Хорошее управление

ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКАЯ СТАТЬЯ

Местные финансы в контексте нового конституционно-правового статуса местного самоуправления

Анна Константиновна Краковская[a]

EDN: UANLTK

a Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова

Аннотация: В настоящей статье рассматривается воздействие конституционной поправки 2025 года о единстве публичной власти и Федерального закона от 20 марта 2025 года № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» на финансово-бюджетную сферу сквозь призму аксиологических свойств местных финансов, а также через систему взаимоотношений органов государственной власти и органов местного самоуправления в бюджетной сфере. В условиях ограниченности ресурсной базы финансы выступают своего рода индикатором и одновременно измерителем значимости и первоочередности задач, выполняемых публично-правовым образованием. При этом если на федеральном уровне масштабность отдельных задач детерминирует их очевидную приоритетность, то на местном уровне власти, наиболее приближенном к населению, вопросы установления приоритетности и распределения финансов приобретают большую остроту. В финансово-бюджетной сфере функционирование органов местного самоуправления «в единой системе координат» с органами государственной власти обусловлено действующим бюджетным законодательством, в том числе некоторыми общими принципами бюджетной системы (единства бюджетной системы Российской Федерации; равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований; единства кассы). Автор приходит к выводу, что рассмотренная конституционная поправка создала правовую основу для выявления и уточнения подходов к определению ценностной сущности местных финансов, а также установления особенностей финансово-бюджетного взаимодействия органов государственной и местной власти.

Ключевые слова: конституционная поправка, местные финансы, новый закон о местном самоуправлении, публичная власть, публичные финансы

Дата поступления статьи в редакцию: 4 мая 2026 года.

Local finance in the context of the new constitutional and legal status of local self-government

Anna K. Krakovskaya[a]

RESEARCH ARTICLE

[a] M.V. Lomonosov Moscow State University

Abstract: The article examines the impact of the 2025 constitutional amendment on the unity of public authority and Federal Law No. 33-FZ of March 20, 2025, «On the General Principles of Organizing Local Self-Government within a Unified System of Public Authority» on the financial and budgetary sphere. The author uses the axiological characteristics of local finance, as well as the system of relations between state authorities and local self-government bodies in the budgetary sphere. In the context of limited resources, finances serve as an indicator of the importance and priority of the tasks carried out by public-law entities. The scale of individual tasks is what determines their obvious priority at the federal level. But at the local level, where authorities are closest to the public, the issues of setting priorities and allocating funds become much more pressing. In the financial and budgetary sphere, the operation of local governments alongside state authorities «within a unified framework» is governed by current budgetary legislation. This legislation includes certain general principles of the budgetary system, such as the unity of the Russian Federation's budgetary system; the equality of budgetary rights among the Russian Federation's constituent entities and municipalities; and the unity of the treasury. The author concludes that the constitutional amendment under consideration has created a legal framework for identifying and refining approaches to defining the fundamental values of local finance. It has also created a framework for establishing the specific features of financial and budgetary interaction between state and local authorities.

Keywords: constitutional amendment, local finance, new law on local self-government, public authority, public finance

Received: May 4, 2026.

Введение. Конституционная поправка и ценностная сущность местных финансов

2025 год ознаменован утверждением нового закона о местном самоуправлении[1], разработка которого была осуществлена в рамках конституционной поправки, закрепившей элементный состав единой системы публичной власти[2]. Этот закон призван создать новые правовые рамки местного самоуправления с учетом его обновленного конституционно-правового статуса, в том числе функционирования органов местного самоуправления как участников бюджетного процесса.

Новая «конституционная оценка» тех или иных явлений возвращает нас к базовым правовым категориям, размышлениям об их ценностной сущности. Включение в систему публичной власти на местном уровне, а также разработка проекта нового закона о местном самоуправлении повлекли значительное оживление научных дискуссий, связанных с осмыслением тенденций огосударствления конституционно-правового статуса местного самоуправления [Болдырев, 2022. С. 65–70; Гриценко, 2022. С. 50–57; Добрынин, 2022. С. 13–20].

