бюджетной деятельности государства, выражающееся в сочетании общегосударственных финансовых интересов с интересами субъектов Российской Федерации и заключающееся в распределении бюджетных доходов и расходов, а также в разграничении бюджетной компетенции между Российской Федерации и ее субъектами». Отмечается, что в отличие от некоторых зарубежных государств, где предметы ведения могут перераспределяться обычным федеральным законом, в Российской Федерации действует жесткая конституционная модель разграничения предметов ведения. Соответственно, Россия в этом смысле более строго следует сущности федеративного государства[332]. При этом ученый подчеркивает связь федерации и местного самоуправления: «Федеративное устройство, отражаясь в бюджетной деятельности государства, находит продолжение в бюджетной деятельности муниципальных образований»[333]. Аналогично К.А. Шахмарданова обосновывает включение муниципальных

постановление Правительства Российской Федерации от 15.08.2001 № 584 «О программе развития бюджетного федерализма в РФ до 2005 года».

[329] *Крохина Ю.А.* Бюджетное право и российский федерализм. М.: Норма 2001. С. 37.

[330] *Добрынин Н.М.* Новый федерализм: модель будущего государственного устройства Российской Федерации. Новосибирск, 2003. С. 75-76.

[331] *Пронин А.Б.* Финансово-правовое регулирование бюджетного контроля в субъектах Российской Федерации: дис… канд. юрид. наук. М., 2015. С. 16; Финансовое право: учебник / под ред. Н.И. Химичевой: М.:, Норма, 2009. С. 204.

[332] *Там же*: с. 47.

[333] *Крохина Ю.А.* Бюджетное право и российский федерализм. М.: Норма, 2001. С. 65.

финансов в систему бюджетного федерализма[334]. По мнению некоторых авторов, принцип бюджетного федерализма не является определяющим, но оказывает влияние на бюджетную деятельность муниципальных образований[335]. Уровень развития местного самоуправления является индикатором состояния бюджетного федерализма[336]. Напротив, Г.Ф. Ручкина считает, что уровень развития местного самоуправления является индикатором состояния бюджетного федерализма[337].

Аналогично Г. В. Петрова отмечает, что функционирование бюджетного федерализма не является полноценным, т.к. местные бюджеты выведены из системы государственного управления[338]. Также по мнению Н.И. Химичевой, бюджетный федерализм в силу толкования понятия «федерализм» не отражает всех особенностей межбюджетных отношений с участием муниципальных образований[339]. Представляется, что вхождение местного самоуправления в систему публичной власти обосновывает его участие в межбюджетных отношениях в качестве полноправного участника.

Применяемый в бюджетном праве принцип бюджетного федерализма, а также принцип единства системы публичной власти определяет участие местных бюджетов в межбюджетных отношениях. В этой связи определение В.М. Родионовой представляется более полным. Бюджетный федерализм - «это система организации бюджетных отношений, которая позволяет органично сочетать фискальные интересы Федерации, интересы субъектов РФ и местного самоуправления в условиях автономии каждого бюджета»[340].

---

[334] *Шахмарданова К.А.* Муниципальные финансы как фактор развития бюджетного федерализма в Российской Федерации : автореферат дис. ... канд. эконом. наук. Махачкала, 2011. - 22 с.

[335] *Романько А.Н.* Роль принципа федерализма в финансовой деятельности государства// Финансовое право: проблемы теории и практики: сб. науч. статей. М.: Проспект, 2016. С. 164.

[336] *Ручкина Г.Ф., Ашмарина Е.М.* О правовом обеспечении бюджетного федерализма (на примере финансов муниципальных образований): некоторые вопросы теории и практики// Финансовое право, 2024, № 5. С. 15.

[337] Там же.

[338] Там же: с. 34.

[339] Финансовое право: учебник / под ред. Н.И. Химичевой. М.: Норма, 2009. С. 204.

[340] *Родионова В.М.* Финансы: учеб. М.: Финансы и статистика, 1994. С. 23; *Садовская Т.Д., Попкова Ж.Г., Рашидов О.Ш.* Принцип федерализма как основа функционирования финансовой системы государства// Финансовое право, № 11, 2023. С. 27.

В науке бюджетного права сформировались три модели бюджетного федерализма: кооперативный (или германская модель), конкурентный (американская модель), смешанный (канадская модель). Главным отличием этих моделей является механизм формирования налогового дохода бюджетов (в конкурентном действует система собственного налога: «единый налог- один бюджет», а в кооперативном – система совместных налогов: «один налог- три бюджета»), а также степень участия федерации в финансовой поддержке субъектов Федерации (конкурентный федерализм характеризуется слабым выравниванием, кооперативный - сильным). Кроме того, при конкурентном федерализме, несмотря на наличие у субъектов собственных полномочий, расходы на осуществление этих полномочий регулируются совместно, тогда как в конкурентной модели - у регионов полная самостоятельность по регулированию расходов.

Основными характеристиками бюджетного федерализма являются: сочетание интересов всех частей федерации, благодаря чему обеспечивается высокая самостоятельность территориальных бюджетов; наличие трехзвенной бюджетной системы; равенство прав бюджетов одного уровня; применение единого способа расчета бюджетных средств для выделения регионам из федерального бюджета.

Ю.А. Крохина, проводя всесторонний анализ действия принципа федерализма в бюджетном праве, представляет классификацию принципов бюджетного права в зависимости от институтов этой отрасли права: принципы бюджетной системы, бюджетного процесса, межбюджетных отношений. Принципами осуществления межбюджетных отношений являются[341]:

– равенство бюджетных прав субъектов РФ и муниципальных образований;

[341] *Крохина Ю.А.* Бюджетное право и российский федерализм. М.: Норма, 2001. С. 36.

– выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности регионов для достижения максимально возможного экономического равенства всех регионов;

– равенство всех бюджетов Российской Федерации во взаимоотношениях с федеральным центром и бюджетов муниципальных образований – с субъектами Российской Федерации.

Таким образом, принцип бюджетного федерализма является ключевым в разграничении финансовых полномочий и выстраивании взаимоотношений между уровнями публичной власти в финансово-бюджетной сфере.

Конституционно закрепленная система публичной власти, а также функционирование принципа бюджетного федерализма устанавливают бюджетно-правовой статус местного самоуправления как самостоятельного, полноправного участника межбюджетных отношений. Конституционная поправка, а также новая система перераспределения полномочий между уровнями власти, созданная Новым законом о местном самоуправлении, должна повлечь формирование соответствующих механизмов предоставления финансовой поддержки на их реализацию.

Конституционная новелла о публичной власти актуализировала и проблемы функционирования принципа бюджетного федерализма, в том числе соотношения принципа федерализма и единства организации власти и публичных финансов. По своей правовой природе указанные принципы вступают в диалектические противоречия. Федерализм связывается с предоставлением свободы финансовой деятельности, разграничением власти и компетенций, финансовых ресурсов. Еще в начале XX в. во время выстраивания новой российской государственности М.А. Рейснер отмечал, что при федеративном устройстве «народ-самодержец делит сам себя на целый ряд все более широких территориальных союзов», что означает

ограничение народного суверенитета[342]. Таким образом, федеративный принцип является ограничителем публичной власти в целях защиты гражданской свободы.

Федерализм как явление правовой действительности выражается в децентрализации[343], когда у частей государства появляются фрагментарные признаки государства[344], в относительной автономии ее составных частей, разделении властных полномочий и их самостоятельном осуществлении за счет имеющихся в распоряжении ресурсов.

Принцип же единства публичной власти направлен на унификацию, функциональное скоординированное взаимодействие и формирование единой финансово-экономической основы в целях реализации публичных функций. Тем не менее, существует и иной взгляд на сущность федерализма, в определенной мере роднящий его с принципом единства публичной власти. А.С. Ященко указывал на содержательные различия федерализма и децентрализации: «…децентрализация стремится создать много центров власти, самостоятельных друг по отношению к другу… Федерализм же стремится соединить различные центры власти, свести их к единству, создавши сложное взаимоотношение между ними.»[345]. В этой связи вопросы децентрализации, по мнению дореволюционного ученого, не имеют принципиального отношения к сущности федеративного государства.

На наш взгляд, приоритетность принципа федерализма и принципа единства не может быть определена в силу того, что оба они имеют конституционно-правовое значение, являются взаимодополняемыми и в совокупности способствуют эффективному выполнению задач и функций публичной власти. Современная система межбюджетных отношений, система взаимодействия органов публичной власти в условиях новых

---

[342] *Рейснер М.А.* Государство: Пособие к лекциям по общему учению о государстве. М., 1912. Ч. 3: Государственные формы. С. 259.

[343] *Бланкенагель А.* В поисках исчезнувших исключительных полномочий субъектов Российской Федерации // Сравнительное конституционное обозрение, 2007, № 1. С. 153.

[344] *Корф С.А.* Федерализмъ. 2-е изд., испр. - Петроград: [Огни], 1917. С. 100.

[345] *Ященко А.С.* Теория федерализма. Опыт синтетической теории права и государства. Юрьев, 1912. С. 338-345.

конституционно-правовых реалий базируется на совокупности указанных принципов.

Конституционная поправка поставила вопрос обеспечения эффективного взаимодействия между двумя формами публичной власти - государственной и муниципальной. Н.Н. Бойко определяет юридический механизм взаимоотношений между органами государственной власти и органами местного самоуправления как систему организационно-правовых средств, с помощью которых осуществляются и регулируются взаимоотношения названных субъектов в целях их упорядочения и достижения эффективного результата[346].

Как указывает Н.С. Тимофеев, взаимодействие как философская категория представляет собой процесс воздействия объектов друг на друга, взаимную обусловленность и порождение одним объектом другого[347]. Определяя «взаимоотношения» или «взаимодействие» как отдельную юридическую категорию, авторы обосновывают ее юридический механизм: правовые нормы, лежащие в основе взаимоотношений, возникающие при взаимодействии отношения, гарантии эффективности осуществления взаимоотношений[348]. В масштабах государства взаимодействие предполагает участие в процессах централизации или децентрализации.

Выделяется множество направлений взаимодействия между государством и органами местного самоуправления, среди которых правовое регулирование деятельности местного самоуправления, осуществление мер государственной поддержки, наделение государственными полномочиями[349]. Механизм наделения отдельными государственными полномочиями в бюджетной сфере, по мнению О.Г. Остапец, способствует в том числе

---

[346] *Бойко Н.Н.* Органы государственной власти и органы местного самоуправления: проблемы взаимодействия в сфере публичных финансов: монография. — Стерлитамак: Издательство Стерлитамакского филиала БашГУ, 2021. С. 23-24.

[347] *Тимофеев Н.С.* Местное самоуправление в системе единой публичной власти//Вестник Московского университета. Серия 11. Право, 2023, № 2. С. 28.

[348] *Остапец О.Г.* Взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления (на примере Саратовской области). // Государственная власть и местное самоуправление, 2017, № 1. С. 33.

[349] *Бойко Н.Н.* Указ. соч.: с. 24.

экономии средств, которые могли бы быть потрачены на создание территориальных подразделений государственных органов[350].

Необходимость взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, в том числе на договорной основе, обусловленного единством публичной власти, подчеркивалась в правовых позициях Конституционного Суда РФ в постановлениях от 30.11.2000 № 15-П, от 24.12.2012 № 32-П.

Законодателями постоянно предпринимаются попытки урегулирования взаимоотношений между государственной и местной властью, в том числе в части финансового обеспечения. При этом, как отмечает Н.Н. Бойко, все попытки решения проблемы недостаточности финансовых ресурсов привели лишь к чрезмерной перегрузке местных органов власти полномочиями, не обеспеченными материальными ресурсами. Проблема дефицита местных бюджета видится Н.Н. Бойко и в отсутствии доверительных взаимоотношений между государственными органами и органами местного самоуправления[351].

Правовые акты муниципальных образований содержат ограничения на использование собственных финансовых средств на осуществление переданных полномочий. В частности, статьей 39 Устава муниципального округа Таганский предусматривается возможность их использования на реализацию переданных полномочий только в случае свободного наличия указанных средств[352]. При этом принятие решения о дополнительном использовании собственных средств влечет внесение изменений в местный бюджет. Недостаточность финансирования исполнения отдельных государственных полномочий влечет отвлечение местных финансов от решения вопросов местного значения. Как отмечает Е.С. Шугрина, особенность правоприменительной практики такова, что органы местного самоуправления не всегда могут реально получить денежные средства за

---

[350] *Остапец О.Г.* Указ. соч.: с. 35.
[351] *Бойко Н.Н.* Указ. соч.: с. 4.
[352] https://mo-taganka.ru/files/taganka/ustav/2022/ustav_mo_taganskij_aktual_naya_redakciya.pdf

фактически осуществленные государственные полномочия[353], что нарушает предусмотренные Конституцией материальные гарантии самостоятельности местного самоуправления.

Положительным в этом вопросе представляется зарубежный опыт. Например, во Франции, когда в связи с проведением реформы 1982-1983 гг. некоторые государственные полномочия были переданы на нижестоящие уровни, местным бюджетам была предусмотрена компенсация дополнительных расходов – на местный уровень переданы некоторые налоги и сборы, а также специальный вид межбюджетного трансферта – дотация на децентрализацию[354].

В литературе отмечаются проблемы несоответствия практики осуществления местного самоуправления заложенными конституционным принципам[355], наиболее важной задачей была и остается обеспечение соответствия доходных источников и расходных обязательств[356].

При этом значимость надлежащего финансового обеспечения местного самоуправления трудно переоценить, в том числе и для построения подлинного федеративного государства. Как отмечает Х. Циммерман, при нормальном уровне самостоятельности и развитости местная власть может составлять противовес даже центральной власти[357].

Таким образом, существующие до настоящего времени механизмы финансового регулирования местного самоуправления не смогли создать надлежащих гарантий финансовой самостоятельности местного самоуправления и обеспечить эффективное взаимодействие его с органами государственной власти. Введенные конституционные изменения влекут обновление системы взаимодействия государственного и местного уровней

---

[353] *Шугрина Е.С.* Местные бюджеты как финансовая основа для осуществления полномочий органов местного самоуправления.// Конституционное и муниципальное право, 11, 2018. С. 71.

[354] *Жадобина Н.Н.* Бюджетно-правовой статус муниципального образования и проблемы реализации бюджетных полномочий органов местного самоуправления: дис. ... канд. юрид. наук. - Тюмень, 2001. С. 91.

[355] *Мокрый В.С.* Местное самоуправление в Российской Федерации как институт публичной власти и гражданского общества: дис. ... доктора юрид. наук. – М.:, 2003. С. 145.

[356] *Жадобина Н.Н.* Указ. соч. С. 71.

[357] *Циммерманн Х.* Муниципальные финансы. Введение в научный анализ финансовой деятельности местных органов власти. М.: Дело и Сервис, 2003. С. 27.

публичной власти. Необходимо продолжать процесс законодательного разграничения полномочий с созданием механизмов необходимого финансового обеспечения распределяемых полномочий между уровнями публичной власти с учетом поправки в Конституцию Российской Федерации.

Бюджетная деятельность муниципальных образований через общность целей и единство публично-значимых задач находит отражение в бюджетной деятельности государства. Это обусловлено в том числе правовой природой государства как публично-правового образования, обладающего особыми свойствами: выступает в двух ипостасях – как федеральный уровень федеративного государства, как единое федеративное государство[358]. В качестве единого публично-правового образования, объединяющего все три уровня публичной власти государство в ряде финансовых правоотношений имеет особые правомочия: например, является обладателем средств единого налогового платежа, остатка средств на едином казначейском счете, осуществляет денежную эмиссию.

Конституционной поправкой органы местного самоуправления поставлены в один ряд с органами государственной власти Российской Федерации, что предполагает их согласованное взаимодействие в целях решения публично значимых задач.

Одним из сущностных проявлений единства публичной власти является единство целеполагания. Как отмечает Л.Т. Чихладзе, встраивание органов местного самоуправления в систему публичной власти открывает возможности для участия муниципальных органов власти и граждан в реализации национальных проектов[359].

Главные векторы публичных задач определены Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2024 № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до

---

[358] *Артюхин Р.Е.* Федеративное государство и публично-правовые образования как субъекты финансового права//Труды Института государства и права РАН. 2025. Том № 20. № 5. С. 159-179.

[359] Местное самоуправление в единой системе публичной власти. Вектор и последствия конституционной реформы / Под общ. ред. *Л.Т. Чихладзе* – 2020 г. С.10.

2036 года». Указ о национальных целях может быть рассмотрен как акт финансово-правового целеполагания[360]. Данным Указом определены 7 национальных целей развития, в соответствии с которыми сформировано 19 национальных проектов.

Во исполнение данного Указа Правительством Российской Федерации утвержден Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации до 2030 года и на перспективу до 2036 года. Единый план определяет стратегические приоритеты по достижению национальных целей и характеризует показатели по их достижению.

Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»[361] определяет органы местного самоуправления в качестве участников стратегического планирования. Частью 5 статьи 11 указанного Федерального закона определяются документы стратегического планирования на муниципальном уровне.

Реализация национальных целей развития осуществляется через национальные проекты, государственные и муниципальные программы. Кроме того, муниципальные образования участвуют в реализации государственных программ[362].

Долгосрочными задачами, вытекающими из национальных целей, являются выход на устойчивую траекторию экономического роста в условиях имеющихся вызовов, увеличение доходов граждан, повышение рождаемости и продолжительности жизни, обеспечение технологического суверенитета.

Задачи выполнения целевых показателей для достижения национальных целей развития пронизывают всю вертикаль власти и распределения бюджетных средств. В условиях программно-целевого метода бюджетирования, проектного управления в России национальные цели,

---

[360] *Китаева В.Е.* Основные подходы к формам взаимодействия органов публичной власти // Конституционное и муниципальное право, 2024, № 2. С. 6.

[361] Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 30.06.2014.

[362] *Крохина Ю.А.* Принцип федерализма в бюджетном праве: дис. ... доктора юрид. наук. Саратов, 2001. С. 65.

госпрограммы каскадируются в том числе на уровень муниципалитетов. Кроме того, отмечается, что национальные проекты способны положительно влиять на уровень социально-экономического развития муниципальных образований[363].

В соответствии с Положением об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 31.10.2018 № 1288 (далее – Положение о проектной деятельности), в паспорт федерального проекта включаются значения показателей и мероприятий (результатов) в разрезе субъектов Российской Федерации, в случае если достижение показателя затрагивает вопросы, относящиеся к предметам ведения субъектов Российской Федерации, а также к вопросам местного значения муниципальных образований, расположенных на территории субъектов Российской Федерации. Также в муниципальных образованиях могут создаваться муниципальные проектные офисы. Указанным Положением о проектной деятельности устанавливается по сути «вертикаль» проектной деятельности, в которой муниципальные образования становятся ее участниками через региональные проекты. Например, в г. Ростове-на-Дону были проведены мероприятия по обустройству набережной р. Темерник, в том числе обустроены экологический парк, зоны для отдыха. Данные мероприятия выполнялись во исполнение федерального проекта «Формирование комфортной городской среды», входящего в национальные проекты «Культура» и «Экология»[364]; мероприятия по созданию цифровых образовательных платформ одновременно работают на цели и задачи

---

[363] *Горяченко Е.Е., Малова К.В.* Проблемы реализации национальных проектов на муниципальном уровне// Мир экономики и управления. 2021. Том 21, № 2. С. 128.

[364]См. подробнее: доклад о лучших муниципальных практиках участия в реализации региональных проектов, обеспечивающих достижение целей, показателей национальных проектов и результатов их реализации// https://www.economy.gov.ru/material/news/minekonomrazvitiya_rossii_vybralo_luchshie_praktiki_uchastiya_municipalitetov_v_realizacii_nacionalnyh_proektov.html. С. 29.

национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» и национального проекта «Образование»[365].

Нормативная основа муниципальной проектной деятельности обеспечивается региональным законодательством, например, постановлением Правительства Республики Башкортостан от 1 марта 2019 года № 121 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Республики Башкортостан», которым рекомендуется органам местного самоуправления организовать проектную деятельность, руководствуясь указанным постановлением Правительства[366].

Среди проблем активного участия органов местного самоуправления в реализации национальных проектов выделяют: недостаточная регламентация данных процессов, недостаточность финансовой обеспеченности муниципальных образований (например, для разработки проектно-сметной документации по объектам, создаваемым в рамках национальных проектов), недостаточность взаимодействия региональных и местных органов власти, недостаточность методического и информационного обеспечения, отсутствие межмуниципального взаимодействия и другое[367]. Негативное влияние оказывают также общеметодологические проблемы проектного управления, такие как отсутствие прямой корреспонденции между национальными проектами и государственными программами[368].

Старт активной деятельности по оптимизации участия органов местного самоуправления в реализации национальных проектов был дан решениями, выработанными по итогам заседания Совета по местному

---

[365] Разработка методических подходов по оптимизации участия муниципальных образований в реализации национальных проектов. Аналитический отчет// Фонд «Институт экономики города». С. 51.

[366] https://str.bashkortostan.ru/projects/366/

[367] Разработка методических подходов по оптимизации участия муниципальных образований в реализации национальных проектов. Аналитический отчет. С. 10-16; *Горяченко Е.Е., Малова К.В.* Проблемы реализации национальных проектов на муниципальном уровне// Мир экономики и управления. 2021. Том 21, № 2. С. 123; *Шурчкова* Ю.В., *Шилова И.В.* Проблемы взаимодействия регионального центра и муниципальных органов в процессе реализации государственных программ// Корпоративное управление и инновационное развитие экономики Севера Вестник Научно-исследовательского центра корпоративного права, управления и венчурного инвестирования Сыктывкарского государственного университета. Т.1, № 2, 2021. С. 201-209; *Китаева В.Е.* Основные подходы к формам взаимодействия органов публичной власти // Конституционное и муниципальное право, 2024, № 2. С. 6-10.

[368] *Горяченко Е.Е., Малова К.В.* Указ. соч. С. 119.

самоуправлению при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации на тему «Об участии органов местного самоуправления в реализации национальных проектов» 2019 года[369]. В данных решениях было в том числе рекомендовано федеральным и региональным органам власти направлять целевые межбюджетные трансферты в местные бюджеты для участия муниципалитетов в реализации региональных проектов.

Можно выделить следующие формы участия органов местного самоуправления в реализации региональных проектов:

включение в паспорта региональных проектов результатов, достижение которых относится к вопросам местного значения;

отражение в паспортах региональных проектов финансового обеспечения местных бюджетов для достижения результатов региональных проектов;

заключение соглашений между руководителем регионального проекта и представителем муниципального образования о достижении на территории муниципального образования результатов регионального проекта, относящихся к вопросам местного значения.

Тематика участия муниципальных образований в реализации национальных проектов соответствует направлениям вопросов местного значения: это сферы демографии (например, вовлечение граждан среднего и старшего возраста в занятия физкультурой с помощью инструкторов-методистов по месту жительства), культуры (например, создание в сельской местности многофункциональных передвижных культурных центров), экологии (например, создание общедоступного реестра площадок накопления твердых коммунальных отходов), жилья, образования).

В процентном соотношении на реализацию национальных проектов затрачивается небольшая часть местных бюджетов: в 2020 году доля расходов местных бюджетов на реализацию национальных проектов составила 514,0 млрд рублей – это 10,2% общего объема расходов местных

[369] http://council.gov.ru/media/files/Arf0nAulExq8RE6dzr2olP0A9iAB333D.pdf

бюджетов и 12,8% расходов бюджетов всех уровней на реализацию национальных проектов[370].

Важной задачей является обеспечение прозрачности динамики исполнения национальных проектов[371]. Эта задача решается посредством каскадирования информации от общих данных по национальным проектам до информации о конкретном результате в Едином портале государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет».

В деятельности российского государства одним из основополагающих принципов в настоящее время является принцип человекоцентричности, заключающийся в первочередном учете интересов и потребностей граждан при определении государственной политики. Участие граждан в принятии управленческих решений осуществляется в силу установленного Конституцией Российской Федерации демократического политического режима и в рамках механизмов, установленных законодательством о местном самоуправлении (подробнее об участии граждан в бюджетном процессе – в параграфе 3.2 диссертации).

Проведенный анализ позволяет выделить следующие ключевые принципы функционирования местных финансов:

1) бюджетного федерализма,

2) единства публичной власти при осуществлении бюджетной деятельности,

3) самостоятельности местных бюджетов,

4) субсидиарности,

5) участия граждан в муниципальном бюджетном процессе.

Следует отметить, что при выделении вышеперечисленных принципов использовался комплексный подход (без разделения их согласно

---

[370] https://minfin.gov.ru/ru/perfomance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/?id_57=133645-informatsiya_o_rezultatakh_provedeniya_monitoringa_ispolneniya_mestnykh_byudzhetov_i_mezhbyudzhetnykh_otnoshenii_v_sube

[371] *Артюхин Р.Е.* Национальные проекты – качественно новый уровень ответственности государства// Государственная служба. 2020. № 1. С. 71.

отраслевой принадлежности). Указанные принципы и, в частности, закрепление принципа единства публичной власти обусловливает выстраивание новых системных взаимоотношений органов государственной власти и органов местного самоуправления как участников бюджетного процесса, проявляющихся в трех аспектах: зависимость, самостоятельность, взаимопомощь (взаимодействие). Взаимодействие и единство с государственной властью находит отражение в общем целеполагании. При этом единство целеполагания определяет и функциональное единство органов публичной власти. Задачи выполнения целевых показателей для достижения национальных целей развития (национальных проектов) пронизывают всю вертикаль власти и распределения бюджетных средств.

2.3. Бюджетные полномочия органов местного самоуправления

Легитимность осуществления власти определяется наличием соответствующих полномочий на ее осуществление. Местное самоуправление как элемент единой публичной власти и субъект финансово-бюджетной системы функционирует посредством реализации бюджетных полномочий.

Одной из проблем, актуализированных конституционным закреплением понятия «публичная власть», является разграничение предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти, а также определение финансово-экономических основ функционирования публичной власти.

Значимость правового регулирования бюджетных полномочий подтверждается и решениями Конституционного Суда Российской Федерации. Например, в Постановлении от 11 ноября 2003 г. № 16-П изложена следующая правовая позиция: «Финансовая самостоятельность местного самоуправления предполагает наличие необходимых бюджетных

прав у органов местного самоуправления. Соответственно, степень финансовой самостоятельности определяется бюджетной компетенцией органов местного самоуправления»[372].

Однако вначале исследования любого вопроса необходимо достигнуть терминологической определенности. Терминологическая неразрешенность в том или ином вопросе создает препятствия в реализации его положений на практике.

