

Дата поступления рукописи в редакцию: 26.08.2025 г.  
Дата принятия рукописи в печать: 11.09.2025 г.

DOI: 10.24412/2076-1503-2025-8-24-29

**БАРИКАЕВА Айгуль Фаргатовна,**  
кандидат экономических наук, научный сотрудник  
Международного научно-исследовательского центра  
судебной экспертизы и исследований,  
e-mail: mail@law-books.ru

## КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДОХОДОВ И РАСХОДОВ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ В УСЛОВИЯХ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ

**Аннотация.** Исследование раскрывает конституционно-правовую природу доходов и расходов местных бюджетов в контексте глубокой социально-экономической трансформации. Обосновывается, что бюджетная самостоятельность муниципальных образований является производной от конституционной гарантии местного самоуправления, а достаточность, стабильность и предсказуемость бюджетных источников выступают структурными элементами содержания этой гарантии. Предлагается авторская модель конституционной архитектуры межбюджетных отношений, направленная на минимизацию рисков необеспеченных мандатов, повышение прозрачности и подотчётности, а также на устойчивость местных финансов к шокам (пандемии, санкционные и технологические разрывы, демографические и климатические изменения). Методологическая основа — конституционная компаративистика, доктрина фискального федерализма, экономический анализ права и институциональная теория.

**Ключевые слова:** конституция; местный бюджет; бюджетная автономия; межбюджетные трансферты; доходы и расходы; расходные полномочия; выравнивание; прозрачность; социально-экономическая трансформация; цифровизация.

**BARIKAEVA Aigul Fargatovna,**  
Candidate of Economic Sciences,  
Researcher at the International Research Center  
for Forensic Science and Research

## CONSTITUTIONAL LEGAL REGULATION OF INCOME AND EXPENSES OF LOCAL BUDGETS IN THE CONTEXT OF SOCIO-ECONOMIC TRANSFORMATION

**Annotation.** The study reveals the constitutional and legal nature of revenues and expenditures of local budgets in the context of a deep socio-economic transformation. It is justified that the budgetary independence of municipalities is a derivative of the constitutional guarantee of local self-government, and the sufficiency, stability and predictability of budgetary sources are structural elements of the content of this guarantee. The author's model of the constitutional architecture of intergovernmental relations is proposed, aimed at minimizing the risks of unsecured mandates, increasing transparency and accountability, as well as the sustainability of local finances to shocks (pandemics, sanctions and technological gaps, demographic and climatic changes). The methodological basis is constitutional comparative studies, the doctrine of fiscal federalism, economic analysis of law and institutional theory.

**Key words:** constitution; local budget; budgetary autonomy; interbudgetary transfers; income and expenses; expenditure powers; alignment; transparency; socio-economic transformation; digitalization.

Конституционные гарантии местного самоуправления задают предельные рамки распределения публичных финансовых ресурсов между уровнями публичной власти. При этом устойчивость местных бюджетов — не только технический вопрос бюджетной тех-

ники, но и материальный элемент демократического устройства, поскольку именно на муниципальном уровне концентрируются витальные услуги (школы, ЖКХ, местная дорожная сеть, первичное здравоохранение, социальная поддержка) [1].

Социально-экономическая трансформация последних лет — цифровизация экономики и администрирования, турбулентность глобальных цепочек поставок, пандемические и санкционные шоки, ускорение урбанизации и депопуляция периферии, климатические вызовы — радикально меняют условия формирования доходов и исполнения расходных обязательств муниципалитетов. Исследование направлено на выявление оптимальных конституционно-правовых решений, обеспечивающих баланс автономии, солидарности и ответственности на местном уровне.

#### 1. Теоретико-методологические основы исследования

Методологию составили: (1) доктрина фискального федерализма (Р. Масгрейв, У. Оутс), включая принципы соответствия (matching) и субсидиарности; (2) экономический анализ права, рассматривающий стимулы бюджетного поведения муниципалитетов под воздействием межбюджетных правил; (3) институциональная теория и теория публичного выбора, позволяющие выявить агентские конфликты между центром, регионом и муниципалитетом; (4) сравнительно-правовой подход (Германия, Испания, Бразилия, страны Северной Европы), выявляющий устойчивые конституционные паттерны [2].

