ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ГАРАНТИИ СБАЛАНСИРОВАННОСТИ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ (ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ)

ДЕМЕНТЬЕВА Ольга Александровна, ведущий научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук

117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: deola@mail.ru

В статье представлены результаты анализа положений конституций некоторых европейских государств, содержащих конкретные принципы и нормативные положения о государственных гарантиях осуществления местной власти, Европейской хартии местного самоуправления и документов Совета Европы, документов Содружества Независимых Государств о бюджетных основах местного самоуправления, государственных гарантиях сбалансированности местных бюджетов, необходимости обеспечения соответствия их доходов законодательно закрепленным за местным самоуправлением полномочиям. Выявлены требования к законодательству (необходимость закрепления принципов организации местного самоуправления, правила формирования местных бюджетов, закрепления налоговых доходов и др.). Акцентируется внимание на установлении в Конституции ФРГ правила закрепления за местными бюджетами (бюджетами общин) налоговых поступлений, перечня налоговых поступлений общин, в который входят не только местные налоги, но и поступления от подоходного налога, налога с оборота и др.

Проведен анализ динамики российского федерального законодательства, показывающий, что в него не имплементированы положения Европейской хартии местного самоуправления о государственных гарантиях бюджетных основ местного самоуправления. Автором предложены пути преодоления сложившейся ситуации, в частности, исходя из опыта и целей реализации Хартии, пересмотреть необходимость исполнения Российской Федерацией ряда ее пунктов, что допустимо положениями Хартии. Второй вариант устранения фактических противоречий: разработка и принятие конкретной программы на уровне Правительства Российской Федерации по устранению несоответствия положениям Хартии нормативного правового регулирования и практики реализации принципов финансовой автономии местного самоуправления. Программа должна быть направлена на реализацию в законодательстве основополагающего принципа обеспечения сбалансированности местных бюджетов, заключающегося в том, что материально-финансовые ресурсы органов местного самоуправления должны быть соразмерны их законодательно закрепленным полномочиям.

Ключевые слова: конституция, Европейская хартия местного самоуправления, Содружество Независимых Государств, государственные гарантии, сбалансированность местных бюджетов, бюджетная самостоятельность местного самоуправления.

THE STATE GUARANTEES OF THE HARMONY OF LOCAL BUDGETS

O. A. DEMENTIEVA, leading research fellow of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, candidate of legal sciences

34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218

E-mail: deola@mail.ru

The article presents the results of the analysis of the provisions of the constitutions of some European States containing specific principles and regulations on state guarantees of local government, the European Charter of local self-government and documents of the Council of Europe, the documents of the Commonwealth of independent States on the budgetary basis of local self-government, state guarantees of the harmony of local budgets, the need to ensure compliance of their incomes with the statutory powers assigned to local self-government. Requirements to the legislation (need of fixing of the principles of the organization of local government, rules of formation of local budgets, fixing of tax revenues, etc.) are revealed. The attention is focused on the establishment in the Constitution of Germany the rules for fixing the local budgets (budgets of communities) tax revenues, the list of tax revenues of communities, which includes not only local taxes, but also revenue receipts from income tax, turnover tax and others.

The analysis of the dynamics of the Russian Federal legislation, indicating that it does not implement the provisions of the European Charter of local self-government on state guarantees of budgetary foundations of local self-government. The author suggests ways of overcoming the current situation. One of the possible options: based on the experience and objectives of the Charter, to reconsider the need for the Russian Federation to implement a number of paragraphs, which is permissible under the Charter. The second option is to eliminate the actual contradictions: the development and adoption of a specific program at the level of the Government of the Russian Federation to eliminate the inconsistency of regulatory legal regulation and the practice of implementing the principles of financial autonomy of local self-government provisions of the Charter. The program should be

aimed at implementing in law the fundamental principle of ensuring the balance of local budgets, namely, that material and financial resources of local governments should be commensurate with their statutory authority.