В юридическом словаре полномочия определяются как права и обязанности государственного органа, органа местного самоуправления, должностного лица, иных участников общественных отношений, установленные нормативным юридическим актом[373].

Вместе с тем, следует отметить, что относительно употребления этого или близких к нему терминов (предметы ведения – компетенция – права и обязанности) в науке высказаны разные позиции.

Например, Н.Н. Жадобина, исследуя особенности правового положения муниципального образования как участника бюджетных отношений, раскрыла его через понятие «бюджетно-правовой статус муниципального образования»[374], в который она включила следующие элементы: предмет ведения, полномочия (компетенция), принципы деятельности субъекта, гарантии, ответственность. Особенности данного статуса обусловлены выполнением функций по формированию и исполнению местных бюджетов.

Рассмотрим отдельно указанные термины. «Предметы ведения» - конституционный термин, означающий определенные области (сферы) или направления деятельности[375], в которых субъект власти уполномочен

---

[372] Постановление Конституционного Суда РФ от 11 ноября 2003 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области» в связи с запросом Челябинского областного суда».
[373] *Авакьян С. А.* Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь.— М.: Юстицинформ, 2015. С. 202.
[374] *Жадобина Н.Н.* Бюджетно-правовой статус муниципального образования и проблемы реализации бюджетных полномочий органов местного самоуправления : дис. ... канд. юрид. наук. - Тюмень, 2001. С.10.
[375] *Сергеев А.А.* Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования. - М.: Проспект, ТК Велби, 2006. С. 156.

действовать. У Н.Н. Жадобиной – это вопросы местного значения. Представляется этот термин по своему наполнению имеет более узкое значение, чем «предметы ведения». В частности, В. С. Мокрый определяет вопросы местного значения как выделенную компетенцию, которой должно обладать местное самоуправление для выполнения конституционных задач[376].

Компетенция включает, по мнению Н.А. Богдановой, права и обязанности[377]. Компетенция слагается из тех вопросов, которые необходимо решать местной власти для обеспечения жизни населения на подвластной территории. По сути это собственные полномочия и переданные полномочия.

Термин «компетенция» имеет междисциплинарный характер. Теоретическая сложность данного понятия обусловила формирование в науке целого отдельного направления – «компетентностного подхода»[378]. При этом в переводе с немецкого языка термин "kompetenz" трактуется на русском языке как «полномочия».

В некоторых словарях этот термин также определяется через понятие «полномочие»[379]. Латинское слово "compete" означает требовать согласно закону, а также принадлежность по праву. Как отмечает С.М. Шахрай, следует различать понятия «передача полномочия» и «передача права на осуществление полномочия». Последнее означает временный переход этих полномочий на другой уровень власти, в то время как их «собственником» по-прежнему остается их первоначальный обладатель[380].

---

[376] *Мокрый В. С.* Местное самоуправление в России. - М.: «Ось-89», 2003. С. 38.
[377] *Богданова Н.А.* Категория статуса в конституционном праве // Вестник Московского университета. - М.: Изд-во Моск. ун-та, 1998, № 3. С. 5.
[378] *Антипова Д.Д.* К вопросу о понятии "компетенция" в бюджетном праве //Финансовое право", 2022, № 11.
[379] Большой словарь иностранных слов на русском языке. М.: Юнвес, 2005. 784 с.
[380] *Шахрай С.М.* Как я написал Конституцию эпохи Ельцина и Путина. М.: Синдбад, 2021. – С. 191.

Основываясь на позициях авторов[381], предлагается рассматривать «компетенцию» как круг публичных дел, в рамках которого субъект власти уполномочен принимать управленческие решения.

С точки зрения А.А. Сергеева, в действующем правовом регулировании идёт подмена полномочий местной власти вопросами местного значения, так как Федеральный закон от 06.10.2003 № 131 поименовывает как широкие направления деятельности, так и конкретные полномочия[382]. По мнению автора, для точного определения границ деятельности органов местного самоуправления требуется использовать категорию «компетенция», вбирающую в себя полномочия, права, обязанности. Компетенция, по мнению Н.Н. Жадобиной, – это юридическое отражение деятельности органа[383]. С.Г. Соловьев отмечает неотъемлемое наполнение термина «компетенция» сущностными признаками власти[384]. В соответствии с наиболее распространенной точкой зрения относительно содержания понятия «компетенция» предполагается включение в него не только прав и обязанностей, но и предметов ведения соответствующего органа[385].

Г.Н. Чеботарев, А.Н. Панфилов отмечают, что в отличие от других уровней публичной власти понимание компетенции местного самоуправления усложнено несоответствием используемых терминов, а именно наличием для муниципального уровня вопросов местного значения[386].

---

[381] *Лазарев Б.М.* Компетенция органов управления. М.: Юридическая литература, 1972. С. 11, *Бялкина Т.М.* Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования : автореферат дис. ... доктора юрид. наук. - Саратов, 2007. - 43 с.

[382] *Сергеев А.А.* Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования. - М.: Проспект, ТК Велби, 2006. С. 155.

[383] *Жадобина Н.Н.* Бюджетно-правовой статус муниципального образования и проблемы реализации бюджетных полномочий органов местного самоуправления: дис. ... канд. юрид. наук. - Тюмень, 2001. С. 20.

[384] *Соловьев С.Г.* Система фундаментальных понятий муниципального права: дис. ... канд. юрид. наук. - Екатеринбург, 1998. С. 23.

[385] *Авакьян С.А.* Правовое регулирование деятельности Советов: (Конституц. основы, теория, практика). – М.: Изд-во МГУ, 1980. С. 86.

[386] *Чеботарев Г.Н., Панфилов А.Н.* Компетенция местного самоуправления. Тюмень: издательство Тюменского государственного университета, 2012. С. 56-57.

Зачастую используется термин «бюджетные права» (то есть мера возможного поведения), что не вполне соответствует вкладываемому в него наполнению. По сложившемуся в финансово-правовой науке обычаю у субъектов публичных правоотношений право принято рассматривать как правообязанность[387]. При этом, объединяя права и обязанности, целесообразно говорить о «полномочиях».

Авторы также отмечают, что наряду с предметами ведениями, то есть направлениями деятельности (например, благоустройство территории поселения), в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131 поименованы, по сути, права и обязанности (составление и рассмотрение проекта бюджета поселения)[388]. При этом вопросы местного значения не могут рассматриваться как составная часть предметов ведения. По содержательному наполнению, с точки зрения Г.Н. Чеботарева, А.Н. Панфилова, вопросы местного значения наиболее близки к понятию «компетенции».

Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ используется также конструкция «права органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения того или иного муниципального образования», а также «полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения»[389].

Такое обилие терминов и юридических конструкций, неизбежно влекущее сложности в правоприменении, Новым законом о местном самоуправлении не разрешено. Для установления надлежащего, прозрачного механизма правового регулирования финансового обеспечения выполнения

---

[387] Финансовое право: Учебник / [Воронова Л. К., Давыдова Л. А., Карасева М. В. и др.]; Руководитель авт. коллектива и отв. ред. Н. И. Химичева. – М.: Бек, 1995. – С. 111; *Тихомиров Ю.А.* Теория компетенции. М., 2001. С. 56.; *Крохина Ю.А.* Бюджетное право России: учебник для вузов. 7-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2022. С. 76.

[388] *Чеботарев Г.Н., Панфилов А.Н.* Компетенция местного самоуправления. Тюмень: издательство Тюменского государственного университета, 2012. С. 59.

[389] Статьи 14.1, 15.1, 16.1, 17 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

органами местного самоуправления своих полномочий необходимо в том числе четкое закрепление понятийного аппарата.

При этом отметим, что в пояснительной записке к законопроекту о местном самоуправлении[390] было указано, что существование в федеральном законодательстве и вопросов местного значения, и полномочий по их решению приводит к путанице при перераспределении полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации. Поэтому законопроект, исходя из того, что вопросы местного значения являются одним из элементов компетенции органов местного самоуправления, закрепляет непосредственно полномочия органов местного самоуправления[391].

С учетом того, что Новый закон о местном самоуправлении предусматривает уточнение компетенции органов местного самоуправления, возникает вопрос, как это будет коррелироваться с бюджетными полномочиями, закрепленными в Бюджетном кодексе Российской Федерации.

Понятие «бюджетное полномочие» можно рассматривать как преломление общетеоретического термина «полномочие» в сфере бюджетных правоотношений. Л.Х. Сатушиева толкует «бюджетные полномочия» расширительно, возводя их в статус отрасли права, включая в это понятие институты, которые традиционно относят к отрасли бюджетного права: принципы финансовой деятельности, организация бюджетного процесса, основы финансового контроля[392]. Следует отметить, что в советское время для обозначения соответствующего явления использовалась

---

[390] Утвержден Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти».

[391] https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8.

[392] *Сатушиева Л.Х.* Бюджетные полномочия органов местного самоуправления. - Нальчик: Кабардино-Балкарский государственный университет им. Х.М. Бербекова, 2021. С. 5.

категория «бюджетные права», которые коррелировались с компетенцией государственных органов[393].

При определении границ бюджетных полномочий целесообразно обратиться к доктрине российского муниципализма. В частности, Н.С. Тимофеев в качестве сущностных пределов местного самоуправления называет следующие: постоянная связь с государством, территориальный публичный коллектив, местный интерес, вопросы местного значения и переданные полномочия[394].

В соответствии с законодательным определением бюджетные полномочия – это права и обязанности органов государственной власти (органов местного самоуправления) и иных участников бюджетного процесса по регулированию бюджетных правоотношений, организации и осуществлению бюджетного процесса[395]. Статья 9 Бюджетного кодекса Российской Федерации предусматривает открытый перечень бюджетных полномочий муниципальных образований. Поименованные в данной статье полномочия можно разделить на следующие группы: касающиеся составления, рассмотрения и утверждения проекта местного бюджета; исполнения местного бюджета, в том числе исполнение расходных обязательств муниципального образования; осуществление контроля за исполнением местного бюджета; участие в межбюджетных отношениях.

Раскрытие и уточнение полномочий возможно в иных отраслевых нормативных актах, например, в Федеральном законе от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». Так, одно из положений данного Федерального закона, устанавливающее расходное обязательство муниципального образования, стало предметом оценки его конституционности.

---

[393] Постановление ВЦИК СССР от 29 октября 1924 г. «О бюджетных правах Союза ССР и входящих в его состав союзных республик»// СЗ СССР . 1924. № 19. Ст. 189.

[394] *Тимофеев Н.С.* Иерархический характер публичной власти. // Местное право. 2020, № 2. С. 7.

[395] Статья 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

В постановлении Конституционного Суда РФ от 5 июля 2017 г. № 18-П по делу о проверке конституционности ч.2 ст. 40 ФЗ «Об образовании в российской Федерации» Судом с присущей сложной и высоконаучной правовой аргументацией была разрешена конкуренция двух основополагающих конституционных положения: право на образование и самостоятельность местных бюджетов.

Обратившись в Конституционный Суд РФ, администрация города Сибай (Республика Башкортостан Российской Федерации) усмотрела нарушение частью 2 ст. 40 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» некоторых положений Конституции РФ в том, что оно позволяет возлагать на органы местного самоуправления муниципального образования, в котором находится образовательная организация, обязанность осуществлять бесплатную перевозку обучающихся в ней лиц, фактически проживающих на территории другого муниципального образования, за свой счет. Хотя муниципальное образование не вправе за счет доходов своего местного бюджета решать вопросы, отнесенные к компетенции другого муниципального образования.

Конституционный Суд РФ указал, что Конституция предъявляет требования общедоступности основного общего образования независимо от места жительства, то есть муниципальное образование должно обеспечить достаточное количество школ. При этом в ней закрепляется право местного самоуправления обеспечивать самостоятельное решение населением вопросов местного значения, в том числе самостоятельно управлять муниципальной собственностью; самостоятельно формировать, утверждать и исполнять местный бюджет. Конституционный Суд РФ, ссылаясь на важнейшие международные конвенции в этой сфере (Всеобщая декларация прав человека, Конвенция о правах ребенка, Конвенция о борьбе с дискриминацией в области образования), раскрывает понятие общедоступности образования, ее экономический и физический аспекты.

Территориальная доступность образовательных организаций, создаваемых органами местного самоуправления, как указывает КС РФ, означает их достаточное количество и удобное расположение (в пешеходной доступности) для обучающихся, проживающих на соответствующих частях территории муниципального образования. Что же касается организации бесплатной перевозки обучающихся, то такое законодательное установление необходимо и не может противоречить Конституции РФ, если без этого дети не смогут осуществлять свое конституционное право на получение общедоступного и бесплатного основного общего образования по месту жительства.

Организация бесплатной перевозки обучающихся в муниципальных общеобразовательных организациях не выходит за рамки вопросов местного значения муниципальных районов и городских округов. Соответственно, *местные бюджеты при недостаточности у них собственных средств вправе рассчитывать на финансовую поддержку регионов и федерации (курсив мой- А.К.).* Тем не менее, расходы на организацию перевозки обучающихся в муниципальных общеобразовательных организациях между поселениями не учтены специально при реализации соответствующих полномочий органами государственной власти субъектов РФ.

Конституционный Суд истолковал оспариваемую норму так: если дети обучаются в одном муниципальном образовании, а проживают в другом, то муниципальное образование – место получения ими образовательных услуг, должно организовать за счет своих бюджетных средств *бесплатную перевозку этих детей до места обучения*, соответственно, в этой части оспариваемая не противоречит Конституции. При этом ч. 2 статьи 40 ФЗ Об образовании в РФ неконституционна в том смысле, что она возлагает на муниципальное образование - учредителя образовательной организации, бесплатную перевозку детей - жителей другого муниципального образования, за счет средств *своего бюджета*. Эта норма не предусматривает необходимую компенсацию расходов учредителя

образовательной организации из средств вышестоящих бюджетов или из средств бюджета муниципального района или городского округа, в котором проживают обучающиеся. Соответственно, заключает Конституционный Суд РФ, законодателю нужно предусмотреть необходимое законодательное регулирование такого финансирования. Таким образом, Конституционный Суд разъяснил, как столь важный вопрос, как финансовое обеспечение права гражданина на бесплатное образование может быть разрешен при использовании механизмов межбюджетного распределения[396].

Отдельную проблему составляют и своевременность и полнота средств, передаваемых местному самоуправлению государством, в том числе большое количество «нефинансируемых мандатов» - полномочий, переданных ненадлежащим образом, что лишает муниципальные образования возможности получения финансирования[397].

В целях укрепления финансовых основ деятельности органов местного самоуправления Новым законом о местном самоуправлении предусматривается построение одноуровневой организации местного самоуправления на основе принципа привязки к населению. Выбор законодателем такой модели обусловливается высокой дотационностью поселений, частым перераспределением полномочий с поселенческого уровня на региональный, а также большим объемом межбюджетных трансфертов, направляемых в адрес таких муниципальных образований. Значительное количество муниципальных образований, созданных на разных уровнях и наделенных разным набором вопросов местного значения, создавало сложности в определении расходных обязательств муниципальных образований. Следует отметить, что 17 регионов (включая новые регионы) полностью перешли к одноуровневой структуре муниципальных образований (муниципальные и городские округа).

---

[396] Баланс таких конституционно защищаемых ценностей, как самостоятельность местного самоуправления и гарантированность гражданам социальных прав, был также рассмотрен в определении КС РФ от 9 ноября 2017 года № 2516-О.

[397] *Шугрина Е.С.* Экономическая основа местного самоуправления: правовой анализ // Правоприменение. 2018. Т. 2. № 3. С. 91.

Вместе с тем, в упразднении низового уровня местного самоуправления ученые видят в большей мере ограничения для субъектов Российской Федерации, так как вопросы территориального устройства муниципальных образований регулируются региональными законами[398].

Определенную «размытость» полномочий местного самоуправления может создать положение части 4 статьи 17 Федерального закона от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации», гласящие, что «органы местного самоуправления принимают участие в осуществлении имеющих государственное значение публичных функций на соответствующей территории как в порядке наделения названных органов отдельными государственными полномочиями, так и в ином порядке в соответствии с федеральным законом». А именно такое перераспределение может осуществляться федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131)[399]. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями должно быть продиктовано целесообразностью осуществления конкретной задачи именно на местном уровне, а не на ином уровне публичной власти. Формулировка части 2 статьи 132 Конституции Российской Федерации указывает на сопровождение передачи полномочий «необходимыми для их осуществления материальными и финансовыми средствами». При этом на практике проблемы возникают именно с расчетом объема необходимых средств.

Коррелирующее положение в области взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в рамках выстраивания единой системы публичной власти предусмотрено Федеральным законом от 21.12.2021 № 414: предусмотрена обязанность региональных органов власти

---

[398] *Пешин Н.Л.* Конституционная реформа местного самоуправления: механизмы встраивания местного самоуправления в систему государственной власти// Конституционное и муниципальное право, 2020, № 8. С. 26.

[399] Например, Областной закон Ростовской области от 28.10.2022 № 756-ЗС «О перераспределении полномочий в области градостроительной деятельности между органами местного самоуправления и органами государственной власти Ростовской области».

принимать участие в решении задач местного самоуправления. При этом полномочия в финансово-бюджетной сфере: формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, управление муниципальной собственностью, на уровень субъекта РФ переданы быть не могут, что и является гарантией независимости местного самоуправления в бюджетной сфере.

Интересный подход в определении вопросов, относящихся к сфере ведения органов местного самоуправления, содержится в зарубежной доктрине: в целях эффективного определения круга задач местного самоуправления необходимо учитывать размер территориального образования – размер должен позволять эффективно производить общественные блага. Арнольд Брехт в 1932 году сформулировал закон зависимости увеличения расходов муниципального образования от роста его размеров[400]. То есть передача полномочия на более низкий уровень должна всегда сопровождаться поиском более гибких и менее дорогостоящих решений.

Х. Циммерманн приводит градацию общественных благ разделяя их на «носящие национальный характер», «носящие локальный характер» и «смешанные локальные блага» (когда услуга важна не только для жителей одного региона, но и других регионов)[401]. При этом вышестоящий уровень власти будет определять рамочные условия регулирования. Например, ближе к местному уровню власти расположены дороги местного значения, канализационная сеть, вывоз мусора, газо-, водо-, электроснабжение. К федеративному уровню отнесены внешняя политика, оборона, борьба с инфляцией, высшее образование и другие. Аналогичный подход применяется и в российской правовой системе. Как отмечает Н.Н. Жадобина, на местном уровне целесообразно финансировать расходы, рассчитанные на местных жителей[402].

---

[400] Цит. по: *Циммерманн Х.* Муниципальные финансы. Введение в научный анализ финансовой деятельности местных органов власти. М.: Дело и Сервис, 2003. С. 88.
[401] Там же: с. 82-83.

Некоторые авторы считают, что конституционная поправка как бы ставит точку в дискуссиях о пределах участия государственной власти в решении местных вопросов, а также о наделении местного самоуправления отдельными государственными полномочиями[403]. Представляется, однако, что действующая нормативная база создает условия для довольно широкого участия государственной власти в бюджетной деятельности местного самоуправления, при этом границы такого участия представляются довольно размытыми. Еще раньше Н.С. Бондарем справедливо отмечено отсутствие компетентностной самостоятельности органов местного самоуправления[404].

Так, о рациональности конституционного возложения на местное самоуправление полномочия по обеспечению доступности медицинской помощи (поправка в статью 132 Конституции РФ) рассуждает О.Ю. Болдырев: улучшит ли это нововведение ситуацию для граждан, и будет ли местное самоуправление обеспечено необходимыми материальными и финансовыми ресурсами для реализации данного полномочия[405]. М.С. Плетникова справедливо также задается вопросом, какие существуют ограничения для передачи полномочий с государственного уровня на местный[406]. Одновременно, как отмечает О.А. Ежукова, за последние двадцать лет наблюдается смещение вектора в правовом регулировании местного самоуправления в сторону расширения полномочий субъектов РФ в данной области. Нормотворчество стало одним из важных рычагов воздействия региональных органов власти на местное самоуправление[407]. Кроме того, некоторые авторы усматривают в конституционных изменениях риск федерального вмешательства в

---

[403] *Щепачев В.А., Давыдов А.А.* О некоторых аспектах совершенствования правового регулирования публичной власти // Местное право. 2021. № 4. С. 13.

[404] *Бондарь Н.С.* Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. М.: Норма, 2008. С. 80.

[405] *Болдырев О.Ю.* Публичная власть в России: конституционно-экономические проблемы. Конституционное и муниципальное право, 2021, № 11. С. 10.

[406] *Плетникова М.С.* Конституционно-правовые аспекты разграничения бюджетных полномочий между органами государственной власти субъектов и органами местного самоуправления в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук.- Екатеринбург, 2011. С. 27.

[407] *Ежукова О.А.* Участие субъектов Российской Федерации в решении задач местного самоуправления// Конституционное и муниципальное право, 2024, № 2. С. 41.

организацию и осуществление местного самоуправления напрямую, без учета регионального уровня публичной власти[408].

Путаница и нечеткость в процедурах наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (такими, например, как передача полномочий от субъектов РФ, которые самим субъектам РФ не принадлежат, наделение полномочиями, которыми органы местного самоуправления уже наделены федеральными законами) приводят к тому, что осуществление этих полномочий производится без соответствующего финансирования со стороны государства[409].

Многие ученые, в частности Н.С. Тимофеев[410], оценивают конституционную реформу как «вилку» между центростремительными процессами и возможностью создания реально автономного, независимого и даже альтернативного государственной вида публичной власти.

А.А. Кондрашев однозначно трактует введение категории «публичная власть» как отражение тенденций к централизации. По мнению автора, в ходе конституционной реформы произошла замена двух моделей самостоятельной власти (причем в нарушение ст. 12 Конституции) - государственной и местного самоуправления на единую концепцию «публичной власти»[411].

Закрепление принципа единства публичной власти обусловливает выстраивание новых системных взаимоотношений органов государственной власти и органов местного самоуправления как участников бюджетного процесса. Принципами организации таких взаимоотношений должны быть единство, согласованность, взаимопомощь. Именно такие условия существования уровней публичной власти (взаимодействие, коллегиальное

---

[408] *Гриценко Е.В.* Федерализм и местное самоуправление в свете российской конституционной реформы 2020 года // Сравнительное конституционное обозрение, 2020, № 4 (137). С. 84.
[409] Там же*: с.* 55.
[410] *Тимофеев Н.С.* Местное самоуправление в системе единой публичной власти//Вестник Московского университета. Серия 11. Право, 2023, № 2. С. 24-49.
[411] *Кондрашев А.А.* Тенденции конституционного развития России в контексте конституционной реформы 2020 года//Конституционное и муниципальное право, 2021, № 11. С. 20-25.

решение вопросов и согласованность действий) обозначил Конституционный Суд Российской Федерации[412]. Выстраивание обновленной модели правового регулирования происходит в части взаимодействия уровней публичной власти, а также распределения финансового обеспечения на выполнение публичных функций и задач, что требует создания новой концепции нормативно-правового регулирования данных общественных отношений. В этой связи были приняты Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 21.12.2021 № 414) и после долгой подготовки – Новый закон о местном самоуправлении[413].

Ключевые принципы деятельности органов, входящих в единую систему публичной власти, в том числе и местного самоуправления как уровня публичной власти, установлены статьей 2 Федерального закона от 21.12.2021 № 414: единство системы публичной власти; согласованное функционирование и взаимодействие органов публичной власти на всех уровнях; разграничение предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти; признание и гарантированность местного самоуправления, его самостоятельность в пределах своих полномочий; самостоятельное осуществление органами публичной власти своих полномочий; гарантии финансового обеспечения исполнения полномочий, которыми наделяются органы публичной власти в результате разграничения полномочий.

Единство публичной власти означает функциональное единство ее элементов. При этом создание функционального единства требует соответствующей финансовой основы. Как подчеркивает Конституционный Суд РФ, возложение на органы местной власти самостоятельного решения вопросов местного значения не означает дистанцирования местных органов от органов государственной власти. При этом важно сохранять баланс между

[412] Заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 16.03.2020 № 1-З.
[413] Опубликован 20.03.2025// Официальный Интернет-портал (www.pravo.gov.ru).

независимостью местных бюджетов и необходимостью работать сообща, в единой системе.

Новым законом о местном самоуправлении вводятся новые конструкции распределения полномочий и взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, требующие в том числе нового нормативно-правового подхода к их финансовому обеспечению.

Частями 2, 3 статьи 32 Нового закона о местном самоуправлении предусмотрены уточнения отнесения тех или иных вопросов к компетенции органов местного самоуправления. При этом в указанном законе не закреплены принципы перераспределения указанных полномочий. Это создает проблемы и при распределении расходных обязательств между уровнями публичной власти.

Принятие соответствующего нормативного правового акта Российской Федерации (муниципального правового акта) в целях реализации перераспределенного полномочия становится основанием возникновения нового расходного обязательства субъекта Российской Федерации или муниципального образования, соответственно.

Нормы, регулирующие финансовую деятельность, закладывают реализацию публичного интереса. Любая функция государства или местного самоуправления, нацеленная на удовлетворение этого публичного интереса, обеспечивается определенным объемом денежных средств. В этой связи осуществление полномочий органами местного самоуправления влечет возникновение соответствующих расходов.

Одним из важнейших бюджетных полномочий муниципальных образований выступает установление и исполнение расходных обязательств муниципального образования. Формирование расходов местных бюджетов осуществляется в соответствии с расходными обязательствами муниципальных образований.

Термин «обязательство» пришел из гражданского права и интегрировался в финансово-правовую среду[414]. По мнению С.В. Запольского, финансово-правовые обязательства имеют взаимную направленность: государство финансирует свои функции, а бюджетополучатели несут обязанность по эффективному и целевому использованию доведенных бюджетных ассигнований[415].

Наличие необходимого бюджетного финансирования предопределяет решение вопросов местного значения, а также перераспределенных вопросов. А.Н. Диденко, в частности, предлагается цифровое решение, направленное на упорядочение в том числе бюджетных полномочий и четкое их разграничение по уровням публичной власти: создать автоматизированный реестр полномочий всех уровней публичной власти. Это позволит распределять все расходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в разрезе полномочий как на этапе формирования бюджетов, так и в процессе их исполнения на любую отчётную дату[416].

