

Бюджетно-правовое обеспечение реализации национальных целей развития на муниципальном уровне в условиях единой системы публичной власти: анализ правоприменительных пробелов и предложений по унификации бюджетного процесса (на примере Саратовской области)

Budgetary and legal support for the implementation of national development goals at the municipal level within a unified system of public authority: analysis of law enforcement gaps and proposals for standardization of the budgetary process (case study of the Saratov Region)

Яковлев Д.И.

Канд. юрид. наук, доцент, доцент кафедры финансового банковского и таможенного права имени профессора Нины Ивановны Химичевой, ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», г. Саратов
e-mail: yd7878@yandex.ru

Yakovlev D.I.

Candidate of Law, Associate Professor, Associate Professor at the Department of Financial, Banking and Customs Law named after Professor Nina Ivanovna Khimicheva, Saratov State Law Academy, Saratov
e-mail: yd7878@yandex.ru

Аннотация

В статье проводится комплексный анализ бюджетно-правовых основ местного самоуправления в Российской Федерации с акцентом на бюджетные полномочия муниципальных образований. Особое внимание уделено изменениям в законодательстве, вступившим в силу с 20 марта 2025 г. в связи с принятием Федерального закона № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». На основе анализа 11 уставов и положений о бюджетном процессе муниципальных образований Саратовской области выявлены пробелы и противоречия в локальном регулировании, затрагивающие сроки бюджетного планирования, структуру принятия бюджета, а также реализацию институтов самообложения граждан и инициативных проектов. Предложены нормотворческие меры по унификации и повышению эффективности бюджетного процесса на муниципальном уровне.

Ключевые слова: местное самоуправление, бюджетная система Российской Федерации, местный бюджет, бюджетный процесс, бюджетные полномочия, муниципальное образование, Саратовская область, национальные цели развития РФ, бюджетно-правовое обеспечение.

Abstract

This article presents a comprehensive analysis of the budgetary legal foundations of local self-government in the Russian federation, with a particular focus on the budgetary powers of municipal entities. Special attention is given to legislative changes that entered into force on 20 march 2025 following the adoption of federal law no. 33-fz “on the general principles of organizing local self-government within a unified system of public authority.” Based on a comparative analysis of charters and regulations on the budgetary process in 11 municipalities of the Saratov region, the study identifies gaps and inconsistencies in local normative regulation-particularly concerning timelines for budget planning, procedures for budget adoption, and the implementation of citizen self-assessment and community-initiated projects. The article proposes normative measures aimed at standardizing and enhancing the effectiveness of the municipal budgetary process, thereby strengthening its role in achieving national development goals.

Keywords: local self-government, budget system of the Russian Federation, local budget, budgetary process, budgetary powers, municipal entity, Saratov Region, national development goals of the Russian Federation, budgetary and legal support.

Местное самоуправление, как особая форма публичной власти, занимает особое место в конституционном строе Российской Федерации. Его особенность состоит в том, что оно функционирует в режиме непосредственной реализации народовластия на локальном уровне, где полномочия осуществляются населением не опосредованно через государственные органы, а напрямую, через избираемые им представительные и исполнительные структуры, а также через формы прямого волеизъявления граждан.

Согласно ч. 1 ст. 130 Конституции РФ [1], муниципалитеты наделены полномочием самостоятельно и под свою ответственность решать вопросы местного значения. Эта формула несёт в себе два ключевых правовых смысла: во-первых - субъективную самостоятельность (право на независимое принятие решений в рамках установленной компетенции); во-вторых - объективную ответственность (не только политическую, но и финансовую, в том числе через механизм бюджетных обязательств). Именно в этом контексте муниципальный бюджет перестаёт быть техническим финансовым документом и приобретает статус правового акта публично-правовой природы, через который осуществляется воля народа, выраженная в форме утвержденного представительным органом акта (ст. 187 БК РФ) [2].

В условиях модернизации системы публичной власти, включая интеграцию местного самоуправления в единую систему органов, приобретает особую значимость анализ актуального правового регулирования бюджетных отношений в РФ, осуществляемых на муниципальном уровне.

Бюджет муниципального образования отражает экономическую самостоятельность муниципалитета и одновременно интегрирован в единую бюджетную систему РФ (ст. 10 БК РФ), включающую три уровня: федеральный, региональный и муниципальный.

Важно подчеркнуть, что принадлежность местных бюджетов к «нижнему» уровню вовсе не означает их второстепенности. Напротив, именно муниципальный бюджет наиболее чувствителен к социальным, инфраструктурным и демографическим запросам граждан, обеспечивая непосредственное исполнение расходных обязательств, имеющих прямое отношение к качеству жизни (образование, здравоохранение, ЖКХ, благоустройство).