Keywords: the Constitution, the European Charter of local self-government, the Commonwealth of independent States, the state guarantees the balance of local budgets, the budget autonomy of local self-government.

DOI: 10.12737/art.2018.2.4

В большинстве европейских государств, как и в Российской Федерации, институт местного самоуправления как один из уровней публичной власти закреплён в конституции. Анализ положений конституций европейских государств показывает, что в ряде конституций содержатся конкретные принципы и нормативные положения о государственных гарантиях осуществления местной власти, которые были введены в конце 2000-х гг. — начале XXI в.

В Конституцию Итальянской Республики 1947 г.¹ в 2001 г. были введены положения ст. 119 о равных правах коммун, провинций, столичных городов и областей в налогово-бюджетной сфере: на автономные (собственные) средства, на установление и взимание собственных налогов, на получение других собственных ресурсов, на участие в совместном распределении государственных налогов, собираемых на их территории. Финансовые средства, предоставляемые коммуна, провинциям, столичным городам и областям, должны обеспечивать полное финансирование принадлежащих им публичных функций. Гарантией государственного обеспечения полного финансирования публичных функций публично-правовых образований являются также стабилизационный фонд и дополнительные средства и специальные действия в пользу отдельных коммун, провинций, столичных городов и областей. Такие средства и специальные действия направляются на экономическое развитие, социальную сплочённость и солидарность, устранение экономического и социального дисбаланса, содействие эффективному осуществлению прав человека в публичной сфере. Важной мерой обеспечения сбалансированности бюджетов коммун, провинций, столичных городов и областей и недопущения накопления долговых обязательств является установленный в ст. 119 запрет финансовых заимствований на текущие расходы. Обратим внимание и на то, что в Итальянской Республике на конституционном уровне установлены равные права местного самоуправления, провинций и областей в налогово-бюджетной сфере.

В Основном закон Федеративной Республики Германия 1949 г. (далее — Конституция ФРГ)² неодно-

кратно с 1995 по 2009 г. вносились дополнения, в том числе конкретизирующие порядок финансирования полномочий публичной власти в федеративном государстве. Конституционные положения в указанной сфере разделим на общие принципы финансового обеспечения публичных полномочий и конкретные положения в налоговой и бюджетной сферах.

К общим принципам отнесем следующие конституционные положения.

Общинам должно быть гарантировано право регулировать в рамках закона под свою ответственность все дела местного самоуправления. Объединения общин в рамках установленной законом компетенции и в соответствии с законами также обладают правом самоуправления. Обеспечение самоуправления охватывает также основы самостоятельной финансовой ответственности. К этим основам относится принадлежащее общинам право на самостоятельное установление ставок экономически значимых налоговых поступлений (абз. 2 ст. 28 в ред. законов от 27 октября 1994 г. и 20 октября 1997 г.)³. Отличительная особенность приведенного перевода заключается в переводе последнего предложения абз. 2 ст. 28.

На анализе содержания этого предложения остановимся подробнее, поскольку известные автору настоящей статьи переводы Конституции ФРГ и трактовки некоторых специалистов, относящиеся к требованиям обеспечения финансовой автономии местной власти в федеративном немецком государстве, не отражают особенностей, содержащихся в последнем предложении, которые способны существенно повлиять на понимание смысла конституционных предписаний. Приведем перевод последнего предложения абз. 2 ст. 28 Конституции ФРГ в неоднократно переизданном труде «Конституции зарубежных государств» под ред. проф. В. В. Маклакова: «Гарантия самоуправления включает также основы собственной финансовой ответственности; к этим основам относятся налоговые поступления, обеспечивающие экономическую достаточность общин, и установление ставок налогов»⁴. Сравнение данного текста пе-

43. Auf. München, 2011. URL: <http://archiv.jura.uni-saarland.de/Bijus/grundgesetz> (дата обращения: 10.12.2016).

³ Перевод абз. 2 ст. 28 Конституции ФРГ с немецкого языка осуществлен старшим научным сотрудником Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ А. А. Трефиловым.