Право на местный бюджет является ключевым бюджетным полномочием местного самоуправления и составляет основу бюджетно-правового статуса муниципального образования. Под местным бюджетом следует понимать бюджет муниципального образования (свод доходов и расходов), формирование, утверждение и исполнение которого осуществляют органы местного самоуправления[417]. Равенство уровней публичной власти в Российской Федерации обусловливает обособленность местных бюджетов от государственных. Они представляют собой самостоятельный элемент бюджетной системы Российской Федерации.

---

[414] Цит. по: *Забралова О.С.* Расходные обязательства в системе финансовых обязательств: проблемы теории и практики.// Финансовое право, 2022, № 3. С.13.

[415] *Запольский С.В.* О финансовой политике в Российской Федерации и правовых формах ее глобальной реализации// Финансовое право, 2020. № 4. С. 8.

[416] *Диденко А.Н.* Местное самоуправление сегодня и в среднесрочной перспективе / А.Н. Диденко, И.В. Бабичев // Местное право. 2020. № 4. С. 25.

[417] *Лукашов Л.А.* Словарь основных понятий и терминов по местному самоуправлению: [Учеб.-метод. пособие] / Лукашов Л. А., Подсумкова А. А.; Поволж. акад. гос. службы. - Саратов: Ориент, 1999. С. 54.

Бюджет муниципального образования (местный бюджет) является единственно возможной формой исполнения расходных обязательств муниципального образования и финансовой основой самостоятельности муниципальных образований.

О роли бюджета публично-правового образования высказывался Конституционный Суд РФ: бюджет каждого территориального уровня как инструмент реализации финансовой политики государства служит для распределения и перераспределения финансовых ресурсов на определенной территории, посредством чего происходит финансовое обеспечение публичных функций, а сами бюджетные отношения выступают в таком случае существенным элементом социально-экономического развития государства и муниципальных образований[418]. В данном Постановлении содержится еще одна важная позиция относительно бюджетного статуса муниципальных образований: бюджет субъекта РФ или местный бюджет не существуют изолированно, они являются составной частью финансовой системы РФ. Таким образом, подчеркивается взаимосвязь местных бюджетов с бюджетами других уровней для выполнения публичных функций.

Рассматривая бюджетно-правовой статус местных бюджетов, необходимо затронуть вопрос о правовой природе «бюджета» вообще.

Бюджет является исходной сферой бюджетной деятельности и центральной категорией в бюджетном праве любой страны, в том числе и Российской Федерации. Под бюджетом обычно понимают форму образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления. Перераспределение общественных финансов непосредственно связано с понятием бюджета. Бюджет – это первичный источник такого перераспределения. Бюджет – это финансовый план,

---

[418] Постановление Конституционного Суда РФ от 17 июня 2004 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия».

который служит численным выражением государственных потребностей на один финансовый год. Изначально бюджет рассматривался как совокупность государственных доходов и расходов.

Е.А. Ровинский определял бюджет как план образования и использования общегосударственного фонда денежных средств[419]. Его определение образуется из экономического (отношения в связи с образованием, распределением и использованием фондов денежных средств), материального (фонд денежных средств) и юридического (правового) аспектов (законодательный акт).

Постановление Конституционного Суда РФ от 23 апреля 2004 года № 9-П заложило фундаментальные основы в толкование правовой сущности бюджета, которая впоследствии нашла отражение в Бюджетном кодексе РФ. Заявители в данном деле утверждали, что положения ФЗ «О федеральном бюджете на 2003 год», приостанавливают действие ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» и ФЗ «О статусе военнослужащих».

В названном решении Конституционный Суд РФ сформулировал важнейшую правовую позицию, в которой определил юридические признаки ФЗ О федеральном бюджете, отличающие его от других законов: «1) он принимается на один финансовый год и именно на этот срок определяет доходы и расходы государства; 2) законопроект о бюджете разрабатывается и представляется Государственной Думе исключительно Правительством РФ, тогда как проекты остальных федеральных законов помимо Правительства РФ могут вносить в Государственную Думу Президент РФ, Совет Федерации и его члены, депутаты ГД, законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации и другие органы (пункт "а" ч. 1 ст. 114 Конституции); 3) обеспечение исполнения федерального бюджета возложено на Правительство Российской Федерации, которое представляет Государственной Думе отчет об этом, тогда как обязательный отчет Правительства РФ или другого ответственного госоргана об исполнении

[419] Советское финансовое право/ под ред. Е.А. Ровинского. М., 1978. С. 74.

положений, составляющих предмет других ФЗ, Конституцией не предусмотрен.; 4) он принимается в особом, исключительном порядке, несвойственном другим законам: Госдума рассматривает законопроект в четырех чтениях; 5) для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная Дума образуют специальный орган - Счетную палату; 6) ФЗ о бюджете не может порождать, изменять или отменять права и обязанности, и в связи с этим не способен в качестве последующего закона (lex posterior) изменять положения других федеральных законов (даже тех, которые касаются налогов и сборов, затрагивают расходы Российской Федерации), и тем более он не может лишать их юридической силы; 7) в ежегодный акт о бюджете включаются предписания, касающиеся доходов и расходов РФ; т.е. он не может устанавливать положения, не связанные с доходами и расходами; 8) он создает надлежащие финансовые условия для реализации норм, закрепленных в иных ФЗ, изданных до его принятия и предусматривающих финансовые обязательства государства (предоставляющие средства и материальные гарантии)[420]».

Исходя из вышеперечисленных признаков, Конституционный Суд РФ сделал вывод, что определение полномочий и порядка деятельности Счетной палаты по любым вопросам не относится к вопросам, составляющим предмет регулирования ФЗ о федеральном бюджете.

Таким образом, в данном решении закон о бюджете был определен как законодательный акт особого рода. Однако в своем Особом мнении Судья КС РФ Н.С. Бондарь отметил, что юридические признаки свидетельствуют не об "особом роде", особом месте или особой юридической силе федерального закона о федеральном бюджете, а о конституционной значимости предмета его правового регулирования (бюджетные отношения). Оспариваемые же заявителями нормы отразили искажение воли

[420] Постановление от 23 апреля 2004 года № 9-П.

законодателей в виде "вкрапления" в федеральный закон о бюджете "небюджетных" норм.

Интересно, что похожая позиция была высказана выдающимся немецким ученым-юристом Г. Еллинеком еще в начале XX века: «Бюджет есть по своей природе акт не материального законодательства, а акт управления. Бюджет содержит только цифры, а не правовые предписания»[421].

Об особой роли местного бюджета как правового акта свидетельствует позиция Конституционного Суда, запрещающая вынесение вопросов принятия и изменения местного бюджета на местный референдум[422].

Проведенное в настоящем параграфе диссертации исследование позволяет сделать следующие каткие выводы. Новым законом о местном самоуправлении, принятым в целях урегулирования отношений, возникающих в процессе функционирования местного самоуправления в единой системе публичной власти, вводятся новые конструкции распределения полномочий (перераспределенные полномочия) и взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, требующие в том числе нового нормативно-правового подхода к их финансовому обеспечению. При этом Новый закон о местном самоуправлении не обеспечивает окончательного и единообразного перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

Бюджетные полномочия определяют роль органов местного самоуправления как участников бюджетного процесса, являются индикатором степени самостоятельности местного самоуправления и

---

[421] *Еллинек Г.* Бюджетное право / Пер. с немецкого. Ростов-на-Дону: "Донская речь" Н.Е. Парамонова, ценз. 1906. С. 36-37.

[422] Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 25.02.2016 № 405-О.

особенностей его взаимодействия с органами публичной власти иных уровней.

Глава 3. Функционирование местных финансов в условиях единой системы публичной власти

3.1. Местные финансы в системе межбюджетных отношений

Содержательное раскрытие взаимоотношений субъектов системы публичной власти в бюджетной сфере требует обращения к такому институту бюджетного права как межбюджетные отношения.

Укрепление финансовых основ любого уровня власти невозможно без развития межбюджетные отношений, закрепления гарантий финансовой самостоятельности. Неотъемлемым аспектом взаимодействия бюджетов бюджетной системы является обеспечение сбалансированности финансовых ресурсов публичной власти. В условиях новых экономических реалий (беспрецедентных санкций в отношении России) особенно важно обеспечивать равномерное развитие всех регионов (муниципальных образований).

С точки зрения В.С. Мокрого, от развития и совершенствования межбюджетных отношений напрямую зависит обеспечение финансовой самостоятельности местных бюджетов. Так как доля собственных налогов покрывает всего 15% расходных полномочий[423].

Конституционный Суд также указывал на необходимость осуществления финансового выравнивания: «Недостаточность собственных доходных источников на уровне субъектов Российской Федерации или муниципальных образований влечет необходимость осуществлять бюджетное регулирование в целях сбалансированности соответствующих бюджетов...»[424]. При этом, как отмечает О.Ю. Болдырев, на конституционном уровне такая обязанность закреплена не была[425].

---

[423] *Мокрый В.С.* Местное самоуправление в Российской Федерации как институт публичной власти в гражданском обществе. Самара: Изд-во Самар. науч. центра РАН, 2003. С. 287.

[424] Постановление Конституционного Суда РФ от 17 июня 2004 г. №12-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга,

Трансферты являются перемещением средств внутри общественного сектора экономики, однако не являются доходами из «собственных источников»[426]. На сегодняшний день можно констатировать, что большая часть местных бюджетов формируется за счёт финансовой поддержки бюджетов других уровней бюджетной системы. По результатам мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2025 год (публикует Минфин России[427]) объем доходов местных бюджетов составил 8 577,9 млрд (выше уровня 2024 года на 4,6%), в т. ч. налоговые доходы – 2831,0 млрд (+13,6%), неналоговые доходы – 402,2 млрд (+1,3%), трансферты – 5344,8 млрд (+0,7%). Доходы от межбюджетных трансфертов в 2025 году составили 62,3% всех доходов местных бюджетов.

Таким образом, значительную часть доходов местных бюджетов составляют межбюджетные трансферты из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. В структуре межбюджетных трансфертов существенных корректировок в пропорции видов трансфертов за последние годы не наблюдается: наибольшую долю в общем объеме финансовой помощи местным бюджетам занимают субвенции (45,5%) и субсидии (31,2%). Значительное количество субвенций свидетельствует о большой доли передаваемых полномочий. Основная локация выполнения переданных полномочий – муниципальные районы и городские округа.

Тенденция к увеличению объемов переданных органам местного самоуправления трансфертов видится учеными негативно, так как это ведет к

Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия».

[425] *Болдырев О.Ю.* Публичная власть в России: конституционно-экономические проблемы. Конституционное и муниципальное право, 2021, № 11. С. 12.

[426] *Циммерманн Х.* Муниципальные финансы. Введение в научный анализ финансовой деятельности местных органов власти. М.: Дело и Сервис, 2003 (ОАО Тип. Новости), 2003. С. 233.

[427] https://minfin.gov.ru/ru/perfomance/regions/monitoring_results/Monitoring_local?id_38=312989-rezultaty_monitoringa_mestnykh_byudzhetov_i_mezhbyudzhetnykh_otnoshenii_v_subektakh_rossiiskoi_federatsii_na_regionalnom_i_munitsipalnom_urovnyakh_za_2025_god

потере местной властью своей самостоятельности и встраиванию ее в систему государственной власти[428].

Межбюджетные отношения, прежде всего, связаны с передачей бюджетных средств между уровнями бюджетной системы. В этой связи межбюджетные отношения являются важнейшим элементом бюджетного федерализма.

Организация межбюджетных отношений отражает уровень финансовой самостоятельности, которая, в свою очередь, неразрывно связана с конституционно-правовым статусом местного самоуправления, организационной автономией муниципальных органов власти[429].

По мнению Р.Г. Сомоева, российское законодательство устанавливает двухуровневую систему межбюджетных отношений (то есть на уровне федерации и субъектов РФ), так как за муниципальными образованиями закреплен некий негосударственный статус[430]. Вместе с тем, представляется, что закрепление единства публичной власти подтвердило статус муниципального образования как самостоятельного, равноправного участника межбюджетных отношений.

Следует отметить, что механизмы предоставления трансфертов широко применяются и в зарубежных странах. Так, Закон США о финансовой помощи штатам и местным органам власти 1972 г. предусматривает широкое применение субсидий штатами. На 2001 г. доля субсидий штатов в местных бюджетах составила 33 %, дотаций – 7 %. Во Франции также – 30 % поступлений из центра. Интересно, что в западных странах, в отличие от России, выделено очень много видов трансфертов: 200 видов субсидий в США, более 100 в Италии, 5- в Великобритании[431].

---

[428] *Бойко Н.Н.* Органы государственной власти и органы местного самоуправления: проблемы взаимодействия в сфере публичных финансов: монография. — Стерлитамак: Издательство Стерлитамакского филиала БашГУ, 2021. С. 31.

[429] *Ежукова О.А.* Участие субъектов Российской Федерации в решении задач местного самоуправления// Конституционное и муниципальное право, 2024, № 2. С. 45.

[430] *Сомоев Р. Г.* Бюджетный федерализм и развитие межбюджетных отношений. СПб.: Изд-во С.-Петерб. гос. ун-т экономики и финансов, 1998. С. 157.

[431] *Жадобина Н.Н.* Бюджетно-правовой статус муниципального образования и проблемы реализации бюджетных полномочий органов местного самоуправления: дис. ... канд. юрид. наук. - Тюмень, 2001. С. 90.

Вместе с тем, негативное влияние финансово-экономической зависимости от трансфертов вышестоящего уровня власти для функционирования и развития публично-правовой образования отмечают многие российские исследователи.

Межбюджетные отношения имеют легальное определение в статье 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Вместе с тем, ученые отмечают недостатки этой дефиниции (как чисто лексические, так и сущностные – исключение из сферы бюджетных отношений отношения по организации и осуществлению бюджетного процесса)[432].

Правовые основы межбюджетных отношений базируются на принципах бюджетной системы. Межбюджетные отношения включают следующие институты:

- распределение и перераспределение доходов и расходов бюджетов;

- финансовая помощь из федерального бюджета бюджетам субъектов и из бюджетов субъектов Российской Федерации – местным бюджетам;

- «отрицательные» («обратные») межбюджетные трансферты;

- «горизонтальные» межбюджетные трансферты.

Среди довольно значительного количества классификаций межбюджетных отношений, выводимых учеными, можно выделить условное их разделение на имущественные и организационные. Рассматривая отношения по предоставлению финансовой помощи как отчуждение имущества, к имущественным межбюджетным отношениям относят предоставление различных видов межбюджетных трансфертов. Организационные отношения связываются с распределением доходных источников по уровням бюджетной системы, осуществлением контроля за использованием переданных бюджетом другого уровня средств[433].

Межбюджетные отношения проявляются в условиях распределения финансовых ресурсов между бюджетами различного уровня.

---

[432] Энциклопедия российского финансового права / под ред. Е.Ю. Грачевой, Р.Е. Артюхина. М., Проспект, 2024. С. 291.

[433] *Шевелева Н.А.* Бюджетная система. СПб: Изд Дом С.-Петерб. гос. ун-та, 2004. С. 190.

Равный доступ всех граждан к социальным благам должен быть обеспечен при соблюдении баланса независимости местных финансов и выравнивания социально-экономического развития местного самоуправления (или финансового выравнивания).

Следует отметить, что «финансовое выравнивание» может трактоваться как в широком, так и в узком смысле. Широкое значение подразумевает и первоначальное распределение доходных и расходных полномочий («пассивное» финансовое выравнивание), и последующие трансферты в случае недостаточности ресурсов («активное» финансовое выравнивание). В узком смысле: это только последующая корректировка уже распределенных налоговых поступлений[434]. Необходимость финансового выравнивания обусловлена дифференциацией экономического потенциала регионов, которая всегда связана с объективными причинами: природно-климатическими особенностями, недостаточностью природных ресурсов, численностью и плотностью населения, характером специализации хозяйственного развития региона и т.д. Главной целью выравнивания является предоставление населению стандартного перечня государственных и муниципальных услуг, вне зависимости от места проживания граждан на территории страны.

Анализируя проблему финансового выравнивания, можно обратиться к зарубежному опыту. Например, в ФРГ действуют следующие принципы финансового выравнивания[435]:

1) Принцип федерализма
2) Принцип достаточности финансовых ресурсов
3) Принцип обеспечения фискальной автономии или независимости
4) Принцип соответствия доходных полномочий объему возложенных задач (финансовое обеспечение передаваемых полномочий)

---

[434] *Там же:* с. 19.
[435] *Морозова О.С.* Правовое регулирование межбюджетных отношений в ФРГ: монография. – М.: Проспект, 2015. С. 77-79.

5) Принцип стимулирования активного финансового поведения субъектов бюджетной деятельности.

Применение данных принципов актуально и для российской правовой системы.

Правовые рамки межбюджетных отношений напрямую связаны с правовыми основами всей бюджетной системы. Во-первых, это требование *реальности и сбалансированности* межбюджетного распределения, во-вторых, требование *экономической обоснованности*, что выражается в выделении межбюджетных трансфертов только на основе методик, утвержденных Правительством Российской Федерации. В-третьих, межбюджетное распределение полностью подчиняется принципу *ежегодности*, т.к. бюджет, содержащий основы этого распределения, действует в течение одного финансового года.

Межбюджетное распределение должно осуществляться на основе четко установленных критериев и заданных приоритетных направлений. В первую очередь, такие критерии определяются Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2024 № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года», Прогнозом долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года, Основными направлениями бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2026 год и на плановый период 2027 и 2028 годов. В Прогнозе долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года в качестве одного из прогнозов определено формирование сбалансированной модели бюджетного федерализма. Тем не менее как считают исследователи, значительные объемы средств перечисляются без опоры на четко установленные критерии, что в конечном итоге ведет к ослаблению бюджетной дисциплины[436].

---

[436] Правовое регулирование межбюджетных отношений в Российской Федерации / Под редакцией *Г. В. Петровой*. СПБ: Юрид. центр пресс, 2003 г. С. 94.

По мнению Г.В. Петровой, современное правовое регулирование межбюджетных отношений не отвечает основополагающим принципам бюджетного федерализма[437]. Россию зачастую характеризуют как федерацию с высокой централизацией бюджетно-налоговых полномочий. На региональные бюджеты, как и на местные, возлагается большое количество полномочий без предоставления источников финансирования. В этой связи главным и конечным предназначением правового регулирования межбюджетных отношений должно стать сглаживание противоречий между органами всех трех уровней бюджетной системы по поводу разграничения имеющихся доходных источников, а также упрочению финансовой самостоятельности.

Конечным результатом развития системы межбюджетных отношений должно стать достижение равенства субъектов Российской Федерации, муниципальных образований не только в юридическом, но и в экономическом смысле, т.е. равенство по уровню их доходов, развитию социальной и производственной инфраструктур, выравнивание бюджетных доходов и расходов в расчете на душу населения.

Надо отметить, что исторически эти проблемы не выносились на повестку дня. Государственный бюджет СССР был единым, включающим строго иерархическую систему из бюджетов союзных республик, бюджета социального страхования и собственно центрального бюджета. В результате построения новой бюджетной системы, основанной на большей самостоятельности всех частей бюджета, данные вопросы стали актуальны. Процесс становления новой системы межбюджетных отношений с конца 1990-х гг. и вплоть до настоящего времени шел по пути четкого закрепления расходных полномочий каждого уровня власти, усилению независимости местной власти, сокращения практики делегирования федеральных полномочий субъектам Российской Федерации и муниципальным

[437] Указ. соч.: с. 11.

образованиям без предоставления необходимого для их выполнения финансового обеспечения[438].

Полноправное взаимодействие между бюджетами невозможно без реального функционирования принципа самостоятельности всех бюджетов. *Под самостоятельностью бюджетов* следует понимать возможность органов власти соответствующего уровня бюджетной системы реализовывать собственные бюджетные полномочия за счет своих доходов. Принцип самостоятельности бюджетов предполагает высокую степень персональной ответственности органов государственной власти и местного самоуправления за составление и исполнение собственного бюджета.

Принцип самостоятельности бюджетов раскрывается в следующих полномочиях: 1) право на собственные доходные источники; 2) право самостоятельно и под свою ответственность осуществлять бюджетный процесс; 3) право самостоятельно определять направления расходов; 4) право самостоятельно определять источники финансирования дефицита бюджета.

Представляется, что степень самостоятельности, независимости публично-правового образования напрямую связана, во-первых, с набором прав и обязанностей, во-вторых с наличием в распоряжении достаточного уровня финансирования осуществляемых властных полномочий.

Как отмечают исследователи, местные налоги и сборы не покрывают и части затрат, возлагаемых на органы местного самоуправления, что является следствием неравномерного распределения доходных источников

---

[438] См.: Постановление Правительства РФ от 30.07.1998 № 862 «О Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999 - 2001 годах»;
Постановление Правительства РФ от 15.08.2001 № 584 «О Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года»; Распоряжение Правительства РФ от 03.04.2006 № 467-р «О Концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в 2006 - 2008 годах и плане мероприятий по ее реализации»; Распоряжение Правительства РФ от 08.08.2009 № 1123-р «О Концепции межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года»//Консультант Плюс.

между бюджетами[439]. В этой связи учеными выдвигаются различные предложения по обеспечению финансовой независимости местного уровня власти. М.А. Кузьмин предложил ввести показатель финансовой автономии муниципальных образований, представляющий собой соотношение поступлений собственных доходов и всей суммы расходов за определенный период времени[440].

Усиление финансовой независимости как правило всегда связывается с увеличением доходной базы бюджета. В частности, О.Ю. Болдырев указывает на «бедность» местного самоуправления в части собственных источников доходов[441]. Положительным правительственным решением в этой связи представляется установленной с 2025 года право введения туристического налога для зачисления в бюджеты всех видов муниципальных образований по нормативу 100%.

Кроме того, в целях осуществления ускоренного развития инфраструктуры в сферах образования, медицинской помощи, культуры с 2025 года в России введены так называемые опорные сельские населенные пункты[442]. Их перечень утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2023 г. № 3377-р «Об утверждении перечня опорных населенных пунктов (муниципальных образований) Арктической зоны Российской Федерации, в том числе выполняющих функции по обеспечению национальной безопасности и (или) функции базы для развития минерально-сырьевых центров, реализации экономических и (или) инфраструктурных проектов в Арктике»[443].

---

[439] *Бойко Н.Н.* Органы государственной власти и органы местного самоуправления: проблемы взаимодействия в сфере публичных финансов: монография. — Стерлитамак: Издательство Стерлитамакского филиала БашГУ, 2021. С. 67.

[440] *Кузьмин М.А.* Основы правового регулирования финансово-экономической деятельности муниципальных образований: Основы правового регулирования финансово-экономической деятельности муниципальных образований: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2000. — С. 20.

[441] *Болдырев О.Ю.* Публичная власть в России: конституционно-экономические проблемы. Конституционное и муниципальное право, 2021, № 11. С. 10.

[442] *Ручкина Г.Ф., Ашмарина Е.М.* О правовом обеспечении бюджетного федерализма (на примере финансов муниципальных образований): некоторые вопросы теории и практики// Финансовое право, 2024, № 5. С. 16.

[443] Институт опорных населенных пунктов впервые получил закрепление в распоряжении Правительства РФ от 23 декабря 2022 г. № 4132-р «Об утверждении методических рекомендаций по критериям определения опорных населенных пунктов и прилегающих территорий».

Е.С. Шугрина обосновывает значимость исследования взаимосвязи и взаимозависимости источников доходов и расходов местного бюджета с тем объемом полномочий, который возложен на органы местного самоуправления[444].

Часть 5 статьи 86 БК РФ устанавливает ограничение в соответствии с принципом самостоятельности бюджетов: органы местного самоуправления не вправе устанавливать и исполнять расходные обязательства, связанные с решением вопросов, отнесенных к компетенции федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, за исключением случаев, установленных соответственно федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации. Ученые указывают, что институт местного самоуправления изначально направлен на решение именно вопросов местного значения, каждодневных, насущных проблем самим населением с учетом местных особенностей[445].

Вместе с тем, финансовая нагрузка на муниципальные образования довольно велика. Помимо собственно вопросов местного значения органы местного самоуправления вправе решать иные вопросы, не отнесенные к их компетенции, при наличии собственных материальных и финансовых ресурсов.

В Постановлении Конституционного Суда РФ от 9 июля 2020 г. № 34-П указывается, что «принимаемые законодательные решения должны сообразовываться с конституционными основами разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, учитывать конституционную природу местного самоуправления как наиболее приближенного к населению территориального уровня публичной власти и вместе с тем соответствовать вытекающему из

---

[444] *Шугрина Е.С.* Местные бюджеты как финансовая основа для осуществления полномочий органов местного самоуправления.// Конституционное и муниципальное право, 11, 2018. С. 67-74.

[445] *Шилов С. В.* Дискуссии о понятии «местное население» в конституционно-правовой науке. Правовые проблемы укрепления российской государственности: Сб. статей. Часть 17 / Под ред. В. Ф. Воловича. - Томск: Изд-во Том. ун-та, 2004. С. 301.

конституционного принципа равенства всех перед законом требованию формальной определенности, что предполагает ясное, четкое и непротиворечивое определение компетенции муниципальных образований, последовательное разграничение вопросов местного значения, решение которых возложено на органы местного самоуправления, и вопросов государственного значения, решение которых возложено на федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также взаимосогласованную регламентацию полномочий органов местного самоуправления нормативными правовыми актами различной отраслевой принадлежности».

Следует отметить, что принцип единства бюджетной системы, основанный на принципе единства публичной власти, вступает в некоторое противоречие с принципом самостоятельности бюджетов. Например, И.М. Ильин отмечает, что противоречие единства бюджетной системы и бюджетного законодательства сдерживает любую (даже конституционную, по сути) бюджетную самостоятельность»[446].

На наш взгляд, корреляция принципов бюджетной самостоятельности и единства бюджетной системы проявляется в единых целях, которые преследуют органы власти всех публично-правовых образований.

Вопрос о самостоятельности бюджетов бюджетной системы РФ и, в частности, о связи распределения бюджетных полномочий и самостоятельности местных бюджетов не раз становился предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ. Например, в постановлении КС РФ от 11 ноября 2003 г. № 16-П заявитель (прокурор Челябинской области) посчитал неконституционным, что п. 2 статьи 81 Закона Челябинской области от 13 ноября 1997 года «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области» (в ред. от 14 декабря 2000 г.) позволяет органам государственной власти Челябинской области наделять органы

[446] *Ильин И.М.* Конституционная модель бюджетного федерализма России: особенности, проблематика и перспектива конституционной настройки (модернизации)// Конституционное и муниципальное право, 2021, № 9. С. 57.