Абстрагируясь от государственно-правовой и политико-правовой сторон этого вопроса, рассмотрим воздействие данной новеллы на бюджетную сферу через призму оценки аксиологических свойств местных финансов и через систему взаимоотношений государственного и местного уровней власти в бюджетной сфере в реалиях единства публичной власти.

Понятие «местные финансы» прочно закрепилось в научном и профессиональном дискурсе. Происхождение самого термина «финансы» восходит к таким латинским словам, как *finatio, finantia pecunaria*. По своему содержанию они означали обязательную уплату любой денежной суммы [Фасмер, 1986–1987. С. 421]. Отметим любопытный факт: как свидетельствуют В.А. Лебедев и И.И. Янжул, в Германии в XVI и XVII веках термин «финансы» имел неприглядную коннотацию, связанную с лукавством и вымогательством [Лебедев, 1882. С. 7; Янжул, 1885. С. 9]. С течением времени толкование рассматриваемой категории эволюционировало от узкого понимания ее как суммы денежных средств к более расширенному – системе денежных отношений [Александров, 1955. С. 11; Крохина, 2001. С. 29; Финансовое право…, 2006. С. 14; Тедеев, 2021. С. 32].

В рамках современных научных исследований выделяют также широкий и узкий подходы к определению «финансов» [Цифровые финансы…, 2024. С. 42–43]. Широкий подход предполагает охват категорией «финансы» всей совокупности денежных отношений, включая финансы предприятий, домашних хозяйств и т.д. [Финансы: учебник, 2021. С. 11]. При узком же подходе в рассматриваемую категорию включаются денежные отношения, возникающие в рамках финансово-бюджетного взаимодействия, при которых, соответственно, главным «действующим субъектом» выступает государство (публично-правовое образование). Именно такое понимание «финансов» заложил отечественный ученый-финансист С.И. Иловайский: «В противоположность частным свободным коллективным хозяйствам субъект финансового хозяйства представляет собой союз публично-правовой, принудительный…» [Иловайский, 1912. С. 5–6]. С этой точки зрения финансы предназначаются для обеспечения решения задач публичной власти.

Как правило, ученые выделяют 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) [Климович, 2017. С. 46–47].

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) [Королев, 2005. С. 11].

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. Финансы по своей природе обладают свойствами императивности; она обусловлена прежде всего 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

1 Федеральный закон от 20 марта 2025 года № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». www.pravo.gov.ru

2 Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2020. № 11. Ст. 1416.

качестве главного отличия публичных финансов от частных [Годме, 1978. С. 62].

Характерные свойства финансов проявляются также в иерархии обеспечиваемых за счет них 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 правореализации их баланса [Омелехина, 2021. С. 78].

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

Аналогично ценностную функцию бюджета описывает ученый И.М. Кулишер, который сравнивает государственную роспись с прожектором, освещающим все достоинства и недостатки финансового хозяйства страны, а также выявляющим, какая область для хозяйства государства является приоритетной [Кулишер, 1919. С. 5].

Взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления

Местные финансы являются одним из ключевых условий, обуславливающих публично-правовую природу местной власти. Оформлению в Основном законе конституционного статуса органов местного самоуправления как элемента системы публичной власти предшествовала многолетняя практика Конституционного Суда Российской Федерации[3]. С.М. Шахрай в этой связи справедливо отмечает, что благодаря деятельности российского органа конституционного правосудия Конституция становится «не просто тонкой брошюркой, но живым организмом», адекватно реагирующим на современные реалии [Шахрай, 2021. С. 191].

В финансово-бюджетной сфере функционирование органов местного самоуправления «в единой системе координат» с органами государственной власти обусловлено действующим бюджетным законодательством, в том числе некоторыми принципами бюджетной системы (единства бюджетной системы Российской Федерации; равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований; единства кассы).

Процесс складывания концепции единой публичной власти можно проследить в научной литературе. Так, В.Е. Чиркин, проведя глубокий анализ природы и происхождения публичной власти, констатировал, что современное общество исходит из коллективистско-волевой концепции власти, которая формируется благодаря внутреннему развитию и внутреннему согласию сообщества [Чиркин, 2017. С. 61–76]. Применение данной концепции власти позволяет говорить о едином сущностном понимании публичной власти на различных ее уровнях (будь то государственная власть или муниципальная). Отдельные авторы даже высказывают предложения о придании более крупным административно-территориальным единицам местного самоуправления статуса органов государственной власти, осуществляющим делегированные полномочия [Уваров, 2024. С. 33].