К системе нормативных актов федерального уровня, регламентирующих бюджетные полномочия муниципальных образований, относят: Конституцию РФ, Бюджетный кодекс РФ, Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» [3], Федеральный закон от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» [4].

Новеллы, введённые Федеральным законом от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ, требуют переоценки сложившихся правоприменительных практик и выявления различий между федеральными и локальными нормативными актами.

Следует подчеркнуть, что с принятием Федерального закона от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» произошёл структурно-нормативный сдвиг: местные органы власти перестали пониматься, как внешняя по отношению к системе публичной власти и интегрирована в неё внутренне, без упразднения самостоятельности, но с усилением координации и функциональной подчинённости общим национальным целям развития РФ. Такой подход трансформирует бюджетные отношения на муниципальном уровне из сферы подчинения в сферу активного участия в достижении национальных целей развития РФ. В этих условиях бюджетно-правовое регулирование перестаёт быть лишь инструментом распределения средств и становится механизмом обеспечения реализуемости прав граждан через территориальные публичные финансовые обязательства.

Ранее действующий федеральный закон № 131-ФЗ утратил силу в части гл. 8 «Экономические основы местного самоуправления». Нормы новой гл. 7 «Экономическая основа местного самоуправления» (ст. 62 - 74 закона № 33-ФЗ) определяют правовую базу для бюджетно-процессуальных и бюджетно-правовых полномочий муниципальных образований.

В соответствии с ч. 1 ст. 65 закона № 33-ФЗ, каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет, утверждаемый в форме муниципального правового акта представительного органа (ст. 187 БК РФ). Таким образом, местный бюджет является не производным от регионального или федерального бюджета, а самостоятельным элементом бюджетной системы РФ, обладающий собственной правовой природой.

Участники бюджетного процесса на муниципальном уровне устанавливаются в ст. 152 БК РФ: глава муниципального образования; представительные органы местного самоуправления; исполнительно-распорядительные органы (местные администрации); органы муниципального финансового контроля; главные распорядители (распорядители) и получатели бюджетных средств; главные администраторы доходов и источников финансирования дефицита бюджета.

Анализ уставов и положений о бюджетном процессе в муниципальных образованиях Саратовской области (Балаковский, Воскресенский, Ершовский и других муниципальных районов, а также г. Энгельс, г. Саратов), проведенный в рандомном порядке, показал высокую степень унификации перечня участников, что свидетельствует о корректном восприятии некоторых аспектов федерального законодательства на муниципальном уровне. Однако их сравнительный анализ выявил и системные несоответствия локальных нормативно-правовых актов муниципальных образований Саратовской области некоторым требованиям федерального законодательства - в частности, Бюджетного кодекса Российской Федерации, Федерального закона от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» и иных актов.

Выявленные диссонансы в нормативно-правовом регулировании целесообразно сгруппировать следующим образом:

Отсутствие нормативной ссылки к Федеральному закону от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»

Ни в одном из проанализированных уставов и положений о бюджетном процессе в муниципальных образованиях Саратовской области не содержится прямой ссылки на Федеральный закон № 33-ФЗ, как на один из базовых правовых актов, на основании которого принимается устав муниципального образования. Это противоречит действующей правовой реальности, так как с 20 марта 2025 г. именно гл. 7 указанного закона («Экономическая основа

местного самоуправления», ст. 62–74) является единственным федеральным источником, регулирующим бюджетные и имущественные полномочия муниципальных образований, в то время как аналогичные нормы прежнего ФЗ № 131-ФЗ утратили силу.

Отсутствие процедурной стандартизации при утверждении бюджета (количество чтений).

Лишь в одном из одиннадцати проанализированных положений о бюджетном процессе в муниципальных образованиях (в Ершовском муниципальном районе Саратовской области) [5] чётко закреплена многоэтапная процедура рассмотрения проекта бюджета, включающая первое и второе чтения. Во всех остальных бюджетно-процессуальных муниципальных актах (в частности, в положениях Балаковского городского поселения [6], Воскресенского района [7] и других муниципальных образованиях) порядок чтений не регламентирован. Следует подчеркнуть, что хотя БК РФ и ФЗ № 33-ФЗ формально не обязывают устанавливать фиксированное количество чтений при рассмотрении и утверждении муниципального бюджета, отсутствие такой процедуры снижает качество бюджетного обсуждения и прозрачность принятия решений. С практической точки зрения, целесообразно закрепить во всех уставах и положениях о бюджетном процессе в муниципальных образованиях Саратовской области обязательное наличие двух чтений: первое чтение - по доходам (прогнозная база, источники формирования, устойчивость бюджета); второе чтение - по расходам (программно-целевая структура, обоснованность, контрольные показатели эффективности).