местного самоуправления муниципальных образований, в границах территорий которых находятся другие муниципальные образования, широкими бюджетными полномочиями. В частности, среди таких полномочий были названы: распределение и закрепление расходов бюджетов; распределение между местными бюджетами муниципальных образований, находящихся в границах их территорий, налогов и сборов, средств финансовой помощи, переданных из областного бюджета в порядке межбюджетного регулирования с целью выравнивания уровней бюджетной обеспеченности.

Конституционный Суд РФ указал, что одним из аспектов самостоятельности местного самоуправления является финансовая самостоятельность. Все муниципальные образования независимо от их территориальной основы (городские, сельские поселения, иные территории) предназначены для осуществления муниципальной власти, решения вопросов местного значения исходя из интересов населения»[447].

Важнейшей гарантией самостоятельности местного самоуправления и местных бюджетов является запрещение установления подчиненности одного муниципального образования другому.

Если в границах одного муниципального образования находятся другие, то, в соответствие с Законом Челябинской обл. органы гос. власти области могут передать полномочия органам местного самоуправления по перераспределению денежных средств между муниципальными образованиями, входящими в его состав (налоговых поступлений, средств фин. помощи) (курсив мой - А.К.). Эти меры направлены на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности таких "мелких" муниципальных образований (в данном случае сельсоветов), что является

[447] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 ноября 2003 г. № 16-П по делу о проверке конституционности положений п. 2 ст.81 Закона Челябинской области "О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области " в связи с запросом Челябинского областного суда.

составляющей общей государственной политики, направленной на достижение социальных целей государства[448].

Тем не менее очень важно соблюдать баланс конституционных ценностей: социальные цели по выравниванию минимальной бюджетной обеспеченности муниципальных образований не должны противопоставляться принципу финансовой самостоятельности местного самоуправления.

Конституционный Суд постановил, что оспариваемое положение не противоречит Конституции, так как между бюджетами соответствующих муниципальных образований распределяются средства, которые являются собственными доходами субъекта РФ.

В Постановлении КС РФ от 15 мая 2006 г. № 5-П поднимался вопрос о бюджетном полномочии органов местного самоуправления по установлению платы за содержание детей в муниципальных дошкольных образовательных учреждениях. Производство в КС РФ было возбуждено в связи с жалобой главы г. Твери и Тверской Гор. Думы, по мнению которых отдельные внесенные изменения в действующий на тот момент ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», противоречат ст. 12, 17 (ч. 3), 55 и 130 российскому Основному закону.

Оспариваемые положения не допускали уменьшения муниципальными образованиями объема установленных ранее льгот на содержание детей в дошкольных учреждениях и, как следствие, не позволяли перераспределять финансовые средства на решение других социальных проблем в этом муниципальном образовании. Заявители полагали, что этим, во-первых, нарушаются права иных лиц, нуждающихся в поддержке со

[448] Первичность выполнения социальной функции государства с помощью использования финансовой помощи из вышестоящего бюджета была также высказана КС РФ в постановлении КС РФ от 15 мая 2006 г. № 5-П и в определении КС РФ от 24 октября 2019 года № 2941-О.

стороны государства, и, во-вторых, частично блокируется самостоятельность местного самоуправления.

Данное положение Закона рассматривалось КС РФ на предмет того, имеют ли органы местного самоуправления полномочия по установлению платы за содержание детей в муниципальных учреждениях дошкольного образования и компенсации затрат родителей на содержание детей в муниципальных дошкольных образовательных учреждениях.

В связи с тем, что Россия провозглашена социальным государством, и составной частью этого принципа является обеспечение права каждого на общедоступное и бесплатное образование, Конституция и текущее законодательство должны устанавливать такие гарантии, чтобы каждый молодой гражданин мог получить хотя бы минимальный уровень образования в любой части нашей страны, т.е. муниципальные образования обязаны сохранять в достаточном количестве имеющиеся дошкольные образовательные учреждения и при необходимости расширять их количество.

Конституционный Суд указал, что доступность включает в себя два элемента: экономическую доступность (например, установление бесплатного начального образования) и физическую доступность, что означает «безопасную физическую досягаемость образования либо посредством посещения учебного заведения, находящегося на разумном географическом удалении, либо путем получения доступа к современным технологиям (дистанционное образование).

Органы местного самоуправления должны актами о местных бюджетах создавать надлежащее финансирование своих публично-правовых обязательств перед детьми и родителями, проживающими в этом муниципальном образовании.

При этом Конституционный Суд указал на необходимость обеспечения баланса двух важнейших конституционных ценностей: с одной стороны, самостоятельности местного самоуправления и, с другой, равной

гарантированности всем гражданам социальных прав независимо от того, на территории какого МО они проживают.

Субъекты РФ совместно с федеральным центром участвуют в реализации функций социального государства, поэтому, заключил КС РФ, «расходы на содержание детей в муниципальных дошкольных образовательных учреждениях производятся из местных бюджетов, а при недостаточности собственных источников финансирования - за счет федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ в порядке компенсации дополнительных расходов.

В настоящее время бюджеты всех трёх уровней власти выполняют функцию межбюджетного регулирования. Данная функция присуща им в силу включения этих бюджетов в бюджетную систему и обусловлена объективной необходимостью финансового выравнивания материальной обеспеченности территорий.

Бюджетные отношения осуществляются, в том числе, за счёт обязательных платежей (т.е. частей имущества) налогоплательщика, следовательно, требуют жёстких рамок, установленных Конституцией Российской Федерации. Иной путь регулирования, который также предлагается учёными, является принятие Федерального кодекса межбюджетных отношений. Целесообразностью принятия такого акта ставится необходимость обеспечить единство финансовой, налоговой, бюджетной политики и соблюдение права субъектов РФ на равное, справедливое распределение финансовых ресурсов.

При предоставлении финансовой помощи субъектам РФ/муниципальным образованиям не должен нарушаться принцип равенства. Возможность получения хозяйствующими субъектами межбюджетной помощи не может ставиться в зависимость от взаимоотношений этого хозяйствующего субъекта с органами государственной власти, и такое предоставление должно быть продиктовано реальной необходимостью:

например, для возмещения ущерба от военных конфликтов, от стихийных бедствий, с целью защиты интересов коренных малочисленных народов, в целях стимулирования экономического развития территории и т.д.

Финансовое выравнивание возможно несколькими путями. В первую очередь, это планирование государством экономической обоснованности налогового бремени. В научной литературе высказывается мнение о том, что финансовому выравниванию местного самоуправления будет способствовать отказ от «расщепления» налоговой ставки, передача налоговых доходов на местный уровень не может обеспечить равномерное распределение финансовых ресурсов по муниципалитетам[449].

Формы предоставления финансовой помощи весьма разнообразны. Дотации предоставляются без указания конкретной цели их использования для обеспечения текущих расходов бюджетов и минимального уровня бюджетной обеспеченности. Минимальная бюджетная обеспеченность - это минимальная стоимость государственных/муниципальных услуг, которые предоставляются органами государственной власти или органами местного самоуправления в расчете на душу населения за счет средств соответствующих бюджетов.

Перечисляемые из бюджета субъекта РФ в бюджеты муниципальных образований дотации бывают двух видов: на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципалитетов (предоставляются в целях выравнивания финансовых возможностей всех муниципальных образований для надлежащего осуществления публично-правовых функций) и для обеспечения сбалансированности бюджетов муниципальных образований (предоставляются для покрытия несоответствий между расходами и доходами бюджетов).

Субсидии и субвенции являются целевой финансовой помощью. Субсидии предусматриваются для обеспечения расходов на реализацию

---

[449] *Лукьянова А.В., Медведко В.Н., Харебава Н.Р.* Развитие межбюджетных отношений в России. Волгоград, 2005. С. 134, 146.

федеральных целевых программ, капитального ремонта и строительства объектов недвижимости, находящихся в собственности муниципальных образований (обеспечивают инновационную и инвестиционную деятельность).

Значительную долю в местных бюджетах составляют субвенции, что свидетельствует о существенном объеме делегированных муниципалитетам государственных полномочий, высокой степени концентрации публичных функций[450].

В определении от 10 апреля 2025 г. № 909-О Конституционный Суд проанализировал в том числе положения части 2 статьи 7 и статьи 16 Федерального закона от 27 декабря 2018 года № 498-ФЗ «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», а также положения о том, что финансовое обеспечение осуществления переданных государственных полномочий осуществляется за счет субвенций из соответствующего бюджета, а органы местного самоуправления имеют право дополнительно использовать собственное имущество (материальные ресурсы, финансовые средства) для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий. Конституционный Суд определил, что оспоренные положения являются гарантийными, направлены на обеспечение разграничения полномочий органов публичной власти в сфере обращения с животными без владельцев, на согласованное функционирование этих органов, а также на предоставление материальных и финансовых гарантий органам местного самоуправления при наделении их отдельными государственными полномочиями. При этом указанные нормы федерального законодательства не предполагают произвольного возложения на муниципалитеты обязанности по созданию приютов для животных.

---

[450] *Ежукова О.А.* Участие субъектов Российской Федерации в решении задач местного самоуправления// Конституционное и муниципальное право, 2024, № 2. С. 48.

Кроме того, существуют иные межбюджетные трансферты, предоставляемые на конкретные цели, (например, выплата денежного довольствия сотрудникам муниципальных учреждений обеспечение равной доступности транспортных услуг) или для конкретной территории (трансферты в Крымский федеральный округ). Иные межбюджетные трансферты можно рассматривать как менее формализованную форму трансфертов, главным образом потому, что для них отсутствует общий порядок предоставления.

Бюджетным кодексом Российской Федерации предусматривается механизм «обратных трансфертов» (ст. 142.2 БК РФ). Законом субъекта Российской Федерации устанавливаются условия предоставления трансфертов из местных бюджетов (в зависимости от объема налоговых доходов местных бюджетов). Такие трансферты имеют целевой характер и направляются далее субъектом Российской Федерации на выравнивание бюджетной обеспеченности более слабых в финансовом отношении муниципальных образований. Передача таких трансфертов является обязательной для муниципального образования. Для эффективного предоставления межбюджетных трансфертов, способствующего социально-экономическому выравниванию и бюджетной сбалансированности, необходимо проводить дифференциацию по уровню муниципальных образований: учитывать, какие имеются доходные источники, расходные обязательства.

Финансовое выравнивание осуществляется также посредством региональных фондов финансовой поддержки, а также районных фондов поддержки поселений, создаваемые в бюджетах муниципальных районов.

Существует позиция, согласно которой не стоит связывать эффективность межбюджетного регулирования с обеспечением независимости местных финансов, если уровень развития местного самоуправления в бюджетной сфере не позволяет ему стать равноправным

партнером в межбюджетных отношениях. Более того, необходимо юридически оформить их подчиненность вышестоящим бюджетам[451].

Недостаточный уровень социально-экономического развития муниципальных образований требует включения механизмов межбюджетного или финансового выравнивания, которые, однако, не должны способствовать развитию «иждивенческих» настроений муниципальных образований. Как справедливо отметил Н.С. Бондарь, самостоятельность должна пониматься в позитивно-предоставительном смысле (как побуждение к активной деятельности), а не в негативно-охранительном (независимость от чего-то)[452].

Однако ученые свидетельствуют, что уровень развития межбюджетных отношений в настоящее время выхолостил конституционно провозглашенную самостоятельность местного самоуправления[453]. По верному утверждению германского ученого З. Баллейса, автономность муниципалитетов произрастает из присущего народу суверенитета, который должен уважаться и обеспечиваться государством на практике[454]. Право на автономию муниципальных образований должно защищаться на государственном уровне.

Автономизация органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения обусловлена тем, что указанные органы являются наиболее приближены к народу и обладают большей информацией о социальной, политической и экономической обстановке на своей территории[455].

---

[451] *Лукьянова А.В., Медведко В.Н., Харебава Н.Р.* Развитие межбюджетных отношений в России: [монография]. Волгоград : Изд-во Волгогр. гос. ун-та, 2005. С. 48-49.

[452] *Бондарь Н.С.* Муниципальное право Российской Федерации. М., 2014. С. 56.

[453] *Болдырев О.Ю.* Конституционная реформа в России: актуальность, реализация, перспективы.// Конституционное и муниципальное право, № 12, 2020. С. 8.

[454] *Черкасов А. И.* Местное управление в конституционном механизме стран современного мира. М.: Юрлитинформ, 2014. С. 12.

[455] *Бойко Н.Н.* Органы государственной власти и органы местного самоуправления: проблемы взаимодействия в сфере публичных финансов: монография. — Стерлитамак: Издательство Стерлитамакского филиала БашГУ, 2021. С. 22.

В частности, в Методических рекомендациях органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления в сфере межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях, разработанных Минфином России в 2023 г.[456], указано, что закрепление нормативов отчислений от налогов и неналоговых доходов местным бюджетам является наилучшим выбором с точки зрения стимулирования экономического развития муниципальных образований. При этом глобально решить финансовые проблемы муниципалитетов с низким уровнем социально-экономического развития только за счет перераспределения налоговых доходов нельзя. В этом случае требуется предоставление дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности.

С учетом новой системы распределения полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, закрепленной положениями статьи 32 Нового закона о местном самоуправлении, в бюджетном законодательстве должны быть определены инструменты межбюджетного регулирования для обеспечения выполнения полномочий органов местного самоуправления. В частности, на реализацию перераспределенных в соответствии с частью 7 статьи 32 Нового закона о местном самоуправлении полномочий необходимо предусмотреть предоставление специальных межбюджетных трансфертов из бюджетов субъектов Российской Федерации.

Межбюджетные механизмы определяют сбалансированность и результативность функционирования финансовой системы страны в целом. Прежде всего, совершенствование межбюджетных отношений необходимо рассматривать с позиций равномерного развития страны, обеспечения соответствия передаваемых полномочий имеющимся ресурсам на всех уровнях власти, непрерывного улучшения деятельности по повышению

[456] https://minfin.gov.ru/ru/document?id_4=304981-metodicheskie_rekomendatsii_organam_gosudarstvennoi_vlasti_subektov_rossiiskoi_federatsii_i_organam_mestnogo_samoupravleniya_po_regulirovaniyu_mezhbyudzhetnykh_otnoshenii_na_regionalnom_i_munitsipalnom_urovnyakh

качества жизни граждан. Развитие межбюджетных механизмов должно проводится с учетом и приоритетом соблюдения независимости местного самоуправления.

3.2. Публичная власть – местная власть – население: взаимодействие при принятии управленческих решений

Отнесение органов местного самоуправления к системе публичной власти не должно способствовать увеличению дистанции между гражданами и властью на локальном уровне. Публичное предназначение средств бюджета обусловливает необходимость привлечения граждан к распоряжению указанными средствами.

Местное самоуправление, являясь уровнем власти, наиболее приближенным к населению и способным наиболее тонко отражать потребности граждан[457], создает площадку для вовлечения населения в решение в том числе финансово-экономических вопросов. В частности, Н.А. Саттарова отмечает, что выявление цели и направлений расходования денежных средств оправдано именно на уровне муниципалитетов[458]. Особую роль таких механизмов как отличительную особенность местного уровня власти подчеркивает С.М. Миронова[459]. В этой связи отдельного рассмотрения заслуживают получившие широкое распространение практики инициативного бюджетирования (используются также термин «партисипаторное бюджетирование»[460]).

---

[457] Инициативное бюджетирование: эволюция теории и практики: монография / под общей редакцией В. В. Вагина. – М.: ИНФРА-М, 2022. С. 68.

[458] *Саттарова Н.А.* Принцип участия граждан в бюджетном процессе// Финансовое право, 2022, № 6. С. 27.

[459] *Миронова С.М.* Доктрина финансово-правового статуса муниципальных образований в Российской Федерации и его реализация: автореф. дис. ... доктора юрид. наук. Саратов, 2021. - 73 с.

[460] Энциклопедия российского финансового права / под ред. Е.Ю. Грачевой, Р.Е. Артюхина. М., Проспект, 2024. С. 238; *Цуркан М.В.* Влияние партисипаторного бюджетирования на возможности развития территорий// Среднерусский вестник общественных наук. 2016. Т. 11. № 3. С. 151.

Нормативную основу участия граждан в принятии бюджетно-правовых решений составляют, прежде всего, нормы Конституции Российской Федерации (часть 2 статьи 3, часть 1 статьи 32), а также закрепленный в Бюджетном кодексе Российской Федерации принцип участия граждан в бюджетном процессе (статья 28).

Определение данного принципа на законодательном уровне отсутствует. Принцип участия граждан в бюджетном процессе находит выражение в нескольких аспектах: проведение публичный слушаний, в ходе которых рассматривается проект местного бюджета и отчет о его исполнении (статья 47 нового закона о местном самоуправлении); инициативное бюджетирование (статьи 49, 70 нового закона о местном самоуправлении); самообложение; участие на стадии исполнения бюджета в виде получения бюджетных средств (ст. 78 БК РФ).

Введение принципа участия граждан в бюджетном процессе и соответствующих механизмов его реализации ставит вопрос о том, являются ли физические лица участниками бюджетного процесса[461], и о расширении границ бюджетного права в целом[462]. По мнению отдельных исследователей, принцип участия граждан в бюджетном процессе служит глобальной цели дальнейшего развития правового регулирования бюджетных отношений[463].

По смыслу БК РФ граждане не являются участниками бюджетного процесса, но выступают в роли участников бюджетных правоотношений. На вопрос, на какой стадии бюджетного процесса участие граждан наиболее оправдано, однозначного ответа нет. Существующие практики инициативного бюджетирования предполагают «сквозное» участие граждан: с момента определения направлений расходования бюджетных средств и до последующего контроля за их использованием.

---

[461] *Миронова С.М.* Принцип участия граждан в бюджетном процессе как принцип бюджетной системы Российской Федерации: понятие и правовое закрепление// Финансовое право, 2022, № 6. С. 23.

[462] *Поветкина Н.А.* Трансформация и особенности архитектуры бюджетного права // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2020. № 9. С. 91.

[463] *Рябова Е.В.* Влияние форм прямой демократии в бюджетном процессе на состояние финансовой культуры в обществе// Финансовое право, 2024, № 1. С. 20-21.

С.М. Миронова указывает, что на муниципальном уровне раньше практически отсутствовали гарантии участия граждан в принятии решений относительно распределения и использования финансов. Внедрение практик инициативного бюджетирования стало важным шагом на пути решения этой проблемы. Учитывая, что местная публичная власть наиболее приближена к населению, именно на муниципальном уровне проще всего вовлечь граждан в осуществление финансовой деятельности[464]. Инициативное бюджетирование является примером совместного участия публичной власти и местного населения в бюджетном процессе.

Сегодня развитие инициативного бюджетирования является одной из важных задач Министерства финансов Российской Федерации. Основными направлениями бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2026 год и на плановый период 2027 и 2028 годов[465] определены задачи по дальнейшему расширению инструментов и подходов к вовлечению граждан в бюджетный процесс, а именно цифровизация практик инициативного бюджетирования с использованием ЕСИА «Госуслуги», расширение сфер и направлений реализации, типология применяемых практик, включение мероприятий по реализации проектов инициативного бюджетирования в государственные программы субъектов Российской Федерации и муниципальные программы. Программа развития инициативного бюджетирования в Российской Федерации включена в План деятельности Министерства финансов Российской Федерации на 2021 - 2026 годы (утв. Министерством финансов Российской Федерации 15.11.2021) в качестве отдельного мероприятия в рамках блока мероприятий «Обеспечение открытости и прозрачности управления общественными финансам». Кроме того, распоряжением Правительства Российской Федерации от 24.10.2023 № 2958-р, которым утверждена Стратегия повышения финансовой грамотности

---

[464] *Миронова С.М.* Принцип участия граждан в бюджетном процессе как принцип бюджетной системы Российской Федерации: понятие и правовое закрепление// Финансовое право, 2022, № 6. С. 21.

[465] https://minfin.gov.ru.

и формирования финансовой культуры до 2030 года, в качестве ожидаемого результата обозначены установка на участие в проектах инициативного бюджетирования, иных инструментах участия граждан в бюджетном процессе[466]. Следует также отметить, что разработка стратегии развития инициативного бюджетирования осуществляется на федеральном уровне[467].

В рамках направления (подпрограммы) «Повышение качества управления бюджетным процессом и эффективности управления общественными финансами» в государственной программе Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков»[468] обозначено расширение и дальнейшее развитие инструментов вовлечения граждан в бюджетный процесс, в том числе посредством развития и реализации практик инициативного бюджетирования, методическая поддержка субъектов Российской Федерации (муниципальных образований) в области инициативного бюджетирования.

Бюджетирование (с англ. «budgeting») следует понимать как подготовку бюджетов, управление бюджетным процессом. Термин начал использоваться в российских нормативных правовых актах с момента ассимиляции в российской правовой системе концепции бюджетирования, ориентированного на результат.

Определение инициативного бюджетирования содержится в Методических рекомендациях по подготовке и реализации практик инициативного бюджетирования в Российской Федерации, утвержденных Министерством финансов Российской Федерации (в ред. от 05.12.2023)[469]. Инициативное бюджетирование – это совокупность практик вовлечения граждан в бюджетный процесс в Российской Федерации, объединенных

---

[466]https://minfin.gov.ru/ru/document?id_4=304737-rasporyazhenie_pravitelstva_rossiiskoi_federatsii_ot_24.10.2023__2958-r_ob_utverzhdenii_strategii_povysheniya_finansovoi_gramotnosti_i_formirovaniya_finansovoi_kultury_do_2030_goda

[467] Решение Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению от 4 апреля 2023 г. № 47/5 // Государственная Дума ФС РФ. URL: http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/.

[468] Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 320.

[469] https://minfin.gov.ru.

идеологией гражданского участия, а также сфера государственного и муниципального регулирования участия населения в определении и выборе проектов, финансируемых за счет средств соответствующих бюджетов и последующем контроле за реализацией отобранных проектов со стороны граждан. Инициативное бюджетирование можно рассматривать как категорию бюджетного права и элемент системы управления муниципальными финансами[470]. По своему содержанию инициативное бюджетирование предполагает, во-первых, привлечение инициативы граждан, то есть реализацию мероприятий, имеющих приоритетное значение для граждан, и, во-вторых, привлечение финансовых ресурсов.

В.В. Бехер выделяет следующие отличительные черты инициативного бюджетирования: обсуждение направлений расходования бюджетных средств; участие представителей власти, которое придает легитимную силу инициативам; серийность (ежегодность) процесса реализации; обязательное публичное обсуждение; отчетность; софинансирование (участие граждан и бюджетов бюджетной системы)[471].

Инициаторами, которые вносят инициативный проект в местную администрацию, могут выступить инициативная группа граждан, органы территориального общественного самоуправления, староста сельского населенного пункта. Для сбора и выдвижения проектных идей от граждан используются очные встречи граждан и обсуждения, а также анкетирование, опросы или сбор подписей, интернет-ресурсы. Приоритетность проекта определяется общим собранием граждан. По итогам собрания инициативная группа совместно с сотрудниками администрации муниципального образования подготавливают конкурсную заявку (в т.ч. необходимую техническую документацию) и представляют ее в региональную конкурсную комиссию.

---

[470] *Замаратский Л.А.* Участие граждан в бюджетном процессе: опыт самообложения и инициативного бюджетирования // Финансовое право, 2023, № 12. С. 17-21.

[471] *Бехер В.В.* Практика инициативного бюджетирования на муниципальном уровне // Пробелы в российском законодательстве. 2017. № 1. С. 243.

Типы реализуемых проектов ограничены вопросами, входящими в сферу ведения местного самоуправления и связаны с обеспечением комфортного проживания граждан на территории муниципального образования. Можно выделить следующие категории инициативного бюджетирования: в сферах благоустройства территории, торговли, бытового обслуживания, досуга, народного художественного творчества, физической культуры, школьного и массового спорта и др.

Новым законом о местном самоуправлении (аналогично Федеральному закону от 06.10.2003 № 131) устанавливаются требования к содержанию инициативного проекта: описание проблемы, предложения по ее решению, ожидаемый результат, предварительный расчет необходимых расходов на его реализацию, объем средств местного бюджета, предполагаемый к использованию, сроки реализации проекта и другое.

Реализация инициативных проектов позволяет гражданам принимать реальное участие в достижении национальных целей развития. Конституционное право граждан Российской Федерации – право участвовать в управлении делами государства определяет необходимость привлечения населения к принятию управленческих решений, в том числе бюджетной сфере. Следует отметить, что в первоначальной редакции законопроекта, которым в БК РФ был введен принцип участия граждан в бюджетном процессе, в его содержание включалась в том числе разработка и реализация государственных (муниципальных) программ с учетом мнения граждан[472].

По данным Министерства финансов Российской Федерации[473] финансирование из бюджетов всех уровней власти остается главным материальным ресурсом в процессе реализации инициативного бюджетирования. В соответствии со статьей 70 Нового закона о местном

---

[472] 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» (ред., подготовленная ГД ФС РФ ко II чтению 11.11.2021).

[473] Доклад Минфина России о лучших практиках развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях// https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2023/09/main/0609_Doklad_2023_.pdf

самоуправлении источником финансового обеспечения реализации инициативных проектов выступают средства местного бюджета. В соответствии с Методическими рекомендациями по планированию расходов бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов) в целях реализации инициативных проектов, утвержденных приказом Минфина России от 15.12.2020 № 1101[474], на осуществление инициативного проекта решением о местном бюджете определяется объем зарезервированных средств.

Общее количество инициативных проектов, реализованных на территории муниципальных образований, составило в 2024 году 14 637 единиц. Вклад муниципальных бюджетов к 2024 году составил 26,4 % от общей стоимости проектов инициативного бюджетирования, реализованных в 2024 году[475]. Также используются средства самообложения граждан, инициативные платежи как вид неналоговых доходов бюджета[476] (определены Новым законом о местном самоуправлении). Следует отметить, что указанные виды доходов бюджетов отсутствуют в Федеральном законе от 21.12.2021 № 414. В этой связи можно сделать вывод о том, что данный вид неналоговых доходов относится только к местным бюджетам. В рамках муниципальных программ инициативного бюджетирования софинансирование в форме инициативных платежей в 2022 году составило 43,63 млн. рублей.

