

**Алексей Пауль,**

Воронежский государственный университет,

профессор кафедры финансового права юридического факультета, докт. юрид.  
наук, доцент,

[pag@law.vsu.ru](mailto:pag@law.vsu.ru)

**UDC.352.073.53 (470+571)**

## **ФИНАНСОВЫЕ ОСНОВЫ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ<sup>1</sup>**

### **Аннотация**

в статье рассматривается одна из актуальных в течение последних 20 лет тема, связанная с финансовым обеспечением самостоятельности местного самоуправления. Конституция РФ гарантирует самостоятельность местного самоуправления, одной из гарантий которой является наличие местных бюджетов. За счет бюджетных средств финансируется решение вопросов местного значения. Однако муниципальные образования обладают ограниченными полномочиями по формированию расходной и доходной части своих бюджетов. Расходные обязательства муниципальных образований производны от состава вопросов местного значения, определенных федеральным законодательством. Налоговый кодекс РФ фактически полностью самостоятельно устанавливает в том числе местные налоги и сборы, муниципальные образования могут лишь определить их ставки в пределах, обозначены в Налоговом кодексе РФ, а также определить порядок и сроки уплаты, налоговые льготы и особенности налоговой базы. К местным налогам отнесены лишь два имущественных налога – налог на имущество физических лиц и земельный налог, которые не способны обеспечить функционирование местных бюджетов. В связи с этим в рамках Бюджетного кодекса РФ осуществляется предоставление местным бюджетам отчислений от федеральных налогов, в первую очередь от налога на доходы физических лиц. Кроме того, муниципальным образованиям предоставляются значительные суммы межбюджетных трансфертов, что ставит их в определенную финансовую зависимость от вышестоящих бюджетов. В связи с этим в статье делается вывод, что провозглашенная самостоятельность муниципальных образований не в полной мере обеспечивается финансовыми источниками.

---

<sup>1</sup> Публикация подготовлена в рамках поддержанного РФФИ научного проекта № 17-03-00702 «Налоговый суверенитет и защита прав налогоплательщиков: опыт ЕС и ЕАЭС».

**Ключевые слова:** *местный бюджет, налоговый суверенитет, местное самоуправление, доходы, расходы*

**Aleksei Paul,**

Voronezh State University,

Professor of the Financial Law Department, Faculty of Law, Doc. Hub.

pag@law.vsu.ru

## **FINANCIAL FOUNDATIONS FOR THE INDEPENDENCE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE RUSSIAN FEDERATION**

### **Abstract**

the article discusses modern issues connected with financial support of self-government. The Constitution of the Russian Federation guarantees the independence of local self-government, one of the guarantees of which is local budgets. Local issues are financed with expenditures of local budget funds. However, municipalities have limited powers to form the expenditure and revenue of their budgets. Expenditure obligations of municipalities are derived from the composition of local issues defined by federal legislation. The Russian Tax Code completely establishes local taxes and fees, municipalities could just determine their rates within the limits specified in the Tax Code as well as determine the procedure and terms of payment, tax exemptions and special features of the taxation base. Local taxes include only two property taxes - property tax on individuals and land tax, which are not enough to finance functioning of local budgets. In this connection Budget Code of the Russian Federation grants personal income tax to the local. In addition, municipalities are provided with significant amounts of inter-budgetary transfers, which puts them in a certain financial dependence on higher budgets.

In this connection, the article concludes that the proclaimed independence of municipal formations is not fully provided by financial sources.

**Key words:** *local budget, tax sovereignty, local government, income, expenses*

### **Введение**

Конституция РФ гарантирует самостоятельность местного самоуправления. Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение,

пользование и распоряжение муниципальной собственностью (ст. 130 Конституции РФ).

Федеральным законом от 11 апреля 1998 г. Российская Федерация ратифицировала Европейскую хартию местного самоуправления<sup>2</sup>.

В развитие конституционных положений принят Федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"<sup>3</sup> (далее – Закон о местном самоуправлении).

Местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения. В городских округах в соответствии с законами субъекта Российской Федерации местное самоуправление может осуществляться также на территориях внутригородских районов.

Законодательство о местном самоуправлении определяет вопросы местного значения. Их состав дифференцирован в зависимости от вида муниципального образования (ст. ст. 14, 15, 16, 16.2 Закона о местном самоуправлении).