Нарушение нормы о сроке действия бюджета (ст. 169 БК РФ)

В большинстве уставов муниципальных образований и положений о бюджетном процессе в муниципальных образованиях Саратовской области (за исключением отдельных случаев: ст. 14 положения о бюджетном процессе в г. Саратове [8], ст. 11 положения о бюджетном процессе Воскресенского района, п. 1 ст. 9 положения о бюджетном процессе Балаково, п. 1 ст. 10 положения о бюджетном процессе Вольского района [9]) не указан срок, на который принимается местный бюджет - один финансовый год или три года (текущий год и плановый период), что является противоречием требованию ст. 169 БК РФ, обязывающей представительные органы закреплять данный параметр в муниципальных правовых актах.

Недостаточное определение институтов финансовой самоорганизации граждан (ст. 69 - 70 ФЗ № 33-ФЗ).

Значительная часть уставов муниципальных образований и положений о бюджетном процессе (включая Энгельс [10], Саратов, Советский [11], Воскресенский, Ершовский и Балаковский районы) игнорирует обязательные новеллы ФЗ № 33-ФЗ: в них отсутствуют положения о средствах самообложения граждан и инициативных проектах. При этом в некоторых муниципальных образованиях (Шиханы [12], Вольск [13]) эти институты упомянуты лишь в уставе, но не детализированы в положениях о бюджетном процессе; в других (Краснокутский район [14], Балашовский район [15]) закреплено только самообложение, тогда как инициативные проекты не регулируются вовсе. Такая фрагментарность препятствует развитию механизмов прямого участия граждан в бюджетных решениях и ослабляет подотчётность органов местного самоуправления.

Недостаточная детализация доходов и расходов в уставах муниципальных образований и в положениях о бюджетном процессе

В большинстве случаев в положениях о бюджетном процессе (Балашов, Вольск, Воскресенский, Ершовский, Советский районы) либо полностью отсутствуют, либо присутствуют только в уставе (Балаковский район, Саратов, Шиханы), но отсутствуют в положениях о бюджетном процессе, специальные статьи, регулирующие структуру и правовые основания формирования доходной и расходной частей местного бюджета, что, несомненно, снижает прозрачность бюджетного процесса и затрудняет общественный контроль.

Дифференциация сроков начала бюджетного планирования

Анализ уставов и положений о бюджетном процессе в муниципальных образованиях Саратовской области также показал, что сроки начала работы над проектом местного бюджета существенно варьируются: за 6 месяцев до начала нового финансового года работа над составлением проекта бюджета начинается в Воскресенском, Ершовском, Краснокутском и Советский районах Саратовской области, а также в городе Саратове; за 7 месяцев в Вольском районе; за 8 месяцев в Балтайском районе и городе Энгельс; в муниципальном образовании город Шиханы срок не установлен ни в уставе ни в положении о бюджетном процессе. Обращаясь к п. 3 ст. 184 БК РФ следует подчеркнуть, что хотя у администрации муниципального образования имеется право самостоятельно определять внутренние сроки подготовки бюджета, однако отсутствие их фиксации в уставах и положениях нарушает принцип нормативной определённости и создаёт риски несоблюдения общих требований к бюджетному прогнозированию.

Таким образом, на основании анализа муниципальных нормативных актов с учётом их соответствия Конституции РФ, БК РФ, ФЗ № 33-ФЗ, Уставу Саратовской области, Закону «О бюджетном процессе в Саратовской области» сформулирован комплекс обоснованных рекомендаций по устранению выявленных правовых пробелов:

1) Внести во все уставы и положения о бюджетном процессе прямую ссылку к ФЗ № 33-ФЗ как к основополагающему федеральному акту, определяющему экономическую основу местного самоуправления.

2) Унифицировать ключевые процедурные сроки:

- внесение проекта бюджета администрацией - не позднее 15 ноября;
- утверждение бюджета представительным органом - не позднее 25 декабря;

– закрепить единый срок начала бюджетного планирования - не позднее чем за 7 месяцев до начала финансового года, обеспечивая баланс между достаточностью времени для анализа и оперативностью его корректировки;

– ввести во всех муниципальных образованиях два чтения при утверждении бюджета - отдельно по доходам и расходам, что позволит более содержательно обсудить доходы и расходы, а также повысит ответственность представительных органов местного самоуправления за принятые бюджетные решения.

Помимо вышеизложенный рекомендаций необходимо в соответствии с п. 8 ч. 1 ст. 56 ФЗ № 33-ФЗ предусмотреть в уставах муниципальных образований отдельные статьи, детально регламентирующие:

- a. порядок составления проекта бюджета;
- b. порядок утверждения и исполнения бюджета;
- c. механизмы контроля за его исполнением;
- d. порядок составления и утверждения годового отчёта об исполнении бюджета.