В Федеральном законе от 8 декабря 2020 года № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» содержится упоминание финансово-бюджетного взаимодействия в системе публичной власти. В этой связи закрепление принципа единства публичной власти определяется построением системы обновленных взаимоотношений органов государственной власти и органов местного самоуправления как участников бюджетного процесса. Они должны выстраиваться на принципах единства, согласованности, взаимопомощи, чтобы (перефразируя слова из романа А.И. Куприна «Юнкера») казалось, будто у субъектов публичной власти – «одна воля, одно дыхание, одно биение сердца»[4].

Один из аспектов такого взаимодействия, на наш взгляд, находит отражение в общем целеполагании. При этом единство целеполагания определяет и функциональное единство органов публичной власти. Задачи достижения целевых показателей для реализации национальных целей развития[5] пронизывают всю вертикаль власти и распределение бюджетных средств. В условиях программно-целевого метода бюджетирования, проектного управления в России национальные цели, госпрограммы каскадируются в том числе на уровень му-

3 Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 года № 1-П; от 15 января 1998 года № 3-П, от 2 апреля 2002 года № 7-П, от 9 июля 2002 года № 12-П, от 18 мая 2011 года № 9-П, от 29 марта 2011 года № 2-П, от 24 декабря 2012 года № 32-П; от 1 декабря 2015 года № 30-П; Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 5 марта 2009 года № 375-О-О; от 1 июня 2010 года № 830-О-О.

4 См.: *Куприн А.И.* Юнкера: роман. Париж: Возрождение, 1933.

5 Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2024 года № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года». http://pravo.gov.ru

ниципалитетов. Кроме того, отмечается, что национальные проекты способны положительно влиять на уровень социально-экономического развития муниципальных образований [Горяченко, Малова, 2021. С. 128].

В соответствии с Положением о проектной деятельности[6], достижимость целей федерального проекта определяется в том числе в зависимости от выполнения мероприятий муниципальными образованиями. Такие показатели и мероприятия указываются в паспортах федеральных проектов в разрезе соответствующих регионов.

Указанное Положение устанавливает, по сути, «вертикаль» проектной деятельности, в которой муниципальные образования становятся ее участниками через региональные проекты, что одновременно повышает уровень ответственности местной власти при решении поставленных задач в рамках национальных проектов [Артюхин, 2020. С. 70–72]. Например, в Ростове-на-Дону были проведены мероприятия по обустройству набережной р. Темерник, в том числе обустроены экологический парк, зоны для отдыха. Эти мероприятия выполнялись во исполнение федерального проекта «Формирование комфортной городской среды», входящего в национальные проекты «Культура» и «Экология»[7].

Как отмечает Н.М. Добрынин, возникшие взаимоотношения при конституционном оформлении единства публичной власти явили, с одной стороны, сочетание функционального и целевого единства ее элементов и, с другой – наличие субординационных форм взаимодействия [Добрынин, 2022. С. 14]. Таким образом, введенные изменения способствуют выстраиванию «бюджетно-правовой вертикали власти».

Заключение

В заключение обозначим, что конституционная поправка создала правовую основу для выявления и уточнения подходов к определению ценностной сущности местных финансов, а также установления особенностей финансово-бюджетного взаимодействия органов государственной и местной власти. При этом правовой потенциал нового закона о местном самоуправлении в части разграничения полномочий между уровнями публичной власти и создания гарантий их финансового обеспечения не исчерпан.

6 Положение об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации, утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 октября 2018 года № 1288.

7 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

Литература

Александров А.М. Финансы СССР / 2-е изд., перераб. М.: Госфиниздат, 1955.

Артюхин Р.Е. Национальные проекты – качественно новый уровень ответственности государства. *Государственная служба*. 2020. № 1. С. 70–72. https://doi.org/10.22394/2070-8378-2020-22-1-70-72

Болдырев О.Ю. Проект нового Закона о местном самоуправлении без самоуправления. *Конституционное и муниципальное право*. 2022. № 2. С. 65–70. https://doi.org/70.10.18572/1812-3767-2022-2-65-70. EDN: TGAUIM

Годме П.М. Финансовое право. М., 1978.