Ключевые дефиниции: «бюджетная автономия» — гарантированная Конституцией способность муниципального уровня формировать и исполнять бюджет, обладая достаточной (не иллюзорной) доходной базой и свободой распределения расходов в пределах своей компетенции; «необеспеченный мандат» — возложение на муниципалитет новых расходных полномочий без одновременного предоставления адекватных, стабильных источников покрытия [3].

#### 2. Конституционные начала бюджетной автономии муниципальных образований

Конституционное закрепление местного самоуправления, как правило, включает: (а) право на собственный бюджет и муниципальную собственность; (б) право на установление местных налогов и сборов в пределах закона; (с) участие в доходах «вышестоящих» налогов на нормативной, а не дискреционной основе; (d) доступ к межбюджетным трансфертам и механизмам выравнивания; (е) судебную защиту финансовой самостоятельности.

Из анализа зарубежных моделей вытекает принцип «связанной достаточности»: объем доходов должен быть эквивалентен объему собствен-

ных и делегированных расходных полномочий, причём делегирование автоматически запускает механизм софинансирования («кто поручает — тот финансирует»). В конституционном измерении это требует прямого запрета необеспеченных мандатов и закрепления презумпции стабильности нормативов отчислений [4].

Бюджетная автономия муниципальных образований — это не только техническая категория бюджетного права, но и конституционная ценность, обеспечивающая реализацию основных прав и свобод на «ближнем» к гражданину уровне. От того, насколько самостоятельны и устойчивы местные финансы, зависит доступность базовых услуг (дошкольное и школьное образование, первичное здравоохранение, ЖКХ, локальная инфраструктура, социальная поддержка), качество городской среды и доверие к публичной власти. Конституционное закрепление местного самоуправления обычно сопровождается гарантиями финансовой самостоятельности, однако их реальное наполнение варьирует: от широкой налоговой компетенции — до доминирования трансфертов при высокой централизации администрирования [5].

Под бюджетной автономией понимается гарантированная конституцией способность муниципального уровня: 1) формировать собственные доходы (включая местные налоги/сборы и закреплённые доли «вышестоящих» налогов); 2) самостоятельно планировать и исполнять расходы в пределах компетенции; 3) пользоваться механизмами судебной защиты от произвольных ограничений. На доктринальном уровне базовыми ориентирами выступают принцип субсидиарности и идеи фискального федерализма (соответствие источников объёму полномочий, нейтральность к стимулирующим эффектам, предсказуемость). На международном уровне значимую роль играет Европейская хартия местного самоуправления (1985), закрепляющая право органов местной власти на достаточные собственные ресурсы, которыми они могут свободно распоряжаться в рамках своих полномочий.

— 2.1. Право на собственный бюджет и имущество. Муниципальные образования должны иметь собственный бюджет, а также муниципальную собственность как источник неналоговых доходов и обеспечение долговых обязательств.

— 2.2. Доходная компетенция. Составляющими выступают: местные налоги и сборы (в пределах закона), нормативное участие в доходах «вышестоящих» налогов на многолетней основе и неналоговые доходы. Ключевой принцип — нормативность и предсказуемость: правила участия муниципалитетов в

налоговой базе старших уровней власти должны быть защищёнными от произвольных изменений в течение бюджетного цикла.

- 2.3. Расходная самостоятельность. Конституционное значение имеет свобода распределения расходов в пределах собственной компетенции, включая право расставлять приоритеты.
- 2.4. Запрет необеспеченных мандатов. Возложение на муниципалитет новых функций без соответствующего финансирования подрывает автономию; действует презумпция «кто поручает — тот финансирует».
- 2.5. Прозрачность и участие. Открытость бюджетных данных, публичные слушания, гражданское участие (включая партисипаторное бюджетирование) — составная часть гарантий подотчётности [6].