⁴ Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский Союз, Соединенные Штаты Америки, Япония, Индия. С. 124.

¹ См.: Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский Союз, Соединенные Штаты Америки, Япония, Индия: учеб. пособие / сост. сб., пер., авт. введ. и вступ. ст. В. В. Маклаков. 5-е изд. М., 2006. С. 225.

² См.: Конституции зарубежных государств. М., 2010; Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland 2010 // Gesetze des Bundesrepublik Deutschland. Regensburg, 2010; Grundgesetz.

ревода с другими положениями Конституции ФРГ (ст. 104-b, 106, 107) показывает, что в этом предложении речь идет не о весьма неопределенном понятии «экономическая достаточность общин» и не о праве общин устанавливать ставки любых налогов, а о праве общин устанавливать ставки налогов, экономически значимых для общин. Действительно, в любом государстве в условиях объективно существующего различия уровня экономического развития субъектов федерации, муниципалитетов финансовая самостоятельность местных органов власти не может быть достигнута только за счет закрепления налогов.

Не учитываются особенности последнего предложения абз. 2 ст. 28 Конституции ФРГ и проф. Е. В. Гриценко⁵. Как заявлено в аннотации к его статье, автором проводится сравнительный анализ германской и российской моделей местного самоуправления, в том числе выявляются общие черты и особенности его конституционной гарантии. Однако Е. В. Гриценко не проводит анализ финансовых гарантий как одной из базовых гарантий местного самоуправления и не указывает отличительную особенность положений Конституции ФРГ и Конституции Российской Федерации в отношении самостоятельного установления органами местного самоуправления налогов. В отличие от Конституции ФРГ, в которой содержится не только положение о праве общин на экономически значимые налоговые поступления, но и конкретный перечень налоговых поступлений в общины (ст. 106), в Конституции РФ содержится лишь положение о самостоятельном установлении органами местного самоуправления местных налогов и сборов (ст. 132).

Из трактовки абз. 2 ст. 28 Конституции ФРГ в переводе А. А. Трефилова следует, что основным (но не единственным) элементом обеспечения финансовой самостоятельности общин должны являться не любые налоги, а такие налоги, которые относятся к значительным составляющим экономического развития, а также право органов местного самоуправления самостоятельно устанавливать ставки этих налогов. Этот перевод соотносится с другими положениями Конституции ФРГ о финансовой помощи общинам федерацией или землей с целью выравнивания их экономических возможностей.

К общим принципам финансирования полномочий местной власти отнесем и следующие положения, обеспечивающие правовые условия сбалансированности местных бюджетов.

Федерация имеет возможность предоставлять в соответствии с федеральным законом финансовую помощь землям для особо важных инвестиций земель и общин (или союзов общин) в целях предотвраще-

ния нарушений общего экономического равновесия или компенсации неравенства в экономических потенциалах на территории федерации, или содействия экономическому росту (ст. 104-b).

Соблюдение в законах ФРГ гарантии выравнивания в достаточной степени различий между землями в финансовых возможностях предполагает учет финансовых возможностей и потребностей общин (объединений общин), а также возможность предоставления федерацией дополнительных субсидий экономически слабо развитым землям для дополнительного покрытия их общих финансовых нужд (ст. 107).

И, наконец, приведем содержащийся в ст. 106 важный для исполнения полномочий всех уровней публичной власти принцип. При распределении между федерацией и землями налога с оборота, являющегося в бюджетной системе ФРГ налоговым регулятором доходов публичных бюджетов, Конституцией ФРГ предписано исходить из того, «что потребности федерации и земель в покрытии расходов должны регулироваться таким образом, чтобы достичь их экономического выравнивания, избежать чрезмерной нагрузки на налогоплательщиков и обеспечить равный уровень жизни на всей территории федерации».