Таким образом, финансовое обеспечение инициативного проекта осуществляется на принципах субсидиарного участия. Например[477], общая стоимость проекта по обустройству детской площадки в дер. Грехово

---

[474] https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=132235-prikaz_minfina_rossii_ot_15.12.2020__1101_ob_utverzhdenii_metodicheskikh_rekomendatsii_po_planirovaniyu_raskhodov_byudzhetov_subektov_rossiiskoi_federatsii_mestnykh_byudzheto

[475] https://minfin.gov.ru/ru/perfomance/regions/monitoring_results/Monitoring_local?id_38=312989-rezultaty_monitoringa_mestnykh_byudzhetov_i_mezhbyudzhetnykh_otnoshenii_v_subektakh_rossiiskoi_federatsii_na_regionalnom_i_munitsipalnom_urovnyakh_za_2024_god

[476] Статья 41 БК РФ.

[477] Более подробная информация содержится в докладе Минфина России о лучших практиках развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях// https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2023/09/main/0609_Doklad_2023_.pdf

Советского района Кировской области составила 653 тыс. руб., из них региональная субсидия: 420 тыс. руб.; средства муниципального бюджета: 101 тыс. руб.; вклад населения и бизнеса: 131 тыс. рублей. Общая стоимость проекта по ремонту моста в с. Круглолесское Александровского района Ставропольского края составила 3 137 тыс. руб., в том числе региональная субсидия: 1 656 тыс. руб.; средства муниципального бюджета: 1 139 тыс. руб.; вклад населения и спонсоров: 342 тыс. рублей.

Как указывает Минфин России, в 2021-2022 годах было реализовано не менее 30 тыс. проектов инициативного бюджетирования. При этом средняя стоимость реализованных проектов увеличилась по сравнению с предыдущими годами и составила более 1,5 млн рублей. Всемирный банк с 2007 года реализует в российских регионах Программу поддержки местных инициатив, которая считается наиболее масштабной, технологически проработанной практикой, положившей начало развитию инициативного бюджетирования в России[478]. Реализуемые в рамках данной Программы проекты связаны с развитием местной инфраструктуры (ремонт дорог, организация водоснабжения, ремонт сельских клубов и др.) и благоустройством территорий.

За 2020–2022 года абсолютным лидером по числу реализуемых муниципальных практик инициативного бюджетирования стал Краснодарский край (60 практик)[479]. Большинство проектов было связано с ремонтом автомобильных дорог, тротуаров, пешеходных переходов и остановок. В муниципалитетах Оренбургской области, Республики Коми и некоторых других регионов распространение получили практики «Народный бюджет». С 2021 года в Республике Коми действует система по

[478] *Шульга И.* Программа поддержки местных инициатив: совершенствование местного самоуправления и развитие инициативного бюджетирования. М.: «Алекс», 2016. – 52 с.

[479] Доклад Минфина России о лучших практиках развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях// https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2023/09/main/0609_Doklad_2023_.pdf

предоставлению грантов на поощрение муниципальных районов за участие в указанном проекте[480].

Применение практик инициативного бюджетирования оказывает положительное влияние на состояние местных финансов. Например, в городе Череповец (Вологодская область), демонстрирующем успехи в области финансов[481], особое внимание, по словам А.В. Гуркиной, уделяется приоритизации в расходовании бюджетных средств с учетом мнения местного населения, в частности, посредством использования механизмов партисипаторного бюджетирования[482].

В то же время инструмент инициативного бюджетирования популярен среди высокодотационных регионов. Например, как указывает / И.В. Максимова, инициативное бюджетирование позволило привлечь до 1,5 млн руб. дохода в бюджет Тюльганского района Оренбургской области. Создаются специализированные порталы для стимулирования вовлечения граждан в решение вопросов местного значения[483].

Развитие и популяризация инициативного бюджетирования были и остаются в фокусе внимания органов государственной власти. Проводятся всероссийские конференции по тематике инициативного бюджетирования; методическое и просвещенческое сопровождение обеспечивается Центром инициативного бюджетирования НИФИ Минфина России. В разрезе федеральных округов лидером по реализации практик инициативного бюджетирования за 2023 год стал Приволжский федеральный округ (140 практик), на втором и третьем местах идут Южный (72 практики), Северо-Западный (52 практики) федеральные округа. Лидирующие позиции по

---

[480] Постановление Правительства Республики Коми от 23 апреля 2021 года № 211 «О грантах на поощрение муниципальных образований муниципальных районов в Республике Коми за участие в проекте "Народный бюджет" и реализацию народных проектов в рамках проекта "Народный бюджет", а также на развитие народных инициатив в муниципальных образованиях в Республике Коми».

[481] Г. Череповец признан победителем 18-го Всероссийского конкурса «Лучшее муниципальное образование России в сфере управления общественными финансами».

[482] *Гуркина А.В.* Муниципальные финансы. Вологодская область работает над повышением эффективности местных бюджетов. // Бюджет, № 7, 2025. С.21.

[483] *Максимова И.В.* Источники доходов для решения насущных проблем. // Бюджет, № 7, 2025. С. 72-73.

количеству реализованных инициативных проектов среди муниципальных образований занял г. Сочи (719 проектов)[484].

Существующее законодательное регулирование не выделяет инициативное бюджетирование в качестве самостоятельной бюджетной процедуры. Как отмечают ученые, инициативное бюджетирование встраивается в уже существующие бюджетные процедуры[485], то есть создает возможность для участия граждан в принятии управленческих решений относительно публичных финансов, не изменяя бюджетный процесс.

Представляется, что существующее закрепление основ правового регулирования в виде принципа участия граждан в бюджетном процессе должно получить развитие в виде урегулирования Бюджетным кодексом Российской Федерации процедуры учета мнения граждан при принятии управленческих решений относительно местных финансов при осуществлении инициативного бюджетирования в качестве одной из самостоятельных бюджетных процедур. Такая формализация в том числе будет способствовать предотвращению рисков, возникающих в процессе реализации проектов инициативного бюджетирования, в частности, отказы юридических и физических лиц от своих обязательств по софинансированию инициативных проектов с нарушением сроков поставки оборудования и материалов[486].

Таким образом, реализация указанных механизмов инициативного бюджетирования способствует активизации взаимодействия населения с органами публичной власти по поводу принятия бюджетных решений, прямого участия граждан в осуществлении расходов местных бюджетов и отвечает современным тенденциям человекоцентричности, способствует росту доверия граждан к публичной власти, а также повышению

---

[484] https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2024/09/main/Doklad_IB_2024_web.pdf.

[485] *Фадейкина Н.В., Синкина А.А.* Инициативное бюджетирование как инструмент системы общественных финансов: концептуальные, теоретические и институциональные аспекты // Непрерывное профессиональное образование и новая экономика. 2019. N 2 (5). С. 119.

[486] Доклад Минфина России о лучших практиках развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях// https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2023/09/main/0609_Doklad_2023_.pdf

эффективности бюджетных расходов на местном уровне публичной власти и повышению подотчетности государства в части использования бюджетных средств[487].

Анализ крупных проектов инициативного бюджетирования показывает, что данные механизмы занимают прочные позиции в обеспечении решения задач местного значения. Выбор тех иных проектов для реализации в рамках инициативного бюджетирования выявляет приоритетность потребностей жителей муниципального образования. Например, значительное количество местных инициативных проектов в Ставропольском крае было направлено на ремонт домов культуры – построек советского времени, пришедших в сильное запустение. В Республике Башкортостан лидировали проекты по ремонту дорог, детских игровых и спортивных площадок[488].

На основе вышесказанного можно сделать следующие выводы. Инициативное бюджетирование является существенным механизмом выполнения публично-значимых задач и функций на местном уровне публичной власти. Публичное предназначение средств бюджета обусловливает необходимость привлечения граждан к участию в распоряжении указанными средствами. Реализация указанных механизмов способствует активизации взаимодействия населения с органами публичной власти по поводу принятия бюджетных решений, прямого участия граждан в осуществлении расходов местных бюджетов, а также повышению эффективности бюджетных расходов на местном уровне публичной власти. Институт инициативного бюджетирования уже не первый год показывает свою эффективность и должен, на наш взгляд, получить дальнейшее нормативное закрепление в бюджетном законодательстве Российской Федерации.

---

[487] *Бехер В.В.* Практика инициативного бюджетирования на муниципальном уровне // Пробелы в российском законодательстве. 2017. № 1. С. 242.

[488] *Шульга И.* Программа поддержки местных инициатив: совершенствование местного самоуправления и развитие инициативного бюджетирования. М.: «Алекс», 2016. С. 17-18.

3.3. Роль государственного (муниципального) финансового контроля в повышении эффективности управления местными финансами

Одним из важнейших факторов эффективного функционирования публичных финансов и повышения уровня бюджетной обеспеченности публично-правовых образований является система государственного финансового (муниципального) контроля, которая согласно Бюджетному кодексу Российской Федерации подразделяется на внешний и внутренний.

Автор настоящего исследования не ставит перед собой цель всесторонне исследовать методы, а также механизмы осуществления государственного финансового (муниципального) контроля. Предполагается, однако, выявить влияние реализации результатов государственного (муниципального) финансового контроля на принятие управленческих решений в сфере местных финансов.

В настоящее время все действия (бездействие) участников бюджетного процесса *(в области охранительных бюджетных отношений)*, на наш взгляд, можно подчинить следующей структуре:

неправомерное (в том числе нецелевое) использование бюджетных средств;

неэффективное использование бюджетных средств.

Понятие неправомерного использования бюджетных средств прочно вошло в контрольно-ревизионную практику и в конце 2023 года было формализовано Минфином России[489].

[489] Утвержден приказ Минфина России от 30.11.2023 № 532 «Об утверждении методических рекомендаций по оценке действий объекта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля в целях подтверждения признаков неправомерного, неэффективного использования бюджетных средств и определения их последствий».

В Большом юридическом словаре «правомерность» определяется как «соответствие явлений социальной жизни требованиям и дозволениям содержащейся в нормах права государственной воле»[490].

С учетом указанной дефиниции понятие «неправомерность», прежде всего, связывается с нарушением норм права, установленных на законодательном уровне.

Таким образом, при отнесении действий (бездействия) объектов контроля к неправомерному использованию средств (бюджетных средств) следует исходить из общепринятого в юридической практике признания неправомерными действий (бездействия), в случае, если они противоречат требованиям правовых норм.

Что касается понятия «использование бюджетных средств», оно определяется на основе триады направлений финансовой деятельности и функционирования финансов, сложившееся в науке финансового права: аккумулирование, распределение и расходование[491].

В этой связи «использование бюджетных средств» означает направление государственных средств на осуществление функций и задач государства, которое в том числе может возникнуть на этапе их распределения (с учетом практики фиксации неправомерного использования бюджетных средств на этапе доведения бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств до участников бюджетного процесса).

В законодательстве также используется понятие «незаконное использование средств бюджета» (в частности в ежегодных законах о федеральном бюджете). Также в части 8 статьи 16 Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и

---

[490] Большой юридический словарь / под ред. А.Я. Сухарева, В.Д. Зорькина, В.Е. Крутских. М.: ИНФА-М, 1998. С. 525.

[491] *Ровинский Е.А.* Советское финансовое право. М.: Юридическая литература, 1961. С. 130; *Крохина Ю.А.* Финансовое право России. М.: Норма, 2020. С.32.

муниципальных образований» применено понятие «незаконное использование средств бюджета».

Формулировка «неправомерное использование федеральных и иных ресурсов», наряду с нецелевым их использованием, присутствует в Стандартах внешнего государственного аудита (контроля) Счетной палаты Российской Федерации[492].

В Регламенте Счетной палаты Российской Федерации, утвержденном постановлением Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 07.06.2013 № 3ПК, также используется понятие «незаконное использование средств»:

«Взаимодействие Счетной палаты с правоохранительными органами Российской Федерации осуществляется в следующих формах:

1) обмен представляющей взаимный интерес информацией о событиях и фактах, связанных *с незаконным использованием средств* федерального бюджета, средств бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, федеральной собственности;» (пп. 1 п. 4 ст. 46).».

В соответствии с Классификатором нарушений (рисков), выявляемых Федеральным казначейством в ходе осуществления контроля в финансово-бюджетной сфере, утвержденным Федеральным казначейством 19.12.2017 (с изменениями), к нарушениям (рискам), наряду с нецелевым использованием и неэффективным использованием бюджетных средств, в том числе относится *неправомерное использование бюджетных средств*.

Контрольно-счетной палатой Москвы определены следующие случаи *неправомерного расходования субсидий*[493]:

---

[492] СГА 101 «Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Общие правила проведения контрольного мероприятия.» (п. 7.2.4.1); СГА 102. «Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Общие правила проведения экспертно-аналитических мероприятий» (п. 6.1.2.1).

[493] Методические рекомендации по оценке правомерности и эффективности предоставления и использования субсидий на выполнение государственного задания утверждены приказом Контрольно-счетной палаты Москвы от 23.01.2020 № 9/01-05.

- перечисление главным распорядителем (учредителем) субсидий в объемах, превышающих расчетную нормативную потребность государственных учреждений на единицу государственной услуги (работы), а также перечисление субсидий в отсутствие утвержденного государственного задания;

- расходование учреждением субсидии, предназначенной на выполнение государственного задания на работы и услуги, не предусмотренные государственным заданием, а также отсутствие документов, подтверждающих произведенные расходы;

- отсутствие документов, подтверждающих закупку (поставку) товаров, работ, услуг, необходимых для выполнения государственного задания, оплата работ завышенного объема, завышенной стоимости, включающей непредусмотренные расходы, оплата непоставленной продукции, невыполненных работ, неоказанных услуг;

- наличие у бюджетного учреждения просроченной кредиторской задолженности, превышающей предельно допустимые значения, установленные органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя, размер убытков, причиненных в результате совершения крупной сделки, в случае, если эта сделка не была предварительно согласована с учредителем;

- оплата расходов, которые должны осуществляться за счет иных источников, в том числе внебюджетных (например, оплата страхования арендованных автомобилей, если при этом условиями договоров предусмотрена оплата страховки арендодателем);

- использование бюджетных средств на оплату коммунальных услуг, оказанных арендаторам (без их соответствующего возмещения арендаторами), и прочие нарушения.

Анализ судебной практики выявил достаточно широкое применение данной категории судами. Приведем некоторые примеры неправомерного использования бюджетных средств в судебных спорах:

- субъектом Российской Федерации не обеспечено равномерное и пропорциональное использование (распределение) бюджетных средств из двух источников, то есть их расходование таким образом, чтобы на весь срок исполнения соглашения соблюдалось постоянное соотношение указанных долей (уровень софинансирования), что повлекло неблагоприятные последствия в виде излишнего расходования средств субсидии из федерального бюджета и неправомерной экономии средств областного бюджета[494];

- неправомерное использование средств межбюджетного трансферта, выразившееся в неправомерном применении понижающего коэффициента, который используется при расчете затрат на строительство титульных временных зданий и сооружений[495];

- не обеспечение соблюдения утвержденного норматива стоимости оснащения одного места обучающегося средствами обучения и воспитания, что привело к неправомерному расходованию средств федерального бюджета[496];

- совершение операций без оправдательных документов, подтверждающих правомерность перечисления денежных средств (при отсутствии контрактов)[497].

Одновременно имеется судебная практика, где заявителем оспаривалось решение территориального органа Федерального казначейства, в том числе с тем обоснованием, что понятие неправомерного использования средств бюджета отсутствует в главе 30 БК РФ «Виды бюджетных нарушений и бюджетные меры принуждения, применяемые за их совершение».

В рамках рассмотрения судебного дела[498] было установлено, что по результатам выездной проверки территориальный орган Федерального

[494] Определение Верховного Суда РФ от 21.10.2020 № 310-КГ18-24331 по делу № А64-2597/2018.
[495] Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 13.09.2021 № Ф04-5290/2021 по делу № А70-19847/2020.
[496] Определение Верховного Суда РФ от 22.06.2020 № 302-ЭС20-8436 по делу № А78-5878/2019.
[497] Определение Верховного Суда РФ от 12.04.2017 № 302-КГ17-169 по делу № А69-19/2016.

казначейства (далее – ТОФК) вынес предписание, содержащее требование произвести возврат в доход федерального бюджета неправомерно использованные бюджетные средства по муниципальному контракту.

Основанием для вынесения предписания явились выявленные в ходе проверки нарушения, выразившиеся в оплате работы по перевозке строительных материалов и перильных ограждений к месту строительства, расходы на которые учтены в стоимости материалов как транспортно-заготовительские; принятии и оплате работ, стоимость которых была определена расценкой, не соответствующей проекту; неправомерном изменении условий муниципального контракта при его исполнении; оплате стоимости материальных ресурсов по фактически невыполненным работам и некоторые другие. Данные нарушения, по мнению ТОФК, привели к неправомерному увеличению стоимости выполненных работ.

Заявитель полагал, что при принятии оспариваемого предписания ТОФК вышел за пределы полномочий, поскольку его вынесение не обусловлено фактом совершения бюджетного правонарушения и необходимостью его устранения. Одним из доводов заявителя был довод о том, что законодательством не предусмотрен такой вид бюджетного нарушения как неправомерное использование бюджетных средств.

Относительно указанного довода судом апелляционной инстанции[499] отмечено следующее.

«Действительно, ответственность за неправомерное использование бюджетных средств прямо не установлена. Однако проверяющие могут обязать вернуть средства, которые они квалифицировали как неправомерно использованные, в том числе путем выдачи предписания (пункт 3 статьи 270.2 БК РФ)[500].

---

[498] Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 18.09.2020 № Ф01-10994/2020 по делу № А31-15420/2018.
[499] Постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 17.02.2020 № 02АП-10759/2019 по делу N А31-15420/2018.
[500] Там же.

Таким образом, судом сделан вывод, что у ТОФК имелись основания для вменения в вину заявителя неправомерного использования бюджетных средств, а требования предписания полностью соотносятся с полномочиями надзорного органа. Указанный вывод был поддержан Верховным Судом Российской Федерации[501].

Понятия «неправомерное использование бюджетных средств», «неправомерное расходование» в практике Счетной палаты Российской Федерации применяется в том числе в следующих ситуациях:

- расходование средств субсидии на государственное задание на цели, не связанные с выполнением государственного задания[502];
- оплата невыполненных работ (неоказанных услуг)[503];
- фактическое использование бюджетных ассигнований для покрытия расходов на работы, обязательства по которым прекращены; двойные (повторные) выплаты гражданам единовременной материальной и финансовой помощи[504].

Приведем также примеры квалификации неправомерного использования бюджетных средств, сложившиеся в контрольно-ревизионной практике органов Федерального казначейства (в разрезе кодов Классификатора нарушений (рисков), утвержденным Федеральным казначейством 19.12.2017):

- *при оплате денежных обязательств по государственным (муниципальным) контрактам:*

✓ В нарушение пункта 5 статьи 161 Бюджетного кодекса Российской Федерации, пунктов 1, 2 части 1 статьи 94 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»

[501] Определение Верховного Суда РФ от 21.01.2021 № 301-ЭС20-21798 по делу № А31-15420/2018.
[502] Представление Счетной палаты РФ от 30.09.2016 № ПР 09-230/09-02.
[503] Представление Счетной палаты РФ от 17.12.2015 № ПР 09-264/09-04.
[504] Представление Счетной палаты РФ от 29.12.2014 № ПР 14-370/14-03.

(далее – ФЗ № 44) учреждением за счет лимитов бюджетных обязательств, доведенных на соответствующий финансовый год, заключен и оплачен государственный контракт на поставку ГСМ, которые фактически поставлены в последующем финансовом году.

✓ В нарушение подпункта 7 пункта 1 статьи 162 БК РФ, пункта 1 статьи 779, пункта 1 статьи 781 ГК РФ, пунктов 1, 2 части 1 статьи 94 ФЗ № 44 оплачены не оказанные услуги по сборке, установке, монтажу, вводу в эксплуатацию оборудования, а также услуги по проведению инструктажа специалистов, эксплуатирующих и осуществляющих техническое обслуживание оборудования, правилам эксплуатации и технического обслуживания.

✓ В нарушение пункта 1 статьи 72 Бюджетного кодекса Российской Федерации, пунктов 1, 2 части 1 статьи 94, части 1 статьи 101 ФЗ № 44 произведена оплата работ по завышенной стоимости (в части применения некорректной расценки (стоимости) выполненных работ).

✓ В нарушение подпункта 7 пункта 1 статьи 162 Бюджетного кодекса Российской Федерации, пункта 1 статьи 711 Гражданского кодекса Российской Федерации объектом контроля на основании актов приемки выполненных работ и справки о стоимости выполненных работ и затрат произведена оплата фактически не выполненных строительно-монтажных работ.

- *при оплате денежных обязательств по обязательствам перед работниками казенных учреждений*

✓ В нарушение абзаца 2 статьи 70 Бюджетного кодекса Российской Федерации, подпункта «д» пункта 2 Положения об установлении систем оплаты труда работников федеральных бюджетных, автономных и казенных учреждений, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 05.08.2008 № 583, Порядка организации системы оплаты труда работников государственных органов Российской Федерации и учреждений, находящихся в ведении ГРБС, утвержденного приказом ГРБС, казенным

учреждением осуществлено расходование бюджетных ассигнований из бюджета на выплаты премий по итогам работы за месяц, квартал и год без применения показателей и критериев оценки эффективности труда работников учреждения.

✓ В нарушение статьи 70 Бюджетного кодекса Российской Федерации, подпункта 7 пункта 1 статьи 162 Бюджетного кодекса Российской Федерации, пункта 4, подпункта «б» пункта 5 Положения об особенностях порядка исчисления средней заработной платы, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2007 г. № 922 «Об особенностях порядка исчисления средней заработной платы» излишне выплачены работникам отпускные в результате включения в расчет среднего заработка завышенной суммы заработка за расчетный период по сравнению с фактически начисленной заработной платой в этот период, а также неверного определения количества дней расчетного периода.

- *неправомерное использование средств межбюджетных трансфертов*

✓ В нарушение подпункта 7 пункта 1 статьи 162 Бюджетного кодекса Российской Федерации, части 13 статьи 17 Федерального закона от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», подпункта 8 пункта 1 статьи 14, подпункта 5 пункта 1 статьи 15, подпункта 5 пункта 1 статьи 16, подпункта 2 пункта 2 статьи 18, подпункта 9 пункта 1 статьи 21 Федерального закона от 12.01.1995 № 5-ФЗ «О ветеранах», пункта 17 статьи 2 Федерального закона от 10.01.2002 № 2-ФЗ «О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне», пункта 3 части 1 статьи 14 Закона Российской Федерации от 15.05.1991 № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» казенным учреждением за счет бюджетных средств, источником финансового обеспечения которых являлись субвенции на оплату жилищно-

коммунальных услуг отдельным категориям граждан, предоставленные из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации на реализацию переданных Российской Федерацией органам государственной власти субъекта Российской Федерации полномочий по предоставлению отдельным категориям граждан мер социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг, неправомерно осуществлена компенсация в размере 50 % расходов на оплату коммунальных услуг (отопления) льготной категории граждан сверх нормативов потребления коммунальной услуги.

✓ В нарушение абзаца 1-3 пункта 3 статьи 132, подпункта 13 пункта 1 статьи 158 БК РФ, пункта 5.25 Положения о Министерстве культуры Российской Федерации, абзаца 3 пункта 2, абзаца 5 пункта 3 Правил № 999, пунктов 1 и 2 Правил предоставления и распределения субсидий № 19 ГРБС при осуществлении полномочий ГРБС неправомерно предоставлена субсидия из федерального бюджета бюджету субъекта РФ на модернизацию региональных театров юного зрителя и театров кукол путем их реконструкции и капитального ремонта, на реставрацию кинотеатров, не переданных в оперативное управление соответствующему государственному автономному учреждению культуры.

- *неправомерное использование средств субсидии некоммерческими организациями, не являющимися казенными учреждениями*

В нарушение пункта 2 статьи 78.1 БК РФ, статьи 309 ГК РФ, части 1 статьи 9 Федерального закона № 402-ФЗ договора на оказание услуг, обеспечивающих непрерывность системы видеонаблюдения, системы беспроводного доступа в Интернет, системы биометрической авторизации, телефонии, сопровождения активного оборудования приняты и оплачены фактически не оказанные услуги по обеспечению непрерывности работы системы видеонаблюдения, системы беспроводного доступа в интернет, системы биометрической авторизации, телефонии, сопровождения активного оборудования.

✓ В нарушение статьи 78.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации, части 1 статьи 132 Трудового кодекса Российской Федерации за счет средств субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания работникам бюджетных и автономных учреждений неправомерно:

выплачена сумма заработной платы (денежного довольствия) сверх сумм, предусмотренных на ее выплату за счет средств субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания;

выплачена заработная плата за неотработанное время;

установлены и выплачены надбавки к заработной плате (денежному довольствию), не предусмотренные законодательством Российской Федерации;

произведены отчисления во внебюджетные фонды на неправомерные выплаты заработной платы (денежное довольствие);

выплачена премия при имеющихся, но не снятых взысканиях (выговор) и другие.

✓ В нарушение пункта 1 статьи 78.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации, Соглашений о порядке и условиях предоставления автономному учреждению субсидии на выполнение государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ), Положений о премировании, утвержденных приказами учреждения, начислены и выплачены премии по итогам работы за квартал работникам учреждения, отработавшим менее одной трети учетного периода (без учета рабочих дней в данном учетном периоде).

✓ В нарушение пункта 1 статьи 78.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации, пункта 44 Положения о формировании государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государственных учреждений и финансовом обеспечении выполнения государственного задания, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от

26.06.2015 № 640, Соглашения о предоставлении субсидии из федерального бюджета федеральному бюджетному или автономному учреждению на финансовое обеспечение выполнения государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) бюджетным учреждением за счет средств субсидии из федерального бюджета осуществлены расходы на оплату договора страхования имущества неправомерно - когда право пользования бюджетным учреждением указанным имуществом прекращено в связи с прекращением срока действия договора безвозмездного пользования.

- *неправомерное использование средств долевого софинансирования капитального ремонта многоквартирного дома*

✓ В нарушение пунктов 1, 2 статьи 15, статей 49, 51 Жилищного кодекса Российской Федерации, пункта 1 части 6 статьи 16 Федерального закона от 21.07.2007 № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства», раздела 8 региональной адресной программы «Переселение граждан из аварийного жилищного фонда на территории области на период 2019 - 2025 годов», утвержденной постановлением Правительства области, в 2020 году Администрацией рабочего поселка произведена оплата за счет средств государственной корпорации – Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства на приобретение благоустроенных квартир для граждан, зарегистрированных в жилых помещениях после признания их аварийными, непригодными для проживания и подлежащими сносу.