Решение вопросов местного значения требует финансирования, экономической основы. В соответствии с ч. 2 ст. 9 Европейской хартии местного самоуправления финансовые ресурсы органов местного самоуправления должны быть соразмерны полномочиям, предоставленным им Конституцией или законом. В связи с этим в Законе о местном самоуправлении закрепляются экономические основы местного самоуправления, которую составляют в том числе местные бюджеты.

### **Часть 1. Бюджетная система Российской Федерации и местное самоуправление**

Положения законодательства о местном самоуправлении, касающиеся финансового обеспечения их деятельности, детализируются и развиваются в финансовом законодательстве, в том числе в Бюджетном кодексе РФ и в Налоговом кодексе РФ.

Применительно к составу (видам) местных бюджетов и к распределению расходов между местными бюджетами бюджетное законодательство в значительной мере производно от законодательства о местном самоуправлении. Состав (виды) муниципальных образований, указанных в Законе о местном самоуправлении, создает основу для бюджетной системы Российской

---

<sup>2</sup> Федеральный закон от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ "О ратификации Европейской хартии местного самоуправления" // Собрание законодательства РФ. 1998. № 15. Ст. 1695.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

Федерации. Бюджетное законодательство выделяет наряду с федеральным бюджетом и бюджетами субъектов РФ два подуровня местных бюджетов (ст. 10 БК РФ):

1) бюджеты муниципальных районов, бюджеты городских округов, бюджеты городских округов с внутригородским делением, бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя;

2) бюджеты городских и сельских поселений, бюджеты внутригородских районов.

Важным моментом является запрет муниципальным образованиям использовать иные формы образования и расходования денежных средств для исполнения расходных обязательств муниципальных образований (ст. 15 БК РФ). Фактически это означает невозможность создания муниципальными образованиями муниципальных внебюджетных фондов. В связи с этим местные бюджеты являются единственным фондом денежных средств, за счет которого может финансироваться реализация вопросов местного значения. Такой подход позволяет в полной мере соблюсти принцип общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов, препятствующий увязке расходов бюджета с определенными доходами бюджета и источниками финансирования дефицита бюджета (ст. 35 БК РФ). Данный принцип обеспечивает гибкость бюджетной системы, дает возможность использовать общий объем доходов бюджета для исполнения любых расходных обязательств, финансирование которых необходимо в соответствующий момент времени.

Каждому виду местных бюджетов посвящены отдельные статьи, касающиеся формирования их расходной части и доходов.

## **Часть 2. Расходы местных бюджетов и порядок их осуществления**

Распределение расходов (расходных обязательств) между бюджетами основано на определении и распределении вопросов местного значения между муниципальными образованиями (ст. 86 БК РФ). В этом случае бюджетное законодательство выполняет обеспечительную роль. Оно призвано обеспечить включение в закон (решение) о бюджете бюджетных ассигнований в объеме, необходимом для финансирования расходных обязательств, связанных с исполнением всех вопросов местного значения.

Бюджетный кодекс РФ закрепляет принцип самостоятельности бюджетов, который позволяет органам местного самоуправления самостоятельно определять формы и направления расходования средств бюджетов (ст. 31 БК РФ). Однако указанные направления фактически определяются законодательством о местном самоуправлении. Муниципальные образования должны включать в расходы своих бюджетов бюджетные ассигнования на финансирование расходных обязательств по вопросам местного значения. При

этом по общему правилу органы местного самоуправления не вправе устанавливать и исполнять расходные обязательства, связанные с решением вопросов, отнесенных к компетенции федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации (п. 5 ст. 86 БК РФ).

Кроме того, бюджетное законодательство закрепляет закрытый перечень видов бюджетных ассигнований, т.е. форм расходов, которые могут осуществляться местными бюджетами (ст. 69 БК РФ).

Указанные обстоятельства свидетельствуют о том, что Российская Федерация с помощью бюджетно-правового регулирования направляет финансовую деятельность муниципальных образований в определенное русло, устанавливает границы ее осуществления.

Установление Российской Федерацией указанных правил связано с закреплением в Бюджетном кодексе РФ принципа единства бюджетной системы, предусматривающего единый порядок установления и исполнения расходных обязательств, осуществления расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (ст. 29 БК РФ). Данный принцип основан на конституционных положениях, относящих финансовое регулирование к исключительному ведению Российской Федерации (ст. 71 Конституции РФ).

Важным моментом является обязательное исполнение местных бюджетов через органы Федерального казначейства (ст. 215.1 БК РФ). Муниципальные образования не имеют прямого доступа к счетам своих местных бюджетов, они имеют лишь лицевые счета в Федеральном казначействе, а Федеральное казначейство открывает счета соответствующих местных бюджетов в Центральном банке РФ.