К группе конституционных положений, конкретизирующих требования к законодательству в налоговой и бюджетной сферах, отнесем положения ст. 106 «Распределение налоговых поступлений», в которой закреплены налоговые поступления общин и общее правило, заключающееся в том, что законодательством земли общинам и объединениям общин должен устанавливаться определенный процент от общей совокупности налогов, поступающих в пользу земли, а также возможные поступления от отдельных земельных налогов. К налоговым поступлениям общин отнесены: поступления от поземельного и промыслового (на прибыль единоличных предпринимателей, товариществ и юридических лиц) налогов; от местных налогов на предметы потребления и на некоторые виды затрат; части поступлений от подоходного налога; доли от налога с оборота, которая передается землями общинам с учетом местной и экономической ситуации.

Приведенные положения Конституции ФРГ позволяют сделать вывод, что на конституционном уровне установлены достаточно строгие и ясные пределы и ограничения, которым должен следовать законодатель при формировании налогово-бюджетной системы⁶. В Конституции ФРГ не содержатся конкретные значения нормативов отчислений в бюджеты от разных налогов, но в ст. 105 содержится вышеприведенное общее правило, которое выступает одной из важ-

⁵ См.: Гриценко Е. В. В поисках утраченных идеалов: российская муниципальная реформа и опыт Германии // Сравнительное конституционное обозрение. 2014. № 6. С. 17—43.

⁶ Подробный анализ конституционных положений см.: Государственное право Германии: сокращенный перевод немецкого семитомного издания: в 2 т. / отв. ред. Б. Н. Топорнин. Т. 2. М., 1994. С. 112—132.

нейших конституционных гарантий сбалансированности местных бюджетов.

Выше приведены примеры наиболее развернутых конституционных положений о финансовой автономии местной власти, которые были внесены в конституции после ратификации в странах — участницах Совета Европы Европейской хартии местного самоуправления⁷ (далее — Хартия).

Оценивая общие тенденции в политике европейских стран в отношении государственных гарантий сбалансированности местных бюджетов как неудовлетворительные, Конгресс местных и региональных властей Европы неоднократно обращался к проблемам финансового обеспечения исполнения органами местного самоуправления закрепленных за ними полномочий.

В рекомендации № 79 седьмой сессии Конгресса местных и региональных властей Европы (Страсбург, 23—25 мая 2000 г.) «О соразмерности финансовых ресурсов органов местного самоуправления их полномочиям — проверка принципа субсидиарности на практике» уточнено понятие собственных ресурсов как финансовых средств, получаемых в результате принятия местными органами власти самостоятельных решений, и которыми они могут распоряжаться по своему усмотрению, а если речь идет о налогах — сами устанавливать ставки в зависимости от своих потребностей и от того, в какой степени граждане готовы взять на себя налоговое бремя.

В этом же году в рекомендации № 90 восьмой сессии Конгресса местных и региональных властей Европы «О межбюджетных отношениях между федеральными, региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления в федеративных государствах — по итогам Московской международной конференции (5—7 октября 2000 г.)» и рекомендации (2000) 14 Кабинета министров Совета Европы «Государствам-членам по местному налогообложению, финансовому выравниванию и грантам для муниципальных образований» (сентябрь, 2000 г.) была подтверждена обязанность федеративных государств, подписавших Европейскую хартию местного самоуправления, закрепить в законодательстве на федеральном и региональном уровнях принципы финансовой самостоятельности органов местного самоуправления. В странах, где территориальные условия предполагают существование нескольких уровней местного самоуправления, признано необходимым обеспечить условия для финансовой автономии каждого уровня. Распределение полномочий среди местных и региональных органов власти следует производить с четким определением полномочий каждого

уровня публичных властей и с учетом принципа адекватности ресурсов. Значительная часть ресурсов органов местного самоуправления должна формироваться из собираемых ими налогов и сборов, ставки которых они должны устанавливать самостоятельно. Финансовое выравнивание должно производиться на основе четких, стабильных и объективных критериев после их согласования с представителями органов местного самоуправления и закрепления юридическим актом.