Кроме того, в Классификаторе Казначейства России предусмотрены и иные виды нарушений (рисков) в части неправомерного использования средств (бюджетных средств):

- *при оплате денежных обязательств по публичным нормативным обязательствам;*

- *при оплате денежных обязательств по обязательствам, предусмотренным статусом лиц, обучающихся (воспитанников) в государственных (муниципальных) образовательных учреждениях;*

- *неправомерное использование средств, сформированных за счет взносов на капитальный ремонт;*
- *неправомерное использование средств государственного внебюджетного фонда;*
- *неправомерное использование средств - использование средств, предназначенных для погашения источников финансирования дефицита бюджета, с нарушением порядка, установленного финансовым органом (органом управления государственным внебюджетным фондом).*

Приказ Минфина России от 30.11.2023 № 532 «Об утверждении методических рекомендаций по оценке действий объекта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля в целях подтверждения признаков неправомерного, неэффективного использования бюджетных средств и определения их последствий» (далее – Методические рекомендации) формализовал используемое в контрольно-ревизионной практике понятие неправомерного использования бюджетных средств.

Данные Методические рекомендации стали результатом длительной совместной методологической работы Минфина России, Казначейства России с учетом в том числе контрольно-аналитической деятельности Счетной палаты Российской Федерации. Следует отметить интересную коллизию в части определения юридического статуса данного документа. Методические рекомендации утверждены приказом Минфина России, при этом пункт 2 Методических рекомендаций содержит указание о том, что данный документ не содержит обязательных требований, не устанавливает правовых норм и носит рекомендательный, разъяснительный характер.

Целеполагание издания Методических рекомендаций заключалось в следующем:

- должностные лица органов государственного (муниципального) финансового контроля квалифицируют выявленные факты в деятельности

объектов контроля в качестве неправомерного использования бюджетных средств;

- при этом обоснованно возникают вопросы об отсутствии у органов государственного (муниципального) финансового контроля полномочий по квалификации таких действий (бездействия) объекта контроля;

- возникает необходимость в разграничении и соотнесении неправомерного использования бюджетных средств с нецелевым и неэффективным использованием бюджетных средств.

Кроме того, в условиях формирования синергетической среды контрольных органов в финансово-бюджетной сфере различное понимание одного из основополагающих элементов в результатах осуществления государственного (муниципального) финансового контроля, его отсутствие в правовых актах, регулирующих финансово-бюджетную сферу, не способствовало установлению единообразной практики и (или) порождало правовую неопределенность при формировании решений, представлений, предписаний органами государственного (муниципального) финансового контроля, а также риски их обжалования.

Методические рекомендации содержат, во-первых, общий подход к пониманию и разграничению неправомерного, нецелевого и неэффективного использования бюджетных средств. Во-вторых, описывают последовательность действий контролеров при выявлении признаков соответствующих деяний, а также содержат некоторые примеры действий (бездействия) объекта контроля, которые могут быть квалифицированы как неправомерное, нецелевое и неэффективное использования бюджетных средств. Кроме того, положительным методологическим прорывом стало закрепление в Методических рекомендациях подходов к определению ущерба публично-правовому образованию, а также общего порядка его расчета.

Согласно Методическим рекомендациям неправомерное использование бюджетных средств связано с использованием (предоставлением) бюджетных средств, не соответствующим полностью или частично целям, порядку и условиям их использования (предоставления), которое включает:

нецелевое использование бюджетных средств (является составом бюджетного нарушения);

иные действия (бездействие) объектов контроля, *не соответствующие полностью или частично порядку и условиям использования (предоставления) бюджетных средств* при принятии и оплате денежных обязательств объекта контроля или перечислении авансовых платежей, которые могут повлечь причинение ущерба публично-правовому образованию или юридическому лицу, которому предоставлены средства из бюджета бюджетной системы Российской Федерации.

Методические рекомендации определяют также неэффективное использование бюджетных средств и разграничивают его с неправомерным использованием бюджетных средств.

Для квалификации неэффективного использования оценка бюджетного поведения объекта контроля направлена на сопоставление действий (бездействия) объекта контроля с действиями, которые должны были бы быть совершены с соблюдением принципа эффективности использования бюджетных средств. Соответственно, неэффективное использование бюджетных средств является следствием нарушения принципов, предусмотренных статьей 34 БК РФ и статьей 12 ФЗ № 44.

Учитывая практику выявления нарушений органами государственного (муниципального) финансового контроля, неправомерное использование средств бюджета может характеризоваться разной степенью риска возникновения негативных последствий для бюджетной системы. В частности, разная степень риска характерна для: неправомерного использования бюджетных средств, в результате которого в связи с

нарушением правовых оснований излишне израсходованы средства бюджета бюджетной системы Российской Федерации, и неправомерного использования бюджетных средств, которое не приводит к излишнему расходованию бюджетных средств (например, использование средств бюджета с нарушением установленных условий в части сроков). Также высокий риск возникновения негативных последствий характерен для случаев неправомерного использования бюджетных средств с причинением ущерба публично-правовому образованию. При этом причинение такого ущерба происходит в отдельных случаях неправомерного использования бюджетных средств и доказывается в каждой конкретной ситуации органом контроля на основании имеющих место фактов и обстоятельств.

Методические рекомендации подлежат применению всеми органами внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля страны. Таким образом, ценность этого документа заключается в том, что он позволяет измерять уровень бюджетной дисциплины в стране в единых, сопоставимых категориях и параметрах, что соответствует построению бюджетной системы на принципе единства. Методические рекомендации, на наш взгляд, создают базис для унификации подходов к квалификации действий (бездействия) участников бюджетного процессов (и получателей средств из бюджета) и условия, отвечающих требованиям правовой определенности для принятия эффективных управленческих решений.

Одним из важнейших полномочий органов местного самоуправления является осуществление муниципального финансового контроля. Организация внутреннего муниципального финансового контроля в стране на основании результатов мониторинга, проводимого Федеральным казначейством за 2025 год, характеризуется следующими показателями:

на территории 14 324 муниципальных образований внутренний муниципальный финансовый контроль организован в 13 013 (91 %) муниципальных образованиях, из которых в 4 426 действуют 4 435 органов муниципального финансового контроля, 8 585 муниципальных образований

передали исполнение полномочий по осуществлению внутреннего муниципального финансового контроля; в 1 313 (9 %) муниципальных образованиях внутренний муниципальный финансовый контроль не организован[505]. В подавляющем большинстве случаев полномочиями на осуществление внутреннего муниципального финансового контроля наделены финансовые органы либо исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований. В качестве основной причины отсутствия организации исполнения полномочий по внутреннему муниципальному финансовому контролю названа недостаточность необходимых для этого финансовых и кадровых ресурсов, а также отсутствие возможности соблюдения принципа независимости органа муниципального финансового контроля. Значительное количество муниципальных образований заключают соглашения о передаче полномочий по внутреннему муниципальному финансовому контролю органам субъектов Российской Федерации.

Внешний муниципальный финансовый контроль осуществляется контрольно-счетными палатами муниципальных образований. Осуществление полномочий внешнего муниципального финансового контроля может быть также передано по соглашению контрольно-счетной палате субъекта РФ. Например, Положение о бюджетном процессе в муниципальном округе Таганский, утвержденное решением Совета депутатов муниципального округа Таганский в городе Москве от 30.09.2015 № 13-14/178, содержит соответствующее положение о передаче полномочий (пункт 24.3).

Выявляемые, таким образом, органами финансового контроля нарушения и недостатки в финансово-хозяйственной деятельности объектов контроля (в том числе и на муниципальном уровне) должны оказывать

[505] См. подробнее: Доклад о результатах проведения анализа исполнения бюджетных полномочий органов государственного (муниципального) финансового контроля, являющихся исполнительными органами субъектов Российской Федерации (органами местных администраций), за 2025 год// https://roskazna.gov.ru/kontrol-i-audit/analiz-ispolneniya-byudzhetnyh-polnomochiy/rezultaty-analiza (дата обращения: 05.05.2026)

влияние и «выправлять» принимаемые должностными лицами хозяйствующего субъекта управленческие решения. Вместе с тем, осуществляемый в настоящее время последующий контроль (или постконтроль) в большей мере направлен на реализацию карательной функции и не выполняет превентивные функции контроля, связанные с выявлением рисков в финансово-бюджетной сфере.

Исследуя правовую категорию риска в бюджетной сфере Ю.А. Тихомиров, С.М. Шахрай отмечают роль контроля в финансово-бюджетной сфере, в ходе которого выявляются бюджетные риски, влияющие в том числе на показатели бюджета. Авторы выделяют следующие категории рисков: риск достоверности планирования и расчетов показателей бюджета, риск сбалансированности бюджетов, риск исполнения бюджета по доходам и расходам (получения всех запланированных доходов и осуществления расходов), риск целевого и результативного использования бюджетных средств[506].

Выявлению бюджетных рисков в настоящее время служит риск-ориентированный подход, применяемый органами государственного (муниципального) финансового контроля. В частности, Федеральным казначейством ежегодно утверждается Карта рисков. В Счетной Палате Российской Федерации действует Концепция риск-ориентированного подхода. Таким образом, контрольная деятельность в конечном счете направлена на снижение бюджетных рисков.

Задача по преобразованию контрольной деятельности в сторону превентивности, применению цифровых инструментов, развитию партнерских отношений между органом и объектом контроля активно решается с 2021 года Министерством финансов Российской Федерации, Федеральным казначейством в рамках ведомственного проекта «Электронный СМАРТ-контроль (контроллинг) и учет государственных финансов для управленческих решений». Федеральным законом от 28 ноября

[506] *Тихомиров Ю.А., Шахрай С.М.* Риск и право: научное издание. М.: Изд-во Моск. ун-та, 2012. С. 26-27.

2025 г. № 432-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» утверждены изменения в Бюджетный кодекс, которыми введен новый превентивный метод внутреннего государственного финансового контроля – контрольный мониторинг. Данный механизм будет применяться только Федеральным казначейством как высшим правительственным органом контроля и только в отношении объектов контроля, которые добровольно раскрывают информацию о своей финансово-хозяйственной деятельности и готовы технически и организационно к такому взаимодействию. В рамках контрольного мониторинга могут в значительной степени проводиться те же контрольные действия, что и при проверках. При этом главным отличием контрольного мониторинга является именно электронное информационное взаимодействие Федерального казначейства и объекта контроля с использованием информационных систем, а также его добровольный и превентивный характер. Благодаря контрольному мониторингу Федеральное казначейство в режиме реального времени будет идентифицировать риски и признаки нарушений по совершаемым и планируемым к совершению финансово-хозяйственным операциям, своевременно информировать о них объект контроля посредством направления мотивированного мнения и совместно с объектом контроля вырабатывать меры по их предотвращению.

При этом объект контроля освобождается от иных методов контроля по предмету контрольного мониторинга. Это будет способствовать снижению административной нагрузки и будет побуждать объект контроля к добросовестному бюджетному поведению.

Кроме того, параллельно Казначейством России ведется проработка в части расширения метода обследования[507]. В рамках цифрового обследования контролеры будут дистанционно наблюдать в режиме реального времени за совершаемыми подконтрольной средой операциями посредством информационных систем. В отличие от контрольного

[507] Закреплен статьей 267.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

мониторинга цифровое обследование будет осуществляться без прямого взаимодействия с объектом контроля, на основе сбора и анализа данных об объекте контроля из имеющихся в распоряжении органа контроля источников, а также данных, полученных из информационных систем. Орган контроля будет информировать объект контроля о выявленных рисках, признаках нарушений посредством направления предостережения. Соответствующие изменения предполагается ввести в федеральные стандарты внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля[508].

Такое превентивное воздействие на подконтрольную среду позволит устранять риски и признаки нарушений в процессе совершения финансово-хозяйственной операции.

Одновременно в сфере внешнего государственного (муниципального) финансового контроля развиваются такие инструменты, как риск-ориентированный мониторинг, доказательный подход, инструмент «цифровой инспектор».

Указанные выше нововведения невозможны без высокого уровня доверия между органом и объектом контроля, а также должны внедряться при скооперированных, единых подходах органов внешнего и внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля. Уровень гармонизации внешнего и внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля в определенной мере способствует повышению эффективности системы государственного (муниципального) финансового контроля, а также системы государственного (муниципального) управления.

В настоящее время такое сотрудничество на федеральном уровне осуществляется в рамках деятельности Рабочей группы Счетной палаты и Федерального казначейства по вопросам государственного финансового контроля. Вместе с тем, сотрудничество и взаимное доверие между Счетной палатой как высшим органом внешнего государственного аудита (контроля)

[508] Утверждены постановлениями Правительства Российской Федерации.

и Федеральным казначейством как органом внутреннего государственного финансового контроля способствуют повышению эффективности государственного (муниципального) финансового контроля в стране в целом. Согласованность подходов и предъявление единых требований к объектам контроля как органами внешнего, так и органами внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля позволяет достигать синергетической эффективности взаимодействия при осуществлении контрольной деятельности. В связи с этим развитие межведомственного взаимодействия является одним из приоритетных направлений деятельности указанных ведомств.

Деятельность Рабочей группы заключается в выработке синхронизация подходов к осуществлению контрольной (аудиторской) деятельности (как методологических подходов, так и в правоприменительном направлении). Указанная деятельность включает следующие направления:

− сближение применяемых методологических подходов при осуществлении внешнего государственного аудита (контроля), контроля в финансово-бюджетной сфере;

− синхронизация классификации нарушений, выявляемых в ходе осуществления внешнего государственного аудита (контроля), контроля в финансово-бюджетной сфере;

− синхронизация Плана работы Счетной палаты Российской Федерации и Плана контрольных мероприятий Федерального казначейства;

− обмен информацией и опытом по вопросам применения цифровых технологий при осуществлении государственного финансового контроля.

Совместные выработанные ведомствами подходы, безусловно, оказывают влияние на деятельность органов муниципального финансового контроля и повышают эффективность их работы, обеспечивает унификацию контрольной деятельности и подходов к оценке бюджетной среды по всей стране.

Одним из достижений в области синхронизации органов внешнего и внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля стала разработанная в 2011 году форма Типового соглашения об информационном взаимодействии между управлением Федерального казначейства по субъекту Российской Федерации и контрольно-счетным органом субъекта Российской Федерации (муниципального образования)[509].

Положения этого Соглашения предусматривают обмен информацией об операциях по исполнению бюджетов посредством направления управлениями Федерального казначейства по субъектам Российской Федерации в контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации (муниципальных образований) информации в соответствии с утвержденными перечнями. На основе указанной формы Типового соглашения управлениями Федерального казначейства было заключено 88 соглашений с контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации и 1796 соглашений с контрольно-счетными органами муниципальных образований. Такой информационный обмен способствует в том числе своевременному выявлению рисков неправомерного использования бюджетных средств.

Таким образом, функционирование государственного (муниципального) финансового контроля должно способствовать повышению уровня правомерности «бюджетного поведения» и эффективности использования бюджетных средств на местном уровне публичной власти.

Единая система подходов на всех уровнях публичной власти к квалификации неправомерного, неэффективного использования бюджетных средств создает условия для принятия эффективных управленческих решений в сфере публичных финансов.

---

[509] Согласована Руководителем Федерального казначейства Р.Е. Артюхиным и Председателем Ассоциации контрольно-счетных органов Российской Федерации С.В. Степашиным.

Синхронизация подходов к осуществлению внешнего и внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля способствует снижению административной нагрузки на объекты контроля и создает условия для предъявления единых требований к участникам бюджетного процесса и получателям средств из бюджета.

Современные тенденции развития финансового контроля связаны с трансформацией подходов к его сущностному содержанию, а именно с переходом к контролю, «встроенному» в процесс достижения результата использования бюджетных средств, результаты которого нацелены не на наказание, а на предотвращение бюджетного нарушения на этапе совершения финансово-хозяйственной операции. Указанный процесс также связан с изменением функций контролера, который начинает выступать в роли помощника, консультанта объекта контроля и, таким образом, способствует принятию эффективных решений в области управления местными публичными финансами.

Заключение

Конституционные преобразования 2020 года стали значимым событием на современном этапе развития управления государством. Один из ключевых аспектов конституционных изменений – закрепление единства системы публичной власти – обусловило необходимость осмысления воздействия данной новеллы на бюджетную сферу, исследования правовых основ местных финансов.

Публичная власть объединяет в себе характеристики, исконно присущие категории власти – способность проводить волю в жизнь, право на принуждение. Кроме того, публичной власти присущи следующие признаки: реализация публичных интересов путем принятия управленческих решений, всеобщность (безличный характер), то есть она распространяется на широкий круг людей (подпадающих под юрисдикцию субъекта публичной власти), наличие подвластной территории, легальность образования и функционирования, институционность (наличие управленческих органов), монополия на нормотворчество.

Одной из важнейших характеристик публичной власти является способность воздействовать и управлять подвластными субъектами за счет имеющихся финансово-бюджетных ресурсов.

Конституционная поправка создала правовую основу для выявления и уточнения подходов к определению ценностной сущности местных финансов, выражающейся в том, что они выступают измерителем значимости и первоочередности выполняемых органами местного самоуправления задач.

Изменениями в статью 133 Конституции Российской Федерации установлено по сути субсидиарное финансовое участие государственного уровня публичной власти в выполнении совместных публичных функций, что потребует создания на уровне бюджетного законодательства

надлежащего механизма правового регулирования распределения указанных расходов.

Проведенный анализ показал, что история развития местных финансов – вечный поиск баланса между централизацией и необходимостью обеспечения независимости местного самоуправления. Устройство местных финансов земства во 2-ой пол. XIX в. и местных советов периода НЭПа является примером территориального распределения публичных доходов и расходов во взаимодействии с иными уровнями публичной власти в целях выполнения публичных функций.

Конституционная поправка актуализировала процесс конституционализации, являющийся одной из характеристик современной правовой эпохи, и его составной части – муниципализма. В этой связи исследованы конституционные основы местных финансов. Обосновано включение в понятие конституционных основ одновременно системно объединенных норм Конституции Российской Федерации и решений Конституционного Суда Российской Федерации, которые расширяют конституционное пространство, углубляют и детализируют содержание норм Конституции Российской Федерации. Закрепленные Конституцией фундаментальные начала образуют конституционные основы местных финансов в единстве с толкованием конституционных норм, содержащимся в решениях Конституционного Суда.

Конституция Российской Федерации создала фундамент и заложила стратегические направления для функционирования местных финансов в условиях единой системы публичной власти, создала предпосылки для независимости местных бюджетов и, вместе с тем, финансово-бюджетного взаимодействия органов местного самоуправления с иными уровнями публичной власти.

Конституционная юстиция выполняет роль механизма, обеспечивающего единообразие в применении Конституции Российской Федерации и функционировании системы публичной власти. Кроме того,

Конституционный Суд, интерпретируя Конституцию в отдельных законах при разрешении конкретного дела, детализирует смысл конституционных положений, расширяет рамки их понимания.

Конституционные нововведения явились нормативным закреплением уже сложившего порядка, в том числе во многом сформированного решениями Конституционного Суда Российской Федерации, которыми неоднократно задавался вектор рассмотрения взаимодействия местного самоуправления с государством как третьего уровня системы публичной власти. Тем не менее законодателю еще предстоит на уровне отраслевого законодательства создать надлежащие правовые механизмы, в том числе в сфере управления местными финансами, для успешного функционирования основ, заложенных конституционной поправкой.

В условиях новой конституционно закрепленной правовой реальности основной задачей является выстраивание новых системных взаимоотношений органов государственной власти и органов местного самоуправления как участников бюджетного процесса. Принципами организации таких взаимоотношений должны быть единство, согласованность, взаимопомощь при одновременном обеспечении самостоятельности местного самоуправления, удержании его от тенденций к огосударствлению.

Выстраивание обновленной модели происходит в части взаимодействия уровней публичной власти, а также распределения финансового обеспечения на выполнение публичных функций и задач, что требует создания новой концепции нормативно-правового регулирования данных общественных отношений.

Взаимоотношения органов государственной власти и органов местного самоуправления как участников бюджетного процесса проявляются в трех аспектах: зависимость, самостоятельность, взаимопомощь (взаимодействие). Необходимость решения общенациональных задач определяет тесное взаимодействие органов государственной власти и

органов местного самоуправления. В этой связи конституционное закрепление единой системы публичной власти стало логичным отражением сложившейся практики обеспечения жизнедеятельности государства, совместного выполнения публичных функций.

Взаимодействие и единство с государственной властью находит отражение в общем целеполагании. При этом единство целеполагания определяет и функциональное единство органов публичной власти. Задачи выполнения целевых показателей для достижения национальных целей развития (национальных проектов) пронизывают всю вертикаль власти и распределения бюджетных средств.

Одной из ключевых характеристик взаимоотношений органов государственной власти и местного самоуправления является зависимость местного уровня власти от регионального и федерального уровней. Можно выделить следующие виды отношений, в которых проявляются черты зависимости:

- определение федеральным законодателем вопросов, относящихся к компетенции органов местного самоуправления;

- определение порядка передачи финансового обеспечения на осуществление полномочий органов местного самоуправления, переданных государственных полномочий и перераспределенных полномочий;

- установление субъектом Российской Федерации порядка представления в исполнительные органы субъектов Российской Федерации утвержденных местных бюджетов, отчетов об исполнении местных бюджетов и иной бюджетной отчетности;

- определение порядка установления и исполнения расходных обязательств муниципальных образований, подлежащих исполнению за счет субвенций из бюджета субъекта Российской Федерации;

- установление общего порядка и условий предоставления межбюджетных трансфертов из местных бюджетов;

- временное осуществление отдельных бюджетных полномочий органов местного самоуправления.

Бюджетные полномочия определяют роль органов местного самоуправления как участников бюджетного процесса, являются индикатором степени самостоятельности местного самоуправления и особенностей его взаимодействия с органами публичной власти иных уровней.

Новая система распределения полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, закрепленная положениями статьи 32 Нового закона о местном самоуправлении, требует донастройки регулирования межбюджетных отношений с муниципальными образованиями на уровне бюджетного законодательства. В частности, должны быть обеспечены инструменты межбюджетного регулирования для обеспечения выполнения перераспределенных полномочий органов местного самоуправления.

В проведенном научном исследовании определены ключевые принципы функционирования местных финансов:

- бюджетного федерализма,
- единства публичной власти при осуществлении бюджетной деятельности,
- самостоятельности местных бюджетов,
- субсидиарности,
- участия граждан в муниципальном бюджетном процессе.

Конституционно закрепленная система публичной власти, а также функционирование принципа бюджетного федерализма устанавливают бюджетно-правовой статус местного самоуправления как самостоятельного, полноправного участника межбюджетных отношений.

Конституционная новелла о публичной власти актуализировала и проблемы функционирования принципа бюджетного федерализма, в том числе его соотношения с принципом единства организации власти и

публичных финансов. По своей правовой природе указанные принципы вступают в диалектические противоречия. Федерализм связывается с предоставлением свободы финансовой деятельности, разграничением власти и компетенций, финансовых ресурсов и в этом смысле является ограничителем публичной власти. Принцип же единства направлен на унификацию, скоординированное взаимодействие и формирование единой финансово-экономической основы в целях реализации публичных функций.

На наш взгляд, приоритетность принципа федерализма и принципа единства не может быть определена в силу того, что оба они имеют конституционно-правовое значение, являются взаимодополняемыми и в совокупности способствуют эффективному выполнению задач и функций публичной власти. Современная система межбюджетных отношений, система взаимодействия органов публичной власти в условиях новых конституционно-правовых реалий базируется на совокупности указанных принципов.

Существенным механизмом выполнения публично-значимых задач и функций на местном уровне публичной власти является инициативное бюджетирование. Публичное предназначение средств бюджета обусловливает необходимость привлечения граждан к определению приоритетов использования бюджетных средств.

Реализация указанного механизма способствует активизации взаимодействия наиболее активного населения с органами публичной власти по поводу принятия бюджетных решений и отвечает современным тенденциям человекоцентричности, способствует росту доверия граждан к публичной власти, а также повышению эффективности бюджетных расходов на местном уровне публичной власти. Институт инициативного бюджетирования уже не первый год показывает свою эффективность и должен, на наш взгляд, получить дальнейшее нормативное закрепление в бюджетном законодательстве Российской Федерации.

В диссертационном исследовании рассмотрено влияние реализации результатов государственного (муниципального) финансового контроля на принятие управленческих решений в сфере местных финансов. Функционирование государственного (муниципального) финансового контроля должно способствовать повышению уровня правомерности «бюджетного поведения» и эффективности использования бюджетных средств на местном уровне публичной власти.

Единая система подходов на всех уровнях публичной власти к квалификации неправомерного, неэффективного использования бюджетных средств создает условия для принятия эффективных управленческих решений в сфере публичных финансов.

Синхронизация подходов к осуществлению внешнего и внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля способствует снижению административной нагрузки на объекты контроля и создает условия для предъявления единых требований к участникам бюджетного процесса и получателям средств из бюджета.

В настоящее время ключевыми векторами преобразования контрольной деятельности являются превентивность, развитие партнерских отношений между органом и объектом контроля, «цифровое» взаимодействие органа и объекта контроля, риск-ориентированный подход, применение аналитических инструментов в контрольной деятельности, взаимодействие и синхронизация внешнего и внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля.

Современные тенденции развития финансового контроля связаны с трансформацией подходов к его сущностному содержанию, а именно с переходом к контролю, «встроенному» в процесс достижения результата использования бюджетных средств. Ключевой целью такого контроля является не наказание, а предотвращение бюджетного нарушения на этапе совершения финансово-хозяйственной операции. Указанный процесс также связан с изменением функций контролера, который начинает выступать в

роли помощника, консультанта объекта контроля и, таким образом, способствует принятию эффективных решений в области управления местными публичными финансами.

Выявляемые органами финансового контроля нарушения (риски, признаки нарушений, недостатки) в финансово-хозяйственной деятельности объектов контроля (в том числе и на муниципальном уровне) должны корректировать принимаемые должностными лицами хозяйствующего субъекта управленческие решения.