Указанные положения были предметом рассмотрения в Конституционном Суде РФ по жалобе одного из субъектов Российской Федерации. Однако Суд признал их соответствующими Конституции РФ, указав, что эти нормы предполагают, что Федеральное казначейство не вправе распоряжаться средствами субфедеральных бюджетов, определять направления их расходования и санкционировать выплаты; при том что проведение и учет операций по кассовым поступлениям в соответствующий субфедеральный бюджет и кассовым выплатам из него с обязательным предоставлением соответствующему финансовому органу отчетности о кассовом исполнении бюджета осуществляется Федеральным казначейством в целях централизованного учета информации о состоянии публичных финансов в целом на основе реализации конституционных полномочий Российской Федерации по финансовому регулированию, обеспечивающему наиболее

эффективное функционирование всей бюджетной системы и оптимальную организацию межбюджетных отношений<sup>4</sup>.

Современное состояние бюджетно-правового регулирования осуществления расходов местных бюджетов приводит ученых к выводу, что «установление предписываемого принципом единства бюджетной системы единого порядка осуществления бюджетных расходов всегда в той или иной степени ограничивает закрепленное принципом самостоятельности бюджетов право субъектов РФ и муниципальных образований на расходование бюджетных средств. Это и позволяет ставить вопрос о частичной несовместимости принципов самостоятельности бюджетов и единства бюджетной системы»<sup>5</sup>.

В настоящее время очевидно, что «единство бюджетной системы является доминирующим принципом для построения бюджетной системы, определяющим само ее существование как целого»<sup>6</sup>. Однако, скорее всего, имеется возможность «примирения» указанных принципов. Самостоятельность отдельных бюджетов существует и реализуется в рамках единой бюджетной системы.

### **Часть 3. Формирование доходной части местных бюджетов**

Обеспечение местных бюджетов доходами осуществляется исключительно в рамках бюджетного (и в незначительной степени налогового) законодательства. Бюджетное законодательство предусматривает два способа распределения доходов между бюджетами и, соответственно, два способа формирования доходов местных бюджетов:

- 1) метод процентных отчислений;
- 2) метод межбюджетных трансфертов.

Метод процентных отчислений является наиболее предпочтительным для получающего бюджета. При получении доходов в качестве процентного отчисления муниципальное образование не обязано соблюдать какие-либо дополнительные обязанности или выполнять дополнительные требования. Доходы поступают в местный бюджет в этом случае, минуя другие бюджеты.

---

<sup>4</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 15.12.2006 N 10-П "По делу о проверке конституционности положений частей четвертой, пятой и шестой статьи 215.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 2007. № 2. Ст. 400.

<sup>5</sup>Братко Т.Д. Соотношение принципов самостоятельности бюджетов и единства бюджетной системы // Финансовое право. 2017. N 1. С. 24.

<sup>6</sup> Комягин Д.Л. Система принципов бюджетного права: российское законодательство и научная доктрина // Реформы и право. 2012. N 4. С. 25.

Нормативы отчисления доходов определяются в бюджетном законодательстве (гл. 9 БК РФ). Однако основы доходной части местных бюджетов заложены в законодательстве о налогах и сборах.

Налоговый кодекс РФ (ст. 15 НК РФ) выделяет лишь два местных налога (налог на имущество физических лиц и земельный налог) и один местный сбор (торговый сбор). Эти налоги и сбор с учетом бюджетного законодательства (гл. 9 БК РФ) в полном объеме поступают в местные бюджеты. Однако муниципальные образования обладают минимальными полномочиями применительно к указанным видам налогов. С учетом положений ст. 12 НК РФ они вправе лишь определять размер ставки соответствующего платежа в пределах, установленных в НК РФ, порядок и сроки его уплаты, а также предусматривать особенности определения налоговой базы и при необходимости вводить налоговые льготы. Иными словами, несмотря на отнесение указанных налогов и сбора к местным, основную роль в их установлении играет Российская Федерация.

Помимо местных налогов и сбора федеральное и региональное бюджетное законодательство традиционно передает местным бюджетам определенный процент налога на доходы физических лиц и некоторых иных налогов. Однако несмотря на это, как свидетельствует статистика, в 2017 г. в общем объеме поступивших доходов местных бюджетов на налоговые пришлось около 29,2%, неналоговые - 7%. Доля безвозмездных поступлений, в том числе межбюджетных трансфертов из бюджетов других уровней, составила 63,8%<sup>7</sup>.