Автономия возможна там, где ясны границы ответственности. Практически это означает трёхуровневую конструкцию: 1) собственные полномочия (финансируются собственными доходами и общими трансфертами); 2) делегированные полномочия (обеспечиваются субвенциями с целевым назначением и КРП); 3) совместные полномочия (смешанные схемы). Концепт «связанной достаточности» требует эквивалентности доходов и обязательств, синхронного ресурсного сопровождения при расширении мандатов и приоритета финансирования обязательств, связанных с основными социальными правами. Выравнивание должно сочетать солидарность с мотивацией к развитию. Конституционные начала включают требования к процессу: среднесрочность планирования; «золотое правило» долга (заимствования — преимущественно на инвестиции); внутренний финансовый контроль и внешний аудит; наличие антикризисных механизмов (стабилизационные резервы, правила на случай ЧС).

Эффективность гарантий зависит от доступности конституционного и иного высшего судебного контроля. Типичные споры: проверка законов, вводящих необеспеченные мандаты; соразмерность ограничений на местные налоги/сборы и заимствования; толкование принципов выравнивания и стабильности нормативов отчислений; защита прав жителей на участие в бюджетном процессе и доступ к информации. Важен процессуальный доступ органов МСУ к абстрактному контролю и институт *amicus curiae*.

Европейская хартия местного самоуправления закрепляет право на достаточные, собственные и гибкие ресурсы. Скандинавская модель — высокая доля местных налогов при строгих стандартах и прозрачности. Германия — участие общин в общегосударственных налогах и развитое горизонтально-вертикальное выравнивание. Испания и иные многоуровневые системы обеспе-

чивают автономию через долевое участие и специальные фонды. Бразилия показывает, что щедрое участие в федеральных налогах стимулирует инвестиции, но требует предохранителей от зависимости от трансфертов. Современная повестка выявляет определенные уязвимости, к которым можно отнести: централизацию администрирования и частую смену правил; волатильность доходов и рост непредвиденных расходов; потребность в вложениях в ИКТ и кибербезопасность; демографические и климатические риски; ESG-требования. Для устранения данных уязвимостей, на наш взгляд, важно закрепление принципа устойчивости (*resilience*), развитие муниципальных облигаций под «золотое правило», а также укрепление открытых данных и финансового комплаенса [7].

- 3. Доходы местных бюджетов: конституционно-правовые механизмы закрепления

Доходную базу муниципалитетов целесообразно дифференцировать на: (1) собственные (местные) налоги и сборы; (2) закреплённые доли (отчисления) по налогам вышестоящих уровней; (3) неналоговые доходы (аренда, продажа имущества, плата за пользование инфраструктурой, концессионные платежи); (4) межбюджетные трансферты общего характера (выравнивающие) и целевые (субсидии, субвенции, гранты) [8].

Конституционные риски на доходной стороне — высокая дискретность распределительных решений, частые изменения нормативов отчислений, избыточная централизация администрирования, слабая связь между налоговыми усилиями и финансовыми результатами. Минимизировать риски позволяют: (а) конституционное требование нормативности и многолетней предсказуемости отчислений; (б) защищённость местных налогов от ретроактивных ограничений; (с) прямой доступ муниципалитетов к экспериментальным налоговым режимам (песочницы) при соблюдении общих правил конкуренции; (d) цифровая прослеживаемость налогового потенциала на основе единого реестра источников.

- 4. Расходные обязательства и разграничение полномочий

Конституционный баланс расходов базируется на трёхступенчатой конструкции: (I) собственные полномочия местного уровня, финансируемые из собственных доходов и трансфертов общего характера; (II) делегированные (переданные) полномочия, финансируемые преимущественно субвенциями; (III) совместные полномочия, где допустимы разные формы софинансирования [9].

Запрет необеспеченных мандатов должен сочетаться с реестром расходных обязательств и их «паспортизацией» в среднесрочном бюджетном планировании. В конституционном тексте

целесообразно закрепить: (1) автоматическое увеличение трансфертов при расширении делегированных полномочий; (2) обязанность законодателя проводить финансово-экономическое обоснование перед передачей функций; (3) приоритет финансирования обязательств, связанных с основными социальными правами.