Библиография

Нормативные правовые акты (нормативные правовые акты приводятся по текстам, помещенным в СПС «Консультант Плюс»)

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправке к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Российская газета. – 2015. – № 620;

2. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2020, № 11, ст. 1416;

3. Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ "О Конституционном Суде Российской Федерации" (с учетом поправок, внесенных Федеральным конституционным законом от 28 декабря 2016 года №11-ФКЗ "О внесении изменений в Федеральный конституционный закон "О Конституционном Суде Российской Федерации") // Российская газета. – 2017. – № 7167 (1);

4. Федеральный конституционный закон от 28.12.2016 № 11-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации»// Российская газета, № 1, 09.01.2017;

5. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ// Собрание законодательства РФ, 03.08.1998, № 31, ст. 3823;

6. Федеральный закон от 29.11.2021 № 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»// Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 29.11.2021;

7. Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации» от 05.04.2013 № 41-ФЗ// Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 08.04.2013;

8. Федеральный закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»// Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 08.12.2020;

9. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 20.03.2025) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»// Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 20.03.2025;

10. Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»// Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 20.03.2025;

11. Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2024 № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года»// Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 07.05.2024;

12. Постановление Правительства Российской Федерации от 30.07.1998 № 862 «О Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999 - 2001 годах»// Собрание законодательства РФ, 10.08.1998, № 32, ст. 3905;

13. Постановление Правительства Российской Федерации от 15.08.2001 № 584 «О Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года»// Собрание законодательства РФ, 20.08.2001, № 34, ст. 3503;

14. Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 320 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков»// Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 24.04.2014;

15. Приказ Минфина России от 30.11.2023 № 532 «Об утверждении методических рекомендаций по оценке действий объекта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля в целях подтверждения признаков неправомерного, неэффективного использования бюджетных средств и определения их последствий»;

16. Приказ Минфина России от 15.12.2020 № 1101 «Об утверждении методических рекомендаций по планированию расходов бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов) в целях реализации инициативных проектов»;

17. Устав муниципального округа Таганский// https://mo-taganka.ru/files/taganka/ustav/2022/ustav_mo_taganskij_aktual_naya_redakciya.pdf;

18. Постановление Правительства Республики Коми от 23 апреля 2021 года № 211 «О грантах на поощрение муниципальных образований муниципальных районов в Республике Коми за участие в проекте "Народный бюджет" и реализацию народных проектов в рамках проекта "Народный бюджет", а также на развитие народных инициатив в муниципальных образованиях в Республике Коми»;

19. Областной закон Ростовской области от 28.10.2022 № 756-ЗС «О перераспределении полномочий в области градостроительной деятельности между органами местного самоуправления и органами государственной власти Ростовской области»;

20. Постановление ВЦИК СССР от 29 октября 1924 г. «О бюджетных правах Союза ССР и входящих в его состав союзных республик»// СЗ СССР . 1924. № 19.

Иные акты

21. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 03.04.2006 № 467-р «О Концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в 2006 - 2008 годах и плане мероприятий по ее реализации»// Собрание законодательства РФ, 10.04.2006, № 15, ст. 1640;

22. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 08.08.2009 № 1123-р «О Концепции межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года»// Собрание законодательства РФ, 17.08.2009, № 33, ст. 4129;

23. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2022 г. № 4132-р «Об утверждении методических рекомендаций по критериям определения опорных населенных пунктов и прилегающих территорий» (ред. от 27.08.2025)// Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 26.12.2022;

24. Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2026 год и на плановый период 2027 и 2028 годов// https://minfin.gov.ru/;

25. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию РФ от 12 декабря 2013 г. // Российская газета. 2013, 13 декабря;

26. Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года (разработан Минэкономразвития России)// http://www.economy.gov.ru;

27. Методические рекомендации органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления в сфере межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях// https://minfin.gov.ru/ru/document?id_4=304981-metodicheskie_rekomendatsii_organam_gosudarstvennoi_vlasti_subektov_rossiisk

oi_federatsii_i_organam_mestnogo_samoupravleniya_po_regulirovaniyu_mezhbyudzhetnykh_otnoshenii_na_regionalnom_i_munitsipalnom_urovnyakh;

28. СГА 101 «Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Общие правила проведения контрольного мероприятия.» // https://ach.gov.ru;

29. СГА 102. «Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Общие правила проведения экспертно-аналитических мероприятий»// https://ach.gov.ru;

30. Представление Счетной палаты Российской Федерации от 30.09.2016 № ПР 09-230/09-02// http://results.audit.gov.ru;

31. Представление Счетной палаты Российской Федерации от 17.12.2015 № ПР 09-264/09-04// http://results.audit.gov.ru;

32. Представление Счетной палаты Российской Федерации от 29.12.2014 № ПР 14-370/14-03// http://results.audit.gov.ru;

33. Методические рекомендации по оценке правомерности и эффективности предоставления и использования субсидий на выполнение государственного задания (утверждены приказом Контрольно-счетной палаты Москвы от 23.01.2020 № 9/01-05).

Судебная практика

(судебная практика приводится по текстам, помещенным в СПС «Консультант Плюс»)

1. Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 г. № 1-П;

2. Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 1998 г. № 3-П;

3. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 2 апреля 2002 г. № 7-П;

4. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 9 июля 2002 г. № 12-П;

5. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 ноября 2003 г. № 16-П;

6. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23 апреля 2004 г. № 9-П;

7. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июня 2004 г. № 12-П;

8. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 2005 г. № 8-П;

9. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 мая 2006 г. № 5-П;

10. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 декабря 2006 г. № 10-П;

11. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 02 марта 2010 № 5-П;

12. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июня 2000 г. № 10-П;

13. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 мая 2011 г. № 9-П;

14. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29 марта 2011 г. № 2-П;

15. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 декабря 2012 г. № 32-П;

16. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 г. № 30-П;

17. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 5 июля 2017 г. № 18-П;

18. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 2 июля 2018 г. № 27-П;

19. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2018 г. № 33-П;

20. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 мая 2023 г. № 27-П;

21. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 5 февраля 1998 г. № 22-О;

22. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 5 марта 2009 г. № 375-О-О;

23. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 1 июня 2010 г. № 830-О-О;

24. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 19 января 2010 г. № 13-О-О;

25. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 29 сентября 2011 г. № 1280-О-О;

26. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 25 февраля 2016 г. № 405-О;

27. Определении КС Российской Федерации от 9 ноября 2017 года № 2516-О;

28. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 24 октября 2019 года № 2941-О;

29. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 10 апреля 2025 г. № 909-О;

30. Заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 марта 2020 г. № 1-З;

31. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 21.10.2020 № 310-КГ18-24331 по делу № А64-2597/2018;

32. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 22.06.2020 № 302-ЭС20-8436 по делу № А78-5878/2019;

33. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 12.04.2017 № 302-КГ17-169 по делу № А69-19/2016;

34. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 21.01.2021 № 301-ЭС20-21798 по делу № А31-15420/2018;

35. Постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 17.02.2020 № 02АП-10759/2019 по делу N А31-15420/2018;

36. Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 18.09.2020 № Ф01-10994/2020 по делу № А31-15420/2018;

37. Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 13.09.2021 № Ф04-5290/2021 по делу № А70-19847/2020.

Литература

Книги (монографии, учебные пособия и пр.)

1. Авакьян С. А. Конституция России: природа, эволюция, современность. М.: РЮИД , 2000. – 512 с.

2. Авакьян С. А. Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь. — М.: Юстицинформ, 2015. – 639 с.

3. Авакьян С.А. Правовое регулирование деятельности Советов: (Конституц. основы, теория, практика). – М.: Изд-во МГУ, 1980. – 176 с.

4. Александров А. М. Финансы СССР. 2-е изд., перераб. М.: Госфиниздат, 1955. – 368 с.

5. Бабичев И.В. Муниципальное право: системно-структурный анализ юридических конструкций. М.: Норма, 2010. - 334 с.

6. Барак А. Судейское усмотрение. [Перевод с английского]. М.: Норма, 1999. – 376 с.

7. Баранова К. К. Бюджетный федерализм и местное самоуправление в Германии. М.: Дело и сервис, 2000. – 240 с.

8. Бетин О. И. Системные механизмы управления межбюджетными отношениями в Российской Федерации. М.: Финансы и статистика, 2002. – 254 с.

9. Большой юридический словарь / под ред. А.Я. Сухарева, В.Д. Зорькина, В.Е. Крутских. М.: ИНФА-М, 1998. – 703 с.

10. Большой словарь иностранных слов на русском языке. М.: Юнвес, 2005. – 784 с.

11. Бондарь Н.С. Аксиология судебного конституционализма: конституционные ценности в теории и практике конституционного правосудия. М.: Юрист, 2014. – 176 с.

12. Бондарь Н.С. Власть и свобода на весах конституционного правосудия: защита прав человека Конституционным Судом Российской Федерации. М.: Юстицинформ, 2005. – 592 с.

13. Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. М.: Норма, 2008. – 591 с.

14. Бондарь Н.С. Муниципальное право Российской Федерации. М.: Издательство Юрайт, 2021. — 356 с.

15. Бойко Н.Н. Органы государственной власти и органы местного самоуправления: проблемы взаимодействия в сфере публичных финансов: монография. — Стерлитамак: Издательство Стерлитамакского филиала БашГУ, 2021. - 85 с.

16. Вебер М. Избранное: протестантская этика и дух капитализма. - 2-е изд., доп. и испр. – М.: РОССПЭН, 2006. – 648 с.

17. Веселовский Б.Б. Земство и земская реформа. Петроград: Попова, 1918. - 48 с.

18. Вестник финансов. Официальный отдел. М., 1926. №. 3.

19. Витрук Н.В. Верность Конституции. М.: Изд-во Рос. акад. правосудия, 2008. – 272 с.

20. Воробьева О.А., Станкин А.Н. Публичная власть в России: проблемы теории и практики: Монография. - М.: Nota Bene, 2010. - 192 с.

21. Волкова Т.И. Финансовое обеспечение земских органов самоупра вления в России. – Ярославль: ЯрГУ, 2012. – 63 с.

22. Вторая международная конференция по федерализму /Под ред. С.С. Артоболевского, В.В. Климанова. М., 1999. – 320 с.

23. Высочайше утверждённое 16-го июня 1870 года Городовое положение с объяснениями. СПб.: 1870. – 241 с.

24. Галицкая О.В. Теория и практика бюджетного федерализма. М.: Экзамен, 2002. – 128 с.

25. Герасимов В. Я. Местный бюджет Союза Советских социалистических республик. М.: Государственное финансовое изд. Союза ССР, 1928. - 58 с.

26. Гладышев В.В. Конституционные основы внешней политики Советского государства. М.: Междунар. отношения, 1978. – 255 с.

27. Годме Поль Мари. Финансовое право. М., 1978. - 429 с.

28. Горбунова О. Н., Селюков А. Д., Другова Ю. В. Бюджетное право России. М.: КноРус, 2002. – 192 с.

29. Горбунова О.Н. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России. М.: Профобразование, 2003. – 158 с.

30. Горлов И. Теория финансов. 2-е изд., испр. и умнож. СПб.: Типография И. Глазунова и Ко, 1845. – 272 с.

31. Градовский А.Д. Сочинения. СПб: «Наука», 2001. – 512 с.

32. Григорян Л.А. Народовластие в СССР. - М.: Юрид. лит.,1972. – 296 с.

33. Грицюк Т.В. Фискальный федерализм и межбюджетные отношения. М.: Финансы и статистика, 2004. – 318 с.

34. Гоббс Т. Левиафан. М.: Мысль, 2001. - 478 с.

35. Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка / [Соч.]. Ч. 1-4. – М.: О-во любителей рос. словесности, учр. при Имп. Моск. ун-те, 1863-1866. - 4 т. – 625 с.

36. Добрынин Н.М. Новый федерализм: модель будущего государственного устройства Российской Федерации. Новосибирск: Наука, 2003. – 467 с.

37. Добрынин Н.М. Российский федерализм: становление, современное состояние и перспективы. Новосибирск: Наука, 2005. – 429 с.

38. Еллинек Г. Бюджетное право / Пер. с немецкого. Ростов-на-Дону: "Донская речь" Н.Е. Парамонова, ценз. 1906. – 43 с.

39. Еллинек Г. Общее учение о государстве. - СПб.: Юрид. центр Пресс, 2004 (Акад. тип. Наука РАН). - 750 с.

40. Еремин С.Г. Источники финансового права: монография/ под ред. И.Б. Лагутина. М.: Проспект, 2023. – 327 с.

41. Журули Г.Д. К вопросу о выяснении бюджета земских учреждений Тифлисской губернии: Докл., чит. в Зем. бюро при Депутат. собр. тифлис. дворянства в февр. и Зем. комис. Тифлис. гор. думы в апр. 1916 г. Тифлис, 1916. – 24 с.

42. Загряцков М.Д. Местные бюджеты. М.: Глав. упр. Коммунального хоз. Н.К.В.Д., 1924. - 60 с.

43. Зорькин В.Д. Цивилизация права и развитие России. М.: Норма: ИНФРА-М, 2015. – 416 с.

44. Зорькин В.Д. Конституционный Суд России: доктрина и практика: [монография]. – М.: Норма, 2017. С. 45.

45. Иловайский С.И. Учебник финансового права / Проф. С.И. Иловайский; Частью вновь перераб., частью доп. и обновил Г.И. Тиктин; Под ред. Н.П. Яснопольского, проф. Ун-та св. Владимира. [Вып. 1]. - 5-е (посмерт.) изд. – Одесса, 1912. - 604 с.

46. Ильин И.А. О сущности правосознания. - М.: ТОО "Рарог", 1993. – 234 с.

47. Инициативное бюджетирование: эволюция теории и практики: монография / под общей редакцией В. В. Вагина. – М.: ИНФРА-М, 2022. – 270 с.

48. История финансового права России : [сб. ст.] / Гос. ун-т - Высш. шк. экономики ; под ред. А. А. Ялбулганова. – М.: Готика, 2005. - 151 с.

49. История бюджетной системы России: учебное пособие для студентов экономических специальностей вузов региона. Хабаровск: РИЦ ХГАЭП, 2007.

50. Кабышев В.Т. С Конституцией по жизни: Избранные научные труды. - М.: Формула права, 2013. – 318 с.

51. Канкрин Е. Ф. Очерки политической экономии и финансии: в 3 ч. [перевод с немецкого, с портретом графа Канкрина]: СПб.: Типография Императорской Академии наук, 1894. – 299 с.

52. Климович В.П. Финансы, денежное обращение и кредит : учебник / В. П. Климович. — 4-е изд., перераб. и доп.. — М.: ФОРУММосква: ИНФРА-М, 2017. — 336 с.

53. Ким А.И. Государственная власть и народное представительство в СССР. Томск: Издательство Томского университета, 1975. – 216 с.

54. Коваленко А.И. Конституционное право Российской Федерации. Учебник. М.: Право и Закон, 1999. – 208 с.

55. Колесников Е.В. Источники российского конституционного права. Саратов: Изд-во Сарат. гос. акад. права, 1998. - 196 с.

56. Комарова В.В. Формы непосредственной демократии в России: учебное пособие. - 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2011. – 142 с.

57. Комягин Д. Л. Бюджетное право. Учебник. М.: Издат. дом Высшей школы экономики, 2017. – 590 с.

58. Конституции зарубежных государств: Соедин. Штаты Америки. Великобритания. Франция. Германия. Италия. Испания. Греция. Япония. Канада»: [Офиц. тексты: Перевод / Сост., авт. введ., вступ. ст. к конституциям В. В. Маклаков]. М.: БЕК, 1999. – 584 с.

59. Конституция Российской Федерации с комментариями Конституционного Суда РФ/ Составители: Лазарев Л.В., Морщакова Т.Г., Страшун Б.А. и др. - 4-е изд. - М.: Инфра-М, 2005. – 199 с.

60. Конституционная юстиция в Российской Федерации. Учебное пособие / Кряжков В.А., Лазарев Л.В. - М.: БЕК, 1998. - 462 с.

61. Конституционная экономика / Гаджиев Г.А., Баренбойм П.Д., Лафитский В.И. – М.:Юстицинформ, 2010. – 528 с.

62. Коростелев Д. А. Теоретические и конституционно-правовые основы государственного аудита в субъектах РФ. Петропавловскую-Камчатский: Камчатпресс, 2011. – 151 с.

63. Корф С.А. Федерализм. 2-е изд., испр. - Петроград: [Огни], 1917. – 109 с.

64. Кочев В.А. Конституционное право. Пермь: ПГНИУ, 2017. -116 с.

65. Крохина Ю.А. Карасева М.В. Финансовое правоотношение. Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1997. – 304 с.

66. Крохина Ю. А. Бюджетное право и российский федерализм. М.: Норма, 2002. – 445 с.

67. Крохина Ю.А. Финансовое право России: Учебник. М.: Норма-ИНФРА-М, 2020. – 503 с.

68. Крохина Ю.А. Бюджетное право России: учебник для вузов. 8-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2026. – 367 с.

69. Крусс В.И. Конституционализация права: основы теории. М.: Норма: ИНФРА, 2016. – 240 с.

70. Кряжков В. А., Лазарев Л. В. Конституционная юстиция в Российской Федерации: Учебное пособие. М.: БЕК, 1998. – 462 с.

71. Кряжкова О. Н. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации. М.: Формула права, 2006. – 152 с.

72. Кузнецов С.М. Основные вопросы местного бюджета СССР. М.: Финансовое изд-во, 1927. – 40 с.

73. Кутафин О.Е. Конституционные основы общественного строя и политики СССР. М, 1985. – 367 с.

74. Кутафин О.Е. Российский конституционализм. М.: Норма, 2008. – 544 с.

75. Кулишер И.М. Очерки финансовой науки. Петроград, 1919. – 22 с.

76. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М.: Юридическая литература, 1972. – 280 с.

77. Лазарев Л. В. Правовые позиции Конституционного Суда России. М.: Городец, Формула права, 2003. – 528 с.

78. Лассаль Ф. О сущности конституции. Речь, произнесенная в одном берлинском бюргерском окружном собрании в 1862 году. СПб,1906 // Конституционное право: Общая часть: учеб. пособие. 2-е изд. М., 1996. – 30 с.

79. Лебедев В. А. Финансовое право. Т. 1. Вып. 1. СПБ, 1882. – 359 с.

80. Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 34. М.: Госполитиздат, 1959. - 565 с.

81. Лешков В.Н. Русский народ и государство. История русского общественного права до XVII в. М.: Университетская типография. 1858. – 613 с.

82. Лукашов Л.А. Словарь основных понятий и терминов по местному самоуправлению: [Учеб.-метод. пособие] / Лукашов Л. А., Подсумкова А. А.; Поволж. акад. гос. службы. - Саратов: Ориент, 1999. – 87 с.

83. Лукьянова А.В., Медведко В.Н., Харебава Н.Р. Развитие межбюджетных отношений в России. Волгоград, 2005. – 364 с.

84. Лушникова М. В. Развитие науки финансового права в России: учебное пособие / М. В. Лушникова, А. М. Лушников; Ассоц. юридический центр. СПБ: Юридический центр — Пресс, 2013. - 950 с.

85. Лучин В. О. Конституция РФ. Проблемы реализации. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – 687 с.

86. Мельников В.В. Конституционные основы регулирования экономических отношений в России. М.: Юридическое издательство «ЮРКОМПАНИ», 2011. – 206 с.

87. Местное самоуправление в единой системе публичной власти. Вектор и последствия конституционной реформы / Под общ. ред. Л.Т. Чихладзе. М.: ЮНИТИ, 2020. – 343 с.

88. Мокрый В. С. Местное самоуправление в России. - М.: «Ось-89», 2003. – 400 с.

89. Морозова О.С. Правовое регулирование межбюджетных отношений в ФРГ: монография. – М.: Проспект, 2015. – 135 с.

90. Морщакова Т. Г. Судебное правоприменение в России: о должном и реальном. М.: Р. Валент, 2010. – 304 с.

91. Мухаев Р.Т. Политология: учеб. для вузов / Мухаев Р. Т. - Изд. 2-е. - М.: Приор-издат, 2005. – 428 с.

92. Овсепян Ж. И. Судебный конституционный контроль в зарубежных странах. Правовая защита конституций. Ростов н/Д: Литера-Д, 1992. – 320 с.

93. Овчинников И.И. Местное самоуправление в системе народовластия. М.: Ин-т государства и права РАН, 1999. – 328 с.

94. Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели: [монография]. - М.: Статут, 2007. – 459 с.

95. Полное собрание законов Российской империи (ПСЗ). Собр. 2-е. Т. XXIX. № 40457.

96. Положение о губернских съездах советов и губернских исполнительных комитетах: Принято Всерос. центр. испол. ком. 31-го окт. 1922 г. – М.: Ред.-изд. секция Нар. ком. вн. дел, 1922. - 20 с.

97. Постановление ЦИК СССР от 12.11.1923 (с изм. от 08.02.1924) «Временное Положение о местных финансах» // СУ РСФСР. 1923. № 111 – 112.

98. Правовые и финансовые основы местного самоуправления в Российской Федерации: Учеб. пособие / А. С. Автономов; Ин-т государства и права Рос. акад. наук. Акад. правовой ун-т. – М.: МЗ ПРЕСС, 2002. - 79 с.

99. Правовое регулирование межбюджетных отношений в Российской Федерации / Под редакцией Г. В. Петровой. СПБ: Юрид. центр пресс, 2003. – 833 с.

100. Рассыльников И. А. Конституционные основы бюджетного права. Ростов н/Д: СКАГС, 2008. – 119 с.

101. Рассел Б. Власть: новый социальный анализ. М.: Изд. института Гайдара, 2025.

102. Рейснер М.А. Государство: Пособие к лекциям по общему учению о государстве. Ч. 3: Государственные формы. М., 1912. – 290 с.

103. Рейтерн М.Х. Об улучшении финансового и экономического положения России. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2020. – 392 с.

104. Ровинский Е.А. Основные вопросы теории советского финансового права. М.: Госюриздат, 1960. – 193 с.

105. Ровинский Е.А. Советское финансовое право. М.: Госюриздат, 1961. – 351 с.

106. Родионова В.М. Финансы: Учеб. М.: Финансы и статистика, 1994. – 431 с.

107. Рыков А.Н. Местная публичная власть. Содержание, природа, территориальная основа. М.: Изд-во Московского университета, 2018. – 190 с.

108. Румянцев О. Г. Основы конституционного строя России. М.: Юрист, 1994. – 285 с.

109. Савин В. И. Коллизии в федеративных отношениях и конституционно-правовой механизм их разрешения. М.: Экон-информ, 2005. – 136 с.

110. Савостьянова С.А. Правовое регулирование финансовой деятельности муниципальных образований Российской Федерации: монография; под ред. Э. Д. Соколовой. – М.: Юрлитинформ, 2015. – 157 с.

111. Сатушиева Л.Х. Бюджетные полномочия органов местного самоуправления. - Нальчик: Кабардино-Балкарский государственный университет им. Х.М. Бербекова, 2021. – 14 с.

112. Селюков А.Д. Правовое регулирование межбюджетных отношений в Российской Федерации. М.: Нац. ин-т бизнеса, 2003. – 430 с.

113. Сергеев А.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования. - М.: Проспект, ТК Велби, 2006. – 432 с.

114. Смирнов М.А. Местные финансы. — М.: Госиздат, 1926. - 216 с.

115. Современные проблемы организации публичной власти: монография / рук. авторского колл. и отв. редактор С. А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2014. – 596 с.

116. Соколова Э.Д. Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований. М.: Юриспруденция, 2009. – 262 с.

117. Сомоев Р. Г. Бюджетный федерализм и развитие межбюджетных отношений в Российской Федерации. СПБ: С.-Петерб. гос. ун-т экономики и финансов, 1999. – 209 с.

118. Спекторский Е.В. Что такое конституция? М.: тип. т-ва Рябушинских. 1917. – 16 с.

119. Съезды Советов в постановлениях и резолюциях. – М.: Власть советов, 1935. – 528 с.

120. Тедеев А. А. Финансовое право: учебник для бакалавров — 4-е издание, переработанное и дополненное. — М.: Эксмо, 2021. – 576 с.

121. Твердохлебов В. Н. Местные финансы. Избранные статьи. М., Росспэн, 2012. - 542 с.

122. Теория государства и права: учебник/Под ред. Хабибулина А. Г., Лазарева В. В. М.: ИД ФОРУМ, НИЦ ИНФРА, 2015. – 624 с.

123. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М., 2001. – 351 с.

124. Тихомиров Ю.А., Шахрай С.М. Риск и право: научное издание. М.: Изд-во Моск. ун-та, 2012. – 62 с.

125. Уманский Я. Н. Советское государственное право. М.: Госюриздат, 1960. – 435 с.

126. Умнова А.И. Конституционные основы современного российского федерализма. М.: Дело, 1998. – 278 с.

127. Фатиева А.Р., Гаджикурбанов Д.М. Межбюджетные отношения в условиях федерализма. Ижевск: ИжГТУ, 2005. – 143 с.

128. Фасмер М. Этимологический словарь русского языка; пер. с нем и доп. члена-корреспондента АН СССР О. Н. Трубачева ; под ред. и с предисл. проф. Б. А. Ларина. - Изд. 2-е, стер. - М: Прогресс, 1986-1987. – 573 с.

129. Философская энциклопедия. 1967. Т.4. – 591 с.

130. Финансовое право: Учебник / [Воронова Л. К., Давыдова Л. А., Карасева М. В. и др.]; Руководитель авт. коллектива и отв. ред. Н. И. Химичева. – М.: Бек, 1995. – 524 с.

131. Финансовое право для экономических специальностей: учебник / Кол. авт.; под общ. ред. проф. С. О. Шохина. - М., 2006. – 543 с.

132. Финансовое право: учебник / под ред. Н.И. Химичевой: М:, Норма, 2009. – 767 с.

133. Финансы: учебник для вузов / ред.: Е. В. Маркина. М.: КноРус. 2021. - 425 с.

134. Хабриева Т. Я., Чиркин В. Е. Теория современной Конституции. М.: Норма, 2005. – 319 с.

135. Халипов В.Ф. Власть: (Основы кратологии). - М.: Луч, 1995. – 300 с.

136. Циммерманн Х. Муниципальные финансы. Введение в научный анализ финансовой деятельности местных органов власти. М.: Дело и Сервис, 2003 (ОАО Тип. Новости). - 350 с.

137. Цифровые финансы: учебник / под ред. И.П. Хоминич, С.В. Фруминой. — М.: ИНФРА-М, 2024. — 451 с.

138. Цыпкин С.Д. Доходы государственного бюджета СССР. Правовые вопросы. М.: Юрид. лит, 1973. – 222 с.

139. Чеботарев Г.Н., Панфилов А.Н. Компетенция местного самоуправления. Тюмень: издательство Тюменского государственного университета, 2012. – 191 с.

140. Черкасов А. И. Местное управление в конституционном механизме стран современного мира. М.: Юрлитинформ, 2014. – 190 с.