Проблема недостаточности местных налоговых и неналоговых доходов, предоставленных местным бюджетам, существует в течение последних 10 – 20 лет. Одной из основных проблем финансового законодательства и законодательства о местном самоуправлении является несоответствие собственных доходных источников расходным обязательствам муниципальных образований.

В литературе справедливо отмечается, что «для обеспечения финансовой самостоятельности муниципальных образований принципиальное значение имеет не только наличие у муниципальных образований собственных налоговых доходов, но и их объем в общей структуре доходов местных бюджетов»<sup>8</sup>.

Ведущую роль в обеспечении местного самоуправления доходной базой играет Российская Федерация. Как отмечают ученые, «Российское государство в целом, как суверен, определяет условия функционирования на своей территории

---

<sup>7</sup> Муниципальные бюджеты – 2017. Ключевые цифры // <http://bujet.ru/article/338832.php>

<sup>8</sup>Бабичев И.В., Есин В.В. Некоторые правовые аспекты муниципальной экономики и осуществления компетенций муниципальных образований // Конституционное и муниципальное право. 2017. N 3. С. 53.

всех субъектов права, в том числе муниципальных образований»<sup>9</sup>. Хотя учеными обращается внимание на то, что «в осуществлении государственного суверенитета участвуют органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления. Данные органы участвуют в осуществлении суверенитета Российской Федерации как непосредственно (при осуществлении переданных им отдельных полномочий Российской Федерации), так и опосредованно - путем участия в реализации общей государственной политики»<sup>10</sup>.

Еще в прошлом десятилетии указанные вопросы были предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ, который обратил внимание на то, что у Российской Федерации и субъектов РФ существует обязанность оказывать финансовую помощь муниципальным образованиям в целях надлежащего исполнения ими установленных федеральным законодательством расходных обязательств. "Недостаточность собственных доходных источников на уровне муниципальных образований, - указал КС РФ, - влечет обязанность органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации осуществлять в целях сбалансированности местных бюджетов надлежащее бюджетное регулирование" (п. 4.2 мотивировочной части)<sup>11</sup>.

В итоге, несмотря на все попытки обеспечить местные бюджеты собственными налоговыми и неналоговыми доходами до настоящего времени обеспечение исполнения расходных обязательств местных бюджетов происходит при помощи метода межбюджетных трансфертов. Роль финансовой помощи в российском бюджетном законодательстве выполняют дотации (нецелевая помощь) и субсидии (целевые средства, предоставляемые на условиях долевого финансирования).

---

<sup>9</sup>Кукелко Д.В. Перспективы развития системы местных сборов как источников доходов местных бюджетов // Финансовое право. 2017. N 9. С. 18.

<sup>10</sup> Горюнов В.В. Суверенитет Российской Федерации: сущность, содержание, гарантии: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2007. С. 8.

<sup>11</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 15.05.2006 N 5-П "По делу о проверке конституционности положений статьи 153 Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в связи с жалобой главы города Твери и Тверской городской Думы" // Собрание законодательства РФ. 2006. № 22. Ст. 2375.



Указанные средства позволяют сбалансировать местные бюджеты. Однако при предоставлении средств в режиме межбюджетных трансфертов в определенной мере теряется самостоятельность местных бюджетов. Это связано с тем, что бюджетные средства в рамках межбюджетных трансфертов направляются из одного бюджета в другой. В связи с этим предоставляющее эти средства публично-правовое образование имеет возможность ставить определенные условия их предоставления. Бюджетное законодательство среди таких условий закрепляет различные отчетные обязанности муниципальных образований перед предоставляющими межбюджетные трансферты бюджетами, а также ограничения, связанные с принятием новых расходных обязательств (ст. 136 БК РФ).

Несмотря на сложившееся правовое регулирование споры относительно необходимости изменения подходов к распределению доходов между бюджетами не прекращаются.

В литературе высказываются критические мнения относительно современного состояния регулирования межбюджетных отношений с участием муниципальных образований. Например, отмечается, что «к настоящему времени, по истечении двух десятилетий после принятия Конституции Российской Федерации, законодательное регулирование бюджетных основ местного самоуправления по существу привело к полной девальвации конституционного принципа бюджетной самостоятельности местного самоуправления и отсутствию имплементации в российское законодательство положений Европейской хартии местного самоуправления. Происходит все большее аккумулярование бюджетных средств на федеральном уровне с последующим их выделением местному самоуправлению по остаточному принципу, централизация бюджетных полномочий местной власти не только на городском и районном уровне, но и на уровне субъектов Федерации»<sup>12</sup>.