5. Межбюджетные отношения и выравнивание: конституционные критерии

Справедливое выравнивание строится на различии «потенциала» и «потребности». Потенциал оценивает налоговую ёмкость на основе стандартизированных показателей, а потребность — стандарты доступности и качества услуг. Конституционные принципы выравнивания: (а) нейтральность к налоговым усилиям (не наказывать за рост базы); (б) транспарентность формул и открытость данных; (с) предсказуемость и сглаживание колебаний через многолетние скользящие средние; (d) учёт пространственных факторов (рассеянность населения, климат, транспортная доступность); (е) стимулирующие гранты на повышение эффективности [10].

6. Социально-экономическая трансформация: новые вызовы для местных бюджетов

Цифровизация и большие данные усиливают возможности налогового администрирования, но требуют значимых капитальных и операционных расходов на ИКТ-инфраструктуру и кибербезопасность. Пандемические и иные кризисы увеличивают волатильность доходов и форсируют непредвиденные расходы (здравоохранение, социальная поддержка, ЖКХ). Геоэкономические разрывы и санкционная среда усложняют закупки и концессионные проекты, увеличивая транзакционные издержки. Демографическая поляризация ведёт к «эффекту ножниц»: растущие потребности при сужающейся базе. Климатическая повестка и ESG-требования требуют «зелёных» инвестиций.

Конституционно-правовой ответ — закрепление принципа устойчивости местных финансов (resilience), права муниципалитетов на выпуск муниципальных облигаций в пределах «золотого правила» (заимствования — только на инвестиции), создание стабилизационных фондов, а также обязательность открытых данных о бюджете в машиночитаемом виде [11].

7. Сравнительно-правовой обзор

Германия: Основной закон закрепляет право земель и общин на самостоятельное управление финансами и участие в распределении налоговых поступлений, а также механизмы выравнивания.

Испания: Конституция признаёт финансовую автономию автономных сообществ и муниципалитетов; действует система долевого участия и фондов выравнивания.

Бразилия: Конституция 1988 года предусматривает значительные доли муниципалитетов в федеральных налогах (FPM), что обеспечило рост местных инвестиций, но породило зависимость от трансфертов, требующую стимулирующих прав.

Скандинавские страны демонстрируют высокую долю местных налогов с широкой свободой установления ставок при строгих стандартах услуг и прозрачности.

8. Роль конституционного (и иного высшего) судебного контроля

Судебная защита бюджетной автономии включает: (а) проверку законов, вводящих необеспеченные мандаты; (б) оценку пропорциональности ограничений на местные налоги и заимствования; (с) толкование принципов выравнивания и предсказуемости нормативов отчислений; (d) защиту прав жителей на участие в бюджетном процессе и доступ к информации. Эффективность контроля повышается при наличии чётких конституционных критериев и процессуальных механизмов (абстрактный и конкретный контроль, запросы органов местного самоуправления, *amicus curiae* от граждан и НКО) [12].

9. Модель конституционной модернизации: предложения

- 1) Закрепить в Конституции принцип запрета необеспеченных мандатов и автоматического финансового сопровождения делегируемых полномочий.
- 2) Ввести требование нормативности и многолетней предсказуемости отчислений от вышестоящих налогов (не ниже установленного минимума), с ограничениями на их произвольное изменение.
- 3) Гарантировать собственные местные налоги с базовыми ставками и пределами усмотрения, защищёнными от ретроактивных запретов.
- 4) Установить конституционные критерии выравнивания: прозрачные формулы, учёт потребности и потенциала, анти-переверзное стимулирование.
- 5) Закрепить право муниципалитетов на выпуск облигаций под «золотое правило», создание стабфондов и доступ к зелёным финансам.
- 6) Предусмотреть обязательность открытых данных о бюджетах и гражданского участия (партиципаторное бюджетирование) на базовом стандарте.
- 7) Институционализировать многоуровневый бюджетный диалог (советы межбюджетной координации) с участием муниципальных объединений.



- 8) Установить обязанность финансово-экономической экспертизы при передаче полномочий и ex post оценку регуляторного воздействия на местные финансы.
- 9) Развить цифровую инфраструктуру межбюджетных отношений: единый реестр расходных обязательств и источников, сквозная прослеживаемость денежных потоков.
- 10) Укрепить судебные механизмы защиты финансовой самостоятельности, включая процессуальное право органов местного самоуправления на обращение в высшие суды [13].