141. Чиркин В.Е. Основы конституционного права. М.: Манускрипт,1996. – 272 с.

142. Чиркин В.Е. Современное федеративное государство. М.: Изд-во Моск. независимого ин-та междунар. Права. 1997. – 124 с.

143. Чиркин В.Е. Публичная власть. М.: Юрист, 2005. – 174 с.

144. Чиркин В.Е. Система государственного и муниципального управления: учебник. М.: Норма, ИНФА-М, 2018. – 432 с.

145. Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. – М.: Норма, 2007. - 351 с.

146. Чиркин В.Е. Публично-правовое образование. – М.: НОРМА: ИНФРА-М, 2011. - 335 с.

147. Чиркин В.Е. Территориальная организация публичной власти: [монография] / Институт государства и права РАН. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. – 205 с.

148. Шахрай С. М., Клишас А. А. Конституционное право Российской Федерации. 3-е изд., доп. М.: ОЛМА Медиа Групп, 2011. – 734 с.

149. Шахрай С.М. Неизвестная Конституция. М.: Норма, 2013. – 320 с.

150. Шахрай С.М. Как я написал Конституцию эпохи Ельцина и Путина. М.: Синдбад, 2021. – 428 с.

151. Шевелева Н.А. Бюджетная система. СПб: Изд Дом С.-Петерб. гос. ун-та, 2004 (Тип. Береста). – 278 с.

152. Шилов С. В. Дискуссии о понятии «местное население» в конституционно-правовой науке. Правовые проблемы укрепления

российской государственности: Сб. статей. Часть 17 / Под ред. В. Ф. Воловича. - Томск: Изд-во Том. ун-та, 2004.

153. Шульга И. Программа поддержки местных инициатив: совершенствование местного самоуправления и развитие инициативного бюджетирования. М.: «Алекс», 2016. – 52 с.

154. Эбзеев Б. С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. М.: Юрид. лит, 2005. – 576 с.

155. Энциклопедия российского финансового права / под ред. Е.Ю. Грачевой, Р.Е. Артюхина. М., Проспект, 2024. – 928 с.

156. Югов А.А. Правовые основы публичной власти в Российской Федерации: монография / А. А. Югов; М-во образования Рос. Федерации. Урал. гос. юрид. акад. - Екатеринбург : Изд-во Урал. гос. юрид. акад., 1999. – 121 с.

157. Янжул И. И. Финансовое право: Руководство для студентов юрид. фак. 3-го и 4-го семестров. М.: 1885. – 24 с.

158. Ященко А.С. Теория федерализма. Опыт синтетической теории права и государства. Юрьев: тип. К. Маттисена, 1912. – 841 с.

Научные статьи

159. Авакьян С. А. Конституционализм и публичная власть: концепции и перспективы //Конституционное и муниципальное право. 2013. № 11. С. 27-30.

160. Авакьян С.А. Конституционная теория и практика публичной власти: закономерности и отклонения // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 10. С. 5-11.

161. Алебастрова И.А. Возрастание роли конституционно-правового регулирования в эпохи экономических кризисов: закономерность или парадокс? // Lex Russica (Русский закон). 2013. № 1. С. 34-46.

162. Андреева Г.Н. О месте концепции «экономической конституции» в европейском дискурсе // Журнал российского права. 2007. № 12. С. 50-64.

163. Андреева Г.Н. Уроки земской реформы в сфере финансов. М.: Lex Russica (Русский закон). Том 96, 2014, № 11. С. 1259-1269.

164. Анишина В. И. Правовые позиции Конституционного Суда России // Российская юстиция. 2000. № 7. С. 11-12.

165. Антипова Д.Д. К вопросу о понятии «компетенция» в бюджетном праве //Финансовое право. 2022. № 11. С. 37-41.

166. Артюхин Р.Е. Национальные проекты – качественно новый уровень ответственности государства// Государственная служба. 2020. № 1. С. 70-72.

167. Артюхин Р.Е. Федеративное государство и публично-правовые образования как субъекты финансового права//Труды Института государства и права РАН. 2025. Том № 20. № 5. С. 159-179.

168. Астафичев П. А. Проблемы реализации конституционного принципа единства системы публичной власти в федеральном законодательстве //Градостроительное право. 2022. Т. 2. С. 19-27.

169. Бабичев И.В. Конституционные новеллы для местного самоуправления: некоторый анализ// Конституционное и муниципальное право. 2021. № 2. С. 51-57.

170. Баренбойм П.Д. Конституционная экономика: двадцать пять лет в мире и десять лет в России// Законодательство и экономика. 2007. № 6. С. 4-9.

171. Батерякова А.И. Федерализм в свете отечественной судебной конституционной доктрины// Конституционное и муниципальное право. 2024. № 6. С. 36-40.

172. Белкин, А. А. Категория «основа» в Конституции СССР//Вестник Ленинградского университета: Экономика. Философия. Право. 1983. № 11. С. 73-78.

173. Бехер В.В. Практика инициативного бюджетирования на муниципальном уровне // Пробелы в российском законодательстве. 2017. № 1. С. 242-244.

174. Бланкенагель А. В поисках исчезнувших исключительных полномочий субъектов Российской Федерации // Сравнительное конституционное обозрение. 2007. № 1. С. 153-160.

175. Боброва Н.А. Конституционная реформа - 2020 как решение проблемы «транзита власти» - 2024 // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 2. С. 3-9.

176. Боброва Н. А. Конституционная реформа-2020 как полигон инноваций// Юридическая техника. № 2021. № 15. С. 134—139.

177. Богданова Н.А. Категория статуса в конституционном праве // Вестник Московского университета. - М.: Изд-во Моск. ун-та. 1998. № 3. С. 3-20.

178. Бойцова В.В., Бойцова Л.В., Ламовский В.Д. Конституционное право в российской правовой системе // Общественные науки и современность. 1993. № 6. С. 36-47.

179. Болдырев О.Ю. Конституционная реформа в России: актуальность, реализация, перспективы.// Конституционное и муниципальное право. 2020. № 12. С. 3-9.

180. Болдырев О.Ю. Публичная власть в России: конституционно-экономические проблемы// Конституционное и муниципальное право. 2021. № 11. С. 8-14.

181. Болдырев О.Ю. Проект нового Закона о местном самоуправлении без самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 2. С. 65-70.

182. Бондарь Н.С. Конституционный Суд России: не «квазисуд», а больше чем суд //Журнал конституционного правосудия. 2010. №3. С. 28-34.

183. Бондарь Н.С. Юридическая Конституция в соотношении с реальным конституционализмом: доктринальная и правоприменительная многомерность (к юбилею Конституции РФ – не только юбилейные размышления)// Спутник высшей школы. Том 4. 2024. № 4 (19). С. 6-31.

184. Бондарь Н.С. Конституционный контроль в системе нормоконтрольных функций//Судья. 2021. № 10. С. 11-17.

185. Бочкарева Е.А. Советский опыт управления финансовой системой как перспективное направление междисциплинарных научных исследований (к 100-летию СССР) // Финансовое право. 2022. № 3. С. 7-11.

186. Братко Т.Д. Соотношение принципов самостоятельности бюджетов и единства бюджетной системы// Финансовое право. 2017. № 1. С. 23-26.

187. Бухвальд Е. Альтернативы российской модели бюджетного федерализма // Федерализм. 2001. № 3. С. 143-166.

188. Васильев В.И. К вопросу о территориальных уровнях местного самоуправления // Журнал российского права. 2017. № 1. С. 83.

189. Виноградова Е.В. Федеративные отношения как интегративная основа современной суверенной государственности// Труды Института государства и права РАН. 2024. Т. 19. № 1. С. 11-35.

190. Витрук Н. В. Правовые позиции Конституционного Суда РФ: понятие, природа, юридическая сила и значение//Конституционное право: восточно-европейское обозрение. 1999. №3(28). С.95-102.

191. Георгиева Т. П. Муниципальный конституционализм и/или единая система публичной власти// Спутник высшей школы; том 4. 2024. № 4 (19). С. 71-82.

192. Глигич-Золотарева М.В. Пределы децентрализации // Федерализм. 2015. № 4 (80). С. 85-96.

193. Голубев А.В. Решения Конституционного Суда РФ как источник бюджетного права // Финансовое право. 2016. № 5. С. 32-37.

194. Горбунова О.Н., Поветкина Н.А. и Леднева Ю.В. Направления совершенствования системы финансового законодательства Российской Федерации// Финансовое право. 2023. № 11. С. 3-11.

195. Горяченко Е.Е., Малова К.В. Проблемы реализации национальных проектов на муниципальном уровне// Мир экономики и управления. 2021. Том 21. № 2. С. 119-141.

196. Гошуляк В.В. Единая система публичной власти в Российской Федерации //Государственная власть и местное самоуправление. 2024. № 4. С. 7-12.

197. Гриценко Е.В. Федерализм и местное самоуправление в свете российской конституционной реформы 2020 года // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 4 (137). С. 80-97.

198. Гриценко Е.В. Что же останется от местного самоуправления в единой системе публичной власти? (Проблемы законодательной интерпретации конституционных поправок) // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 5. С. 50-57.

199. Гуркина А.В. Муниципальные финансы. Вологодская область работает над повышением эффективности местных бюджетов. // Бюджет. 2025. № 7. С.21-23.

200. Диденко А.Н. Местное самоуправление сегодня и в среднесрочной перспективе / А.Н. Диденко, И.В. Бабичев // Местное право. 2020. № 4. С. 3-28.

201. Добрынин Н.М. Конституционный принцип единства публичной власти: к вопросу об эволюции местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 11. С. 13 – 20.

202. Дудко И.Г. К вопросу об авторитетности Конституции Российской Федерации //Lex Russica. № 11. 2018. С. 93-105.

203. Ежукова О.А. Участие субъектов Российской Федерации в решении задач местного самоуправления// Конституционное и муниципальное право. 2024. № 2. С. 39-50.

204. Забралова О.С. Расходные обязательства в системе финансовых о бязательств: проблемы теории и практики// Финансовое право. 2022. № 3. С.12-15.

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

206. Запольский С.В. О финансовой политике в Российской Федерации и правовых формах ее глобальной реализации// Финансовое право, 2020. № 4. С. 7-11.

207. Зенин С.С. Система публичной власти в Российской федерации: новые подходы к правовому регулированию в условиях конституционной реформы. // Lex Russica, Том 73, № 12 (169), 2020. С. 42–53.

208. Зиновьев А. В. Статус Конституционного Суда России и его деятельность нуждаются в совершенствовании // Известия вузов. Правоведение. 2007. № 5. С. 4-13.

209. Зорькин В.Д. Прецедентный характер решений Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал российского права. 2004. № 12. С. 3-9.

210. Зорькин В.Д. Право будущего в эпоху цифр. Индивидуальная свобода или сильное государство?// Российская газета - Федеральный выпуск. 2020. № 83(8137). //https://www.ksrf.ru/Press-srv/smi/25437/

211. Ивлиев А. М. Формирование межбюджетных отношений в Российской Федерации // Право: теория и практика. 2002. № 8. С. 24-45.

212. Ильин И.М. Конституционная модель бюджетного федерализма России: особенности, проблематика и перспектива конституционной настройки (модернизации)// Конституционное и муниципальное право. 2021. № 9. С. 55-58.

213. Каск Л.И. О признаках государства// Правоведение. 1963. № 1. С. 26-37.

214. Кикоть В. О некоторых конституционно-правовых вопросах бюджетного федерализма // Право и жизнь. 1998. № 13. С. 10-25.

215. Китаева В.Е. Основные подходы к формам взаимодействия органов публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2024. № 2. С. 6-10.

216. Князев С. Д. Стабильность Конституции и ее значение для современного российского конституционализма // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 1. С. 4–12.

217. Козырин А.Н. Формирование науки финансового права в России в конце XVIII – нач. XX в. // История финансового права в России/ Под ред. А.А. Ялбулганова. М.: 2005. С. 4-20.

218. Кондрашев А.А. Конституционные поправки - 2020: о коллизиях и дефектах, порождающих неустранимые конфликты между "вечными главами" и главами 3 - 8 Конституции России // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 3. С. 18 - 29.

219. Кондрашев А.А. Тенденции конституционного развития России в контексте конституционной реформы 2020 года//Конституционное и муниципальное право. 2021. № 11. С. 15-25.

220. Краковский К.П. Является ли конституционализм традиционной ценностью России? // Спутник высшей школы; том 4. № 4 (19). 2024. С. 31-39.

221. Кузнецова А. Н. Местный бюджет: ретроспектива теории и практики формирования // Финансы и кредит. 2007. № 48. С. 47-51.

222. Лазарев В.В. Техника учета решений Конституционного Суда Российской Федерации в законодательной деятельности// Законотворческая техника современной России: состояние, проблемы, совершенствование: Сборник статей. В 2-х т./ Под ред. В.М. Баранова. Н. Новгород, 2001.Т.1. С. 61-73.

223. Лебедев В. А. Органы государственной власти субъектов РФ как элемент единой системы публичной власти современной России //Конституционное и муниципальное право. 2021. №. 8. С. 40-43.

224. Лебедев В. А. Публичная власть в субъектах РФ: понятие, принципы, система //Конституционное и муниципальное право. 2022. №. 6. С. 31-36.

225. Лоскутов А.Э. Конституция как источник правового регулирования распределения налоговых доходов между бюджетами в РФ, ФРГ и США //Юридический вестник Ростовского гос. экон. ун-та.2006. № 2. С. 43 – 47.

226. Лютцер В.Л. Основные проблемы развития муниципального права и местного самоуправления в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 10. С. 42 - 49.

227. Максимова И.В. Источники доходов для решения насущных проблем.// Бюджет, № 7. 2025. С. 72-73.

228. Малько А. В., Липинский Д. А., Маркунин Р. С. Роль юридической ответственности в реализации принципа единства публичной власти в Российской Федерации //Правоприменение. 2021. Т. 5. №. 4. С. 43-54.

229. Малютин Н.С. Тенденции модернизации конституционного контроля в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право, 2020. № 3. С. 63-68.

230. Маркова Е.Н. Общественная и (или) публичная власть: проблема соотношения в контексте конституционной реформы 2020 г. //Конституционное и муниципальное право. 2021. № 12. С. 24-29.

231. Мирошник С.В. О принципах финансового права// Финансовое право. 2023. № 4. С. 2-5.

232. 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.

233. Молодцов Т.Р. Методы конституционного регулирования финансовых отношений// Конституционное и муниципальное право. 2014. № 9. С. 11-17.

234. Нарутто С.В. Верховенство Конституции как основа конституционного правопорядка в России//Российское право: образование, практика, наука. 2018. № 3. С. 30-35.

235. Наумкина В.В. Понятие «единая система публичной власти»// Государственная власть и местное самоуправление. 2024. № 4. С. 3-6.

236. Нерсесянц В.С. Суд не законодательствует и не управляет, а применяет право (о правоприменительной природе судебных актов //Судебная практика как источник права. 1997. С. 21 - 38.

237. Омелехина Н.В. Обеспечительная функция публичных финансов в контексте конституционных принципов социального государства // Журнал российского права. 2021. Т. 25. № 8. С. 76-85.

238. Остапец О.Г. Взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления (на примере Саратовской области) // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 1. С. 33-37.

239. Пашковский Е. А. Национальные проекты как инструмент реализации социального государства в современной России // ДИСКУРС. 2024. Т. 10. № 1. С. 86–99.

240. Пешин Н. Л. Конституционная реформа местного самоуправления: единство публичной власти как новый всеобщий принцип организации местного самоуправления //Конституционное и муниципальное право. 2020. № 11. С. 24-29.

241. Пешин Н.Л. Конституционная реформа местного самоуправления: механизмы встраивания местного самоуправления в систему государственной власти// Конституционное и муниципальное право. 2020. № 8. С. 24-30.

242. Поветкина Н.А. Трансформация и особенности архитектуры бюджетного права // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2020. № 9. С. 89-97.

243. Романько А.Н. Роль принципа федерализма в финансовой деятельности государства// Финансовое право: проблемы теории и практики: сб. науч. статей. М.: Проспект, 2016. С. 162-166.

244. Ручкина Г.Ф., Ашмарина Е.М. О правовом обеспечении бюджетного федерализма (на примере финансов муниципальных образований): некоторые вопросы теории и практики// Финансовое право. 2024. № 5. С. 15-18.

245. Рябова Е.В. Функции публичных финансов и процессы цифровизации в сфере публичного управления //Финансовое право. 2022. № 8. С. 7-11.

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

247. Садовская Т.Д., Попкова Ж.Г., Рашидов О.Ш. Принцип федерализма как основа функционирования финансовой системы государства// Финансовое право. № 11. 2023. С. 24-29.

248. Саттарова Н.А. Принцип участия граждан в бюджетном процессе// Финансовое право. 2022. № 6. С. 26-29.

249. Сивицкий В. А., Терюкова Е. Ю. Решения Конституционного Суда Российской Федерации как источники конституционного права РФ // Вестник Конституционного Суда РФ. 1997. № 3. С. 61-79.

250. Смирнова М.Г. Правоположения судебной практики как нетипичный источник права // Ленинградский юридический журнал. 2006. №1 (5). С. 54-70.

251. Смолькова И. В., Преловский П. О. Значение правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации для уголовного

судопроизводства // Известия Иркутской государственной экономической академии. 2015. Т. 25. № 5. С. 870–878.

252. Советов И.К. Публичная власть в России по Конституции 2020 года// Вестник Прикамского социального института. 2020. № 3 (87). С. 43–52.

253. Степанов И.М. Грани российского конституционализма (XX век) // Конституционный строй России. - М.: Изд-во ИГиП РАН, 1992, Вып. 1. С. 30-47.

254. Степанов М.М. Местное самоуправление в контексте конституционной реформы 2020 года// Актуальные проблемы российского права. 2021. № 5. С. 35-41.

255. Страшун Б. А. Решения Конституционного Суда Российской Федерации как источник права // Конституционное правосудие. 2001-2002. № 4-5. С. 57-59.

256. Султанов Е. Б. Конституционные основы единства публичной власти в Российской Федерации //Ученые записки Казанского университета. Серия Гуманитарные науки. 2020. Т. 162. №. 2. С. 9-16.

257. Тимофеев Н.С. Местное самоуправление в системе единой публичной власти // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2023. № 2. С. 24-29.

258. Тимофеев Н.С. Иерархический характер публичной власти // Местное право. 2020. № 2. С. 3-20.

259. Уваров А.А. О делегировании осуществления публичных дел местного самоуправления населению // Государственная власть и местное самоуправление. 2024. № 12. С. 30-33.

260. Цуркан М.В. Влияние партисипаторного бюджетирования на возможности развития территорий// Среднерусский вестник общественных наук. 2016. Т. 11. № 3. С. 150-158.

261. Чеботарев Г. Н. Как укрепить единую систему публичной власти?// Конституционное и муниципальное право. № 3. 2020. С. 19-23.

262. Чертков А. Н. Государство и местное самоуправление в России: принцип единства публичной власти и проблемы разграничения её компетенции //Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2020. №. 2. С. 39-50.

263. Чиркин В.Е. Публичная власть в современном обществе // Журнал российского права. 2009. № 7. С. 3-13.

264. Чихладзе Л.Т. Местное самоуправление как одна из форм публичной власти в России// Вестник Московского университета МВД России. 2011. № 8. С. 122-127.

265. Шмакова С. А. Конституционные принципы регулирования межбюджетных отношений в Российской Федерации // Сибирский юридический вестник. 2006. №2(29). С. 10-14.

266. Шугрина Е.С. Местные бюджеты как финансовая основа для осуществления полномочий органов местного самоуправления// Конституционное и муниципальное право. 2018. № 11. С. 67-74.

267. Шугрина Е.С. Экономическая основа местного самоуправления: правовой анализ // Правоприменение. 2018. Т. 2. № 3. С. 89-109.

268. Шурчкова Ю.В., Шилова И.В. Проблемы взаимодействия регионального центра и муниципальных органов в процессе реализации государственных программ// Корпоративное управление и инновационное развитие экономики Севера Вестник Научно-исследовательского центра корпоративного права, управления и венчурного инвестирования Сыктывкарского государственного университета. 2021. Т.1. № 2. С. 201-209.

269. Шустров Д.Г. Essentia constitutionis: Конституция Российской Федерации – взгляд через века конституционной теории// Сравнительное конституционное обозрение. 2017. № 3. С. 71-90.

270. Щепачев В.А., Давыдов А.А. О некоторых аспектах совершенствования правового регулирования публичной власти // Местное право. 2021. № 4. С. 13-18.

271. Югов А.А. Конституционные начала публичной власти: российское измерение // Российский юридический журнал. - Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та. 2005. № 1. С. 43-53.

272. Югов А. А. Единая система публичной власти: понятие и общая характеристика //Конституционное и муниципальное право. 2022. № 2. С. 16-22.

Диссертации и авторефераты диссертаций

273. Бабичев И.В. Муниципальные юридические конструкции: системно-структурный анализ: автореферат дис. ... доктора юрид. М., 2010. – 55 с.

274. Билялова А.К. Диалектика категорий «основа» и «обоснованное»: автореф. дис… канд. философ. наук. - Алма-Ата, 1978. – 17 с.

275. Бялкина Т.М. Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования: автореферат дис. ... доктора юрид. наук. Саратов, 2007. - 43 с.

276. Жадобина Н.Н. Бюджетно-правовой статус муниципального образования и проблемы реализации бюджетных полномочий органов местного самоуправления: дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2001. – 216 с.

277. Захаров В.В. Решения Конституционного Суда Российской Федерации как источник конституционного права: автореферат дис. … канд. юрид. наук. Саратов, 2004. – 26 с.

278. Керимов Э.С. Конституционно-правовые основы государственного управления в сфере финансовой деятельности Российской Федерации: автореферат дис… канд. юрид. наук. Махачкала, 2006. – 26 с.

279. Килинкаров П.Л. Правовое регулирование и организация муниципального управления: опыт Российской Федерации и отдельных европейских стран. Дис. канд. юрид. наук. М., 2023 г. – 228 с.

280. Королев С.В. Конституционно-правовое регулирование бюджетного федерализма: автореф. дис. ... доктора юрид. наук. М.: 2005. – 44 с.

281. Крохина Ю.А. Принцип федерализма в бюджетном праве. Дис… докт. юрид. наук. Саратов, 2001.

282. Кузнецов С.П. Бюджет муниципального образования (местный бюджет) в РФ: проблемы формирования и правового регулирования: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2006. – 21 с.

283. Кузьмин М.А. Основы правового регулирования финансово-экономической деятельности муниципальных образований: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2000. — 23 с.

284. Кулыбеков М.М. Конституционные основы экономической политики СССР: автореф. дис… канд. юрид. наук. М., 1986. – 24 с.

285. Лепехин А.А. Конституционно-правовые основы управления государственной собственностью в Российской Федерации: автореф. дис… канд. юрид. наук. М., 2002. – 23 с.

286. Лосева Н. Е. Правовые основы межбюджетных отношений в Российской Федерации: автореф. дис. …к.ю.н. Саратов, 2005. – 26 с.

287. Миронова С.М. Доктрина финансово-правового статуса муниципальных образований в Российской Федерации и его реализация: автореф. дис. ... доктора юрид. наук. Саратов, 2021. - 73 с.

288. Мокрый В.С. Местное самоуправление в Российской Федерации как институт публичной власти и гражданского общества: дис. ... доктора юрид. наук. – М.:, 2003.

289. Плетникова М.С. Конституционно-правовые аспекты разграничения бюджетных полномочий между органами государственной власти субъектов и органами местного самоуправления в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. - Екатеринбург, 2011. – 24 с.

290. Пронин А.Б. Финансово-правовое регулирование бюджетного контроля в субъектах Российской Федерации: дис… канд. юрид. наук. - М., 2015. – 30 с.

291. Рачинский В.В. Публичная власть как общеправовая категория (Теоретико-прикладной аспект): дис. … канд. юрид. наук. - Уфа, 2003. - 195 с.

292. Соловьев С.Г. Система фундаментальных понятий муниципального права: дис. ... канд. юрид. наук. - Екатеринбург, 1998. – 212 с.

293. Спицына В. А. Конституционно-правовые основы финансовой деятельности субъекта Российской Федерации на примере Астраханской области. Дис. …канд. юрид. наук. - СПБ, 2010. – 22 с.

294. Тлипиев А.Т. Конституционно-правовые основы государственного финансового контроля: автореф. дис… канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2003. – 24 с.

295. Туляй А. Н. Конституционные основы финансовой деятельности в РФ: автореф. дис. канд. юрид. наук. Томск, 1999. – 26 с.

296. Шахмарданова К.А. Муниципальные финансы как фактор развития бюджетного федерализма в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. экономических наук. Махачкала, 2011. - 22 с.

297. Шумилов И.М. Конституционно-правовая основа и механизм реализации бюджетных полномочий муниципальных образований: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2009. – 24 с.

Электронные ресурсы

298. Доклад Минфина России о лучших практиках развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях// https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2023/09/main/0609_Doklad_2023_.pdf

299.Доклад о результатах проведения анализа исполнения бюджетных полномочий органов государственного (муниципального) финансового контроля, являющихся исполнительными органами субъектов Российской Федерации (органами местных администраций), за 2025 год// https://roskazna.gov.ru/kontrol-i-audit/analiz-ispolneniya-byudzhetnyh-polnomochiy

300.Интервью С.М. Шахрая: «Сегодня есть несколько альтернативных вариантов Конституции» // http://rapsinews.ru/legislation_publication/20121212/265740760.html

301.Разработка методических подходов по оптимизации участия муниципальных образований в реализации национальных проектов. Аналитический отчет// Фонд «Институт экономики города».

302.https://www.kommersant.ru/doc/4220897

303.https://www.garant.ru/interview/588122/

304.http://rapsinews.ru/legislation_publication/20121212/2657407

305.www.pravo.gov.ru

306.Интервью С.М. Шахрая// https://www.garant.ru/interview/588122/

307.Доклад о лучших муниципальных практиках участия в реализации региональных проектов, обеспечивающих достижение целей, показателей национальных проектов и результатов их реализации.

308.https://str.bashkortostan.ru/projects/366/

309.http://council.gov.ru/media/files/Arf0nAulExq8RE6dzr2olP0A9iAB333D.pdf

310. https://minfin.gov.ru/ru/perfomance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/?id_57=133645-informatsiya_o_rezultatakh_provedeniya_monitoringa_ispolneniya_mestnykh_byudzhetov_i_mezhbyudzhetnykh_otnoshenii_v_sube