Приведенные положения международных документов, принятых в 2000 г., имеют обобщающий для всех европейских стран характер и сохраняют актуальность и юридическую силу и в настоящее время. Они выработаны с целью закрепления в законодательстве каждой европейской страны конкретных норм, обеспечивающих правовые гарантии финансовой автономии местного самоуправления — соответствие бюджетных ресурсов законодательно закрепленным полномочиям.

Определенный интерес представляют положения документов Содружества Независимых Государств. В статье 4 Декларации о принципах местного самоуправления в государствах — участниках Содружества⁸ (далее — Декларация) содержатся следующие положения. Органы местного самоуправления имеют право на материально-финансовые ресурсы, которые должны быть соразмерны их полномочиям, в том числе быть достаточными для обеспечения государственных социальных стандартов для населения. Государство должно обеспечить соразмерность ресурсов полномочиям местного самоуправления, установленным законами. Самостоятельность местного бюджета гарантируется: государственной поддержкой развития производственной сферы путем налоговой, инвестиционной и кредитной политики, наличием собственных бюджетных доходов и достаточным уровнем закрепленных доходов; правом органов местного самоуправления определять направления использования бюджетных средств; запретом на изъятие свободных остатков средств местного бюджета; возмещением ущерба, нанесенного государственными органами и органами местного самоуправления другого уровня; стабильностью экономического законодательства.

В Модельном законе об общих принципах организации местного самоуправления⁹ 1997 г. в дополнение к положениям Декларации содержались положения об обязанности органов государственной власти обеспечить муниципальным образованиям минимальные местные бюджеты путем закрепления доходных источников, достаточных для покрытия минимально необходимых расходов местных бюджетов, которые

⁷ Европейская хартия местного самоуправления была открыта для подписания государствами — членами Совета Европы 15 октября 1985 г. и вступила в законную силу 1 сентября 1988 г.

⁸ Принята Межпарламентской Ассамблеей государств — участников СНГ (постановление от 28 октября 1994 г.).

⁹ Принят на 10-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ (постановление № 10-17 от 6 декабря 1997 г.).

должны устанавливаться законами на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности. Если доходная часть минимального местного бюджета не может быть обеспечена за счет закрепления на долговременной основе доходных источников, органы государственной власти передают органам местного самоуправления иные доходные источники государственного бюджета.

В 2015 г. принята новая редакция Модельного закона об общих принципах организации местного самоуправления¹⁰. В ней нет положений об обеспечении государством минимальных местных бюджетов, установлении законами нормативов минимальной бюджетной обеспеченности. Но основополагающий принцип обеспечения сбалансированности местных бюджетов, заключающийся в том, что материально-финансовые ресурсы органов местного самоуправления должны быть соразмерны их полномочиям и что эту соразмерность в установленном законом порядке обеспечивает государство, был сохранен.

В конституциях практически всех государств — членов СНГ не содержится развернутых положений о государственных финансовых гарантиях осуществления местного самоуправления. Приведем положения некоторых конституций стран — участниц СНГ о финансовых основах местного самоуправления.

Так, в Конституции Украины¹¹ признается и гарантируется местное самоуправление (ст. 7), государство принимает участие в формировании доходов бюджетов местного самоуправления, финансово поддерживает местное самоуправление (ст. 142).

В Конституции Республики Беларусь установлено, что бюджетная система страны включает республиканский и местные бюджеты (ст. 133), к исключительной компетенции местных Советов депутатов относятся утверждение программ экономического и социального развития, местных бюджетов и отчетов об их исполнении (ст. 121).

В Конституции Республики Казахстан признается местное самоуправление, обеспечивающее самостоятельное решение населением вопросов местного значения; гарантируется самостоятельность органов местного самоуправления в пределах их полномочий, установленных законом (ст. 89).