Традиционным предложением для выхода из сложившейся ситуации является рекомендация активнее использовать метод процентных отчислений при перераспределении доходов между бюджетами. Ученые настаивают, что «наилучшим вариантом выхода из кризиса является увеличение доходов местных бюджетов путем перераспределения уже закрепленных Налоговым кодексом РФ платежей в пользу местного уровня публичной власти. При этом необходимо перераспределять поступления от тех доходов, объект обложения которыми зависит от результатов деятельности муниципальных образований,

---

<sup>12</sup> Дементьева О.А. Проблемы реализации конституционного принципа бюджетной самостоятельности местного самоуправления в Российской Федерации // Законодательство и экономика. 2016. № 9. С. 15.

среди которых можно выделить налог на прибыль организаций, налог на доходы физических лиц, а также налог на добавленную стоимость»<sup>13</sup>.

### **Заключение**

Конституция РФ гарантирует самостоятельность местного самоуправления. Одной из гарантий такой самостоятельности является наличие местных бюджетов, за счет которых финансируется решение вопросов местного значения. Бюджетное и налоговое законодательство России признает муниципальные образования в качестве субъектов соответствующих правовых подотраслей. Однако муниципальные образования обладают узкими полномочиями по формированию доходной части своих бюджетов. Налоговый кодекс РФ фактически полностью самостоятельно устанавливает в том числе местные налоги и сборы, муниципальные образования могут лишь определить их ставки в пределах, обозначены в Налоговом кодексе РФ, а также определить порядок и сроки уплаты, налоговые льготы и особенности налоговой базы. Одновременно к местным налогам отнесены лишь два имущественных налога – налог на имущество физических лиц и земельный налог, которые не способны обеспечить функционирование местных бюджетов. В связи с этим в рамках Бюджетного кодекса РФ осуществляется предоставление местным бюджетам отчислений от федеральных налогов, в первую очередь от налога на доходы физических лиц. Кроме того, муниципальным образованиям предоставляются значительные суммы межбюджетных трансфертов, что ставит их в определенную финансовую зависимость от вышестоящих бюджетов. В связи с этим можно заключить, что провозглашенная в Конституции РФ самостоятельность муниципальных образований не в полной мере обеспечивается финансовыми источниками.

### **СПИСОК ИСТОЧНИКОВ**

#### **Нормативные правовые акты и судебная практика**

Конституция Российской Федерации //Собрании законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

Бюджетный кодекс Российской Федерации // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3823,

---

<sup>13</sup> Костюков А.Н. Российская муниципально-правовая политика. М.: Юрлитинформ, 2012. С. 237.

- Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть первая // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3824.
- Федеральный закон от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ "О ратификации Европейской хартии местного самоуправления" // Собрание законодательства РФ. 1998. № 15. Ст. 1695.
- Федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
- Постановление Конституционного Суда РФ от 15.12.2006 № 10-П "По делу о проверке конституционности положений частей четвертой, пятой и шестой статьи 215.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 2007. № 2. Ст. 400.
- Постановление Конституционного Суда РФ от 15.05.2006 № 5-П "По делу о проверке конституционности положений статьи 153 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в связи с жалобой главы города Твери и Тверской городской Думы" // Собрание законодательства РФ. 2006. № 22. Ст. 2375.

### **Специальная литература**

- Бабичев И.В., Есин В.В. Некоторые правовые аспекты муниципальной экономики и осуществления компетенций муниципальных образований // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 3.
- Братко Т.Д. Соотношение принципов самостоятельности бюджетов и единства бюджетной системы // Финансовое право. 2017. № 1.
- Горюнов В.В. Суверенитет Российской Федерации: сущность, содержание, гарантии: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2007.
- Дементьева О.А. Проблемы реализации конституционного принципа бюджетной самостоятельности местного самоуправления в Российской Федерации // Законодательство и экономика. 2016. № 9. С. 15.
- Комягин Д.Л. Система принципов бюджетного права: российское законодательство и научная доктрина // Реформы и право. 2012. № 4.
- Костюков А.Н. Российская муниципально-правовая политика. М.: Юрлитинформ, 2012. С. 237.

Кукелко Д.В. Перспективы развития системы местных сборов как источников доходов местных бюджетов // Финансовое право. 2017. № 9.  
Муниципальные бюджеты – 2017. Ключевые цифры // <http://bujet.ru/article/338832.php>