Реализация данных мер позволит трансформировать местный бюджет из формального финансового документа в эффективный инструмент территориального управления, реализации национальных целей развития и укрепления финансовой самостоятельности муниципальных образований в условиях единой системы публичной власти.

Резюмируя все вышеизложенное, следует пояснить, что местный бюджет является не только финансовым инструментом, а институтом, через который реализуются принципы народовластия и финансовой самостоятельности муниципальных образований. Несмотря на высокую степень федерального регулирования, эффективность бюджетного процесса на местах напрямую зависит от качества локального нормотворчества.

Современный этап развития местного самоуправления, характеризующийся его встраиванием в единую систему публичной власти, требует не сужения, а повышения ответственности органов местного самоуправления за бюджетные решения. Устранение пробелов в уставах и положениях муниципальных образований Саратовской области может стать моделью

для других регионов, где с большой долей уверенности имеются аналогичные правовые диссонансы.

Литература

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (в ред. от 31 июля 2025 г.) // СЗ РФ. 1998 № 31, ст. 3823; 2025 № 31, ст. 4657.
2. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм., одобр. в ходе общерос. голосования 1июля 2020 г.) // Российская газета. 1993 25 дек.; СЗ РФ. 2020 № 11, ст. 1416.
3. Решение районного Собрания Ершовского муниципального района от 28 февраля 2008 г. № 31-261 «Об утверждении положения о бюджетном процессе в Ершовском муниципальном образовании» // Степной край. № 47(11672), 19 ноября 2015 года.
4. Решение Совета муниципального образования город Балаково от 24 апреля 2025 г. № 116 «О бюджетном процессе в городском поселении город Балаково Балаковского муниципального района Саратовской области» // Вестник Совета муниципального образования город Балаково. № 2(179), 30 апреля 2025 года.
5. Решение Собрания Воскресенского муниципального района от 26 марта 2024 г. № 13 «Об утверждении положения о бюджетном процессе в Воскресенском муниципальном районе Саратовской области» // Наша жизнь. № 14 (567) от 26 марта 2024 года.
6. Решение Саратовской городской Думы от 27 марта 2008 г. № 26-271 «О положении о бюджетном процессе в муниципальном образовании «Город Саратов» // Саратовская панорама. Спецвыпуск. № 38(287), 03 апреля 2008 года.
7. Решение Вольского муниципального Собрания от 4 мая 2017 г. № 5/9-95 «Об утверждении положения о бюджетном процессе в Вольском муниципальном районе» // Вольский деловой вестник. № 20(734), 04 мая 2017 года.
8. Решение Энгельсского городского Совета депутатов от 5 декабря 2016 г. № 377/01 «Об утверждении положения о бюджетном процессе в муниципальном образовании город Энгельс Энгельсского муниципального района Саратовской области // Сайт муниципального образования г. Энгельс Энгельсского муниципального района Саратовской области <http://www.engels.me/>, 26 марта 2025 года.
9. Решение Муниципального Собрания Советского муниципального района от 28 апреля 2010 г. № 939 «Об утверждении положения «О бюджетном процессе в Советском муниципальном районе Саратовской области» // Заря. № 23, 13.06.2025 года.
10. Решение Собрания депутатов ЗАТО Шиханы от 10 апреля 2019 г. № 5-50-3 «Об утверждении Устава муниципального образования городского округа город Шиханы Саратовской области» // Шиханские новости. № 17 (1094), 08 мая 2019 года.
11. Решение Совета муниципального образования город Вольск Вольского муниципального района Саратовской области от 19 декабря 2005 г. № 1/7-25 «Об утверждении Устава городского поселения город Вольск Вольского муниципального района Саратовской области» // Вольский деловой вестник. № 59_2(1216), 13 декабря 2024 года.
12. Решение Собрания депутатов Краснокутского муниципального района от 19 августа 2020 г. № 134 «Об утверждении положения о бюджетном процессе в Краснокутском муниципальном районе Саратовской области» // Краснокутские вести. № 34(8640), 28 августа 2020 года.
13. Решение Совета муниципального образования город Балаково от 24 апреля 2025 г. № 116 «О бюджетном процессе в городском поселении город Балаково Балаковского муниципального района Саратовской области» // Вестник Совета муниципального образования город Балаково. № 2(179), 30 апреля 2025 года.

14. Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (в ред. от 24 июня 2025 г.) // СЗ РФ. 2021 № 52 (часть I), ст. 8973; 2025 № 26 (часть I), ст. 3499.
15. Федеральный закон от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // СЗ РФ. 2025. №12, ст.1200.