### Заключение

Конституционное регулирование доходов и расходов местных бюджетов — это не только распределение налогов и трансфертов, но и институциональная архитектура доверия между уровнями публичной власти и гражданами [14]. В условиях ускоренной трансформации экономики и общества устойчивость местных финансов достигается сочетанием трёх факторов: (1) предсказуемых и достаточных доходов; (2) ясного и защищённого распределения расходных обязательств; (3) прозрачных механизмов выравнивания и участия граждан.

### Приложение 1. Типология доходов местных бюджетов и конституционно-правовой режим

| Источник доходов                  | Юридическая природа       | Уровень закрепления            | Ограничения/условия                           | Комментарии                                                       |
|-----------------------------------|---------------------------|--------------------------------|-----------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|
| Местные налоги и сборы            | Собственные доходы        | Конституция + закон            | Предельные ставки, объекты, льготы            | Гарантия минимального набора и самостоятельность в пределах рамок |
| Отчисления от вышестоящих налогов | Закреплённые доходы       | Конституция/органический закон | Нормативы отчислений на срок не менее 3–5 лет | Сглаживание волатильности через скользящие средние                |
| Неналоговые доходы                | Имущественные / платёжные | Закон + муниципальные акты     | Антимонопольные и концессионные ограничения   | Связь с управлением активами и ГЧП                                |
| Выравнивающие трансферты          | Общего характера          | Бюджетное законодательство     | Формульное распределение, открытые данные     | Нейтральность к налоговым усилиям                                 |
| Субсидии / субвенции              | Целевые трансферты        | Закон/договор о делегировании  | Целевое назначение, KPI, отчётность           | Автоматическое увеличение при расширении мандатов                 |

Предложенная модель и принципы могут служить ориентиром для конституционной модернизации и текущих реформ межбюджетных отношений.

### Список литературы:

- [1] Чечета Н.О., Топузов Д.И. Правовые основы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в области обеспечения безопасности // Право и управление. 2024. № 3. С. 85.
- [2] Миннигулова Д.Б., Шайхуллин М.С. Оценка гражданами эффективности деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления: постановка проблемы // Право и управление. 2023. № 1. С. 114.

правления: постановка проблемы // Право и управление. 2023. № 1. С. 114.

- [3] Игнатъева И.В., Прудников А.В. Реформирование системы местного самоуправления: нормативно-правовые вопросы, финансовое обеспечение и регулирование // Право и государство: теория и практика. 2025. № 3. С. 663–666.

- [4] Миннигулова Д.Б., Шайхуллин М.С. Оценка гражданами эффективности деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления: постановка проблемы // Право и управление. 2023. № 1. С. 114.

- [5] Шевелева Н.А. Развитие принципа самостоятельности бюджетов бюджетной системы в

Российской Федерации // Финансовое право и управление. 2014. № 1. С. 46.

[6] Чечета Н.О., Топузов Д.И. Правовые основы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в области обеспечения безопасности // Право и управление. 2024. № 3. С. 86.

[7] Миннигулова Д.Б., Шайхуллин М.С. Оценка гражданами эффективности деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления: постановка проблемы // Право и управление. 2023. № 1. С. 115.

[8] Коротков А.М. О проблемах правового регулирования единого недвижимого комплекса в Российской Федерации // Право и управление. 2024. № 1. С. 92-96.

[9] Химичева Н.И. Принципы современного российского финансового права как основы бюджетно-правового регулирования // Очерки бюджетно-правового науки современности: моногр. / под общ. ред. Е.Ю. Грачевой и Н.П. Кучерявенко. М.; Харьков: Право, 2012. С. 18.

[10] Чечета Н.О., Топузов Д.И. Правовые основы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в области обеспечения безопасности // Право и управление. 2024. № 3. С. 87.

[11] Шевелева Н.А. Развитие принципа самостоятельности бюджетов бюджетной системы в Российской Федерации // Финансовое право и управление. 2014. № 1. С. 46.

[12] Пронин А.Б. Финансово-правовое регулирование бюджетного контроля в субъектах Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 16.