Горяченко Е.Е., Малова К.В. Проблемы реализации национальных проектов на муниципальном уровне. *Мир экономики и управления*. 2021. Т. 21. № 2. С. 119–141. https://doi.org/10.25205/2542-0429-2021-21-2-119-141. EDN: PZPJXF

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. https://doi.org/10.18572/1812-3767-2022-5-50-57. EDN: OCJTSO

Добрынин Н.М. Конституционный принцип единства публичной власти: к вопросу об эволюции местного самоуправления. *Конституционное и муниципальное право*. 2022. № 11. С. 13–20. https://doi.org/10.18572/1812-3767-2022-11-13-20. EDN: AUPSPY

Иловайский С.И. Учебник финансового права / Под ред. Н.П. Яснопольского, проф. Ун-та св. Владимира. 5-е (посмерт.) изд. Одесса, 1912.

Климович В.П. Финансы, денежное обращение и кредит: учебник / 4-е изд., перераб. и доп. М.: ИНФРА-М, 2017.

Королев С.В. Конституционно-правовое регулирование бюджетного федерализма: автореф. дис. ... доктора юрид. наук. М., 2005. EDN: NJVCJP

Крохина Ю.А. Бюджетное право и российский федерализм. М.: Норма, 2001.

Кулишер И.М. Очерки финансовой науки. Петроград, 1919.

Лебедев В.А. Финансовое право. Т. 1. Вып. 1. СПБ, 1882.

Омелехина Н.В. Обеспечительная функция публичных финансов в контексте конституционных принципов социального государства. *Журнал российского права*. 2021. № 8. С. 76–85. https://doi.org/10.12737/jrl.2021.100. EDN: XZOULP

Тедеев А.А. Финансовое право: учебник для бакалавров / 4-е издание, переработанное и дополненное. М.: Эксмо, 2021. EDN: QZJYVJ

Уваров А.А. О делегировании осуществления публичных дел местного самоуправления населению. *Государственная власть и местное самоуправление*. 2024. № 12. С. 30–33. https://doi.org/10.18572/1813-1247-2024-12-30-33

Фасмер М. Этимологический словарь русского языка; пер. с нем. и доп. член-корреспондента АН СССР О.Н. Трубачева; под ред. и с предисл. проф. Б.А. Ларина / Изд. 2-е, стер. М: Прогресс, 1986–1987.

Финансы: учебник для вузов / ред.: Е.В. Маркина. М.: КноРус, 2021. EDN: YWKZFJ

Финансовое право для экономических специальностей: учебник / Кол. авт.; под общ. ред. проф. С.О. Шохина. М., 2006.

Цифровые финансы: учебник / под ред. И.П. Хоминич, С.В. Фру-

миной. М.: ИНФРА-М, 2024. https://doi.org/10.12737/2091938. EDN: WQMWJW

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

Шахрай С.М. Как я написал Конституцию эпохи Ельцина и Путина. М.: Синдбад, 2021.

Янжул И.И. Финансовое право: Руководство для студентов юрид. фак. 3-го и 4-го семестров. М.: Типография А.И. Мамонтова и К°, 1885.

References

Aleksandrov A.M. Finance of the USSR / 2nd ed., revised. Moscow: Gosfinizdat, 1955. In Russian

Artyukhin R.E. National projects as a qualitatively new level of state responsibility. *Public Administration*. 2020. No. 1, P. 70–72. https://doi.org/10.22394/2070-8378-2020-22-1-70-72. In Russian

Boldyrev O.Yu. Draft of a new law on local self-government without self-government. *Constitutional and Municipal Law*. 2022. No. 2. P. 65–70. https://doi.org/70.10.18572/1812-3767-2022-2-65-70. EDN: TGAUIM. In Russian

Godme P.M. Financial law. Moscow, 1978. In Russian

Goryachenko E.E., Malova K.V. Problems of implementing national projects at municipal level. *World of Economics and Management*. 2021. Vol. 21. No. 2. P. 119–141. https://doi.org/10.25205/2542-0429-2021-21-2-119-141. EDN: PZPJXF. In Russian