[13] Симачкова Н.Н., Чупина И.П., Зарубина Е.В., Журавлева Л.А., Фатеева Н.Б. Экономико-правовые особенности использования земель сельскохозяйственного назначения // Право и управление. 2024. № 1. С. 97-102.

[14] Коротков А.М. О проблемах правового регулирования единого недвижимого комплекса в Российской Федерации // Право и управление. 2024. № 1. С. 92-96.

#### Spisok literatury:

[1] Checheta N.O., Topuzov D.I. Pravovy'e osnovy` vzaimodejstviya organov gosudarstvennoj vlasti i organov mestnogo samoupravleniya v oblasti obespecheniya bezopasnosti // Pravo i upravlenie. 2024. № 3. С. 85.

[2] Minnigulova D.B., Shajxullin M.S. Ocenka grazhdanami e`ffektivnosti deyatel`nosti organov i dolzhnostny`x licz mestnogo samoupravleniya: postanovka problemy` // Pravo i upravlenie. 2023. № 1. С. 114.

[3] Ignat`eva I.V., Prudnikov A.V. Reformirovanie sistemy` mestnogo samoupravleniya: normativno-pravovy`e voprosy`, finansovoe obespechenie i regulirovanie // Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika. 2025. № 3. С. 663-666.

[4] Minnigulova D.B., Shajxullin M.S. Ocenka grazhdanami e`ffektivnosti deyatel`nosti organov i dolzhnostny`x licz mestnogo samoupravleniya: postanovka problemy` // Pravo i upravlenie. 2023. № 1. С. 114.

[5] Sheveleva N.A. Razvitie principa samostoyatel`nosti byudzhetrov byudzhetnoj sistemy` v Rossijskoj Federacii // Finansovoe pravo i upravlenie. 2014. № 1. С. 46.

[6] Checheta N.O., Topuzov D.I. Pravovy`e osnovy` vzaimodejstviya organov gosudarstvennoj vlasti i organov mestnogo samoupravleniya v oblasti obespecheniya bezopasnosti // Pravo i upravlenie. 2024. № 3. С. 86.

[7] Minnigulova D.B., Shajxullin M.S. Ocenka grazhdanami e`ffektivnosti deyatel`nosti organov i dolzhnostny`x licz mestnogo samoupravleniya: postanovka problemy` // Pravo i upravlenie. 2023. № 1. С. 115.

[8] Korotkov A.M. O problemax pravovogo regulirovaniya edinogo nedvizhimogo kompleksa v Rossijskoj Federacii // Pravo i upravlenie. 2024. № 1. С. 92-96.

[9] Ximicheva N.I. Principy` sovremennogo rossijskogo finansovogo prava kak osnovy` byudzhetno-pravovogo regulirovaniya // Ocherki byudzhetno-pravovogo nauki sovremennosti: monogr. / pod obshh. red. E.Yu. Grachevoj i N.P. Kucheryavenko. M.; Xar`kov: Pravo, 2012. С. 18.

[10] Checheta N.O., Topuzov D.I. Pravovy`e osnovy` vzaimodejstviya organov gosudarstvennoj vlasti i organov mestnogo samoupravleniya v oblasti obespecheniya bezopasnosti // Pravo i upravlenie. 2024. № 3. С. 87.

[11] Sheveleva N.A. Razvitie principa samostoyatel`nosti byudzhetrov byudzhetnoj sistemy` v Rossijskoj Federacii // Finansovoe pravo i upravlenie. 2014. № 1. С. 46.

[12] Pronin A.B. Finansovo-pravovoe regulirovanie byudzhetnogo kontrolya v sub`ektax Rossijskoj Federacii: dis. ... kand. yurid. nauk. M., 2015. С. 16.

[13] Simachkova N.N., Chupina I.P., Zarubina E.V., Zhuravleva L.A., Fateeva N.B. E`konomiko-pravovy`e osobennosti ispol`zovaniya zemel` sel`skox-ozyajstvennogo naznacheniya // Pravo i upravlenie. 2024. № 1. С. 97-102.

[14] Korotkov A.M. O problemax pravovogo regulirovaniya edinogo nedvizhimogo kompleksa v Rossijskoj Federacii // Pravo i upravlenie. 2024. № 1. С. 92-96.