Gritsenko E.V. What will remain of local self-government in the unified public government system? (problems of the legislative interpretation of constitutional amendments). *Constitutional and Municipal Law*. 2022. No. 5. P. 50–57. https://doi.org/10.18572/1812-3767-2022-5-50-57. EDN: OCJTSO. In Russian

Dobrynin N.M. Constitutional principle of the unity of the public authority system: on the issue of the evolution of municipal government in Russia. *Constitutional and Municipal Law*. 2022. No. 11. P. 13–20. https://doi.org/10.18572/1812-3767-2022-11-13-20. EDN: AUPSPY. In Russian

Ilovaisky S.I. Financial law textbook / Ed. by N.P. Yasnopolsky, professor of the University of St. Vladimir. 5th (posthumous) edition. Odessa, 1912. In Russian

Klimovich V.P. Finance, money circulation and credit: textbook / 4th edition, revised and supplemented Moscow: INFRA-M, 2017. In Russian

Korolev S.V. Constitutional and legal regulation of fiscal federalism: abstract of the dissertation of a Doctor of Legal Sciences. Moscow, 2005. EDN: NJVCJP. In Russian

Krokhina Yu.A. Budget law and Russian federalism. Moscow: Norma, 2001. In Russian

Kulisher I.M. Essays on financial science. Petrograd, 1919. In Russian

Lebedev V.A. Financial law. Vol. 1. Issue 1. St. Petersburg, 1882. In Russian

Omelekhin N.V. The security function of public finance in the context of the constitutional principles of the social state. *Journal of Russian Law*. 2021. No. 8. P. 76–85. https://doi.org/10.12737/jrl.2021.100. EDN: XZOULP. In Russian

Tedeev A.A. Financial law: a textbook for bachelors / 4th edition, revised and supplemented. Moscow: Eksmo, 2021. EDN: QZJYVJ. In Russian

Uvarov A.A. On delegating the implementation of public actions of local self-government to the population. *State Power and Local Self-government*. 2024. No. 12. P. 30–33. https://doi.org/10.18572/1813-1247-2024-12-30-33. In Russian

Vasmer M. Etymological dictionary of the Russian language; translation from German and additions by corresponding member of the USSR Academy of Sciences O.N. Trubachev; edited and with a preface by Professor B.A. Larin / 2nd ed., reprinted. Moscow: Progress, 1986–1987. In Russian

Finance: a textbook for universities / Ed. by E.V. Markina. Moscow: KnoRus, 2021. EDN: YWKZFJ. In Russian

Financial law for economic specialties: textbook / Collective authorship; edited by Prof. S.O. Shokhin. Moscow, 2006. In Russian

Digital finance: textbook / Ed. by I.P. Khominich, S.V. Frumina. Moscow: INFRA-M, 2024. https://doi.org/10.12737/2091938. EDN: WQMWJW. In Russian

Chirkin V.E. Territorial organization of public authority: [monograph] / Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences. Moscow: Norma: INFRA-M, 2017. In Russian

Shakhrai S.M. How I wrote the Constitution for the Yeltsin and Putin eras. Moscow: Sindbad, 2021. In Russian

Yanzhul I.I. Financial law: a guide for students of the law faculty of the 3rd and 4th semesters. Moscow: Tipografiya A.I. Mamontova i K°, 1885. In Russian

ИНОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ:

Анна Константиновна Краковская, аспирант Высшей школы государственного аудита
Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова (Российская Федерация, 119234, Москва, Ленинские горы, 1/13). E-mail: anna21kr@mail.ru

Для цитирования: *Краковская А.К.* Местные финансы в контексте нового конституционно-правового статуса местного самоуправления. *Государственная служба*. 2026. № 3. С. 42–46.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR:

Anna K. Krakovskaya, Postgraduate Student, Higher School of Public Audit
M.V. Lomonosov Moscow State University (1/13, Leninskie Gory, Moscow, 119234, Russian Federation). E-mail: anna21kr@mail.ru

For citation: *Krakovskaya A.K*. Local finance in the context of the new constitutional and legal status of local self-government. *Public Administration*. 2026. No. 3. P. 42–46.