В Конституции Республики Молдова содержатся положения о том, что публичное управление в административно-территориальных единицах основывается на принципах местной автономии, децентрализации общественных служб, выборности властей местного публичного управления и консультаций с гражданами по важнейшим вопросам местного значения

(ст. 109). Национальный публичный бюджет Республики Молдова состоит из государственного бюджета, бюджета государственного социального страхования и бюджетов районов, городов и сел (ст. 131), а налоги, сборы и любые другие доходы бюджетов районов, городов и сел устанавливаются согласно закону соответствующими представительными органами (ст. 132).

Некоторым исключением является Конституция Республики Армения. В ее ст. 186 закреплено, что законом устанавливаются такие налоговые и неналоговые источники, которые необходимы для обеспечения осуществления решения обязательных задач общин (местного самоуправления).

В Конституции России не содержится развернутых положений о порядке осуществления местного самоуправления (о компетенционных, территориальных, экономических основах), что позволяет федеральному законодателю проводить бессистемные реформы местного самоуправления. В главе 8 Конституции РФ содержатся лишь общие положения о том, что органы местного самоуправления самостоятельно формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы. Наделение органов местного самоуправления законом отдельными государственными полномочиями должно сопровождаться передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Местному самоуправлению должно быть гарантировано право на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти. Этими общими конституционными нормами-декларациями ограничиваются требования к формированию законодательства в бюджетной и налоговой сферах применительно к местному самоуправлению. Дополнение норм-деклараций Конституции РФ нормами-принципами, нормами-предписаниями, нормами-гарантиями — одно из важнейших условий реальной эффективности осуществления местного самоуправления. Этот вывод относится прежде всего к институту бюджетной автономии местной власти (основы экономической составляющей его осуществления), государственным гарантиям сбалансированности местных бюджетов (соответствия доходов местных бюджетов законодательно закрепленным полномочиям местного самоуправления).

В Конституцию РФ не вносились изменения, как в конституциях ФРГ и Итальянской Республики, несмотря на то, что Российская Федерация подписала Хартию в Страсбурге 28 февраля 1996 г. и ратифицировала ее в полном объеме в 1998 г.¹²

Динамика федерального законодательства, регулирующего бюджетные основы местного самоуправления в Российской Федерации за последние 25 лет

¹⁰ Принята на 43-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ (постановление № 43-11 от 27 ноября 2015 г.).

¹¹ Украина была в составе СНГ до 2014 г., но ею подписана и ратифицирована Европейская хартия местного самоуправления.

¹² Федеральный закон от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления».

(начиная с 1991 г.), свидетельствует, что принципы финансовой автономии, которые содержатся в ст. 9 «Финансовые ресурсы органов местного самоуправления» Хартии, и положения принятых позднее документов Совета Европы, в которых дано толкование статей Хартии, не нашли нормативного закрепления в законодательстве. Тем самым осталось нереализованным правило Хартии, что подписавшие ее страны должны реализовать в своем законодательстве положения этого международного документа.

Следует отметить, что Конституционный Суд РФ неоднократно формулировал правовые позиции в отношении финансовой самостоятельности местной власти, которые полностью согласуются с положениями Европейской хартии местного самоуправления и документами Совета Европы и должны являться ориентиром при формировании законодательства. Однако на практике, начиная с конца 2000-х гг., федеральный законодатель все больше отходит от этих концептуальных положений, так же как и от положений Декларации о принципах местного самоуправления в государствах — участниках Содружества и Модельного закона об общих принципах организации местного самоуправления¹³.

В настоящее время приходится констатировать, что государство, по сути, отказалось от обеспечения гарантий осуществления местного самоуправления как уровня власти, наиболее приближенного к населению и самостоятельного в рамках закрепленных за ним полномочий. В 2014 г. в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вносятся изменения, полностью исключившие из базового закона положения о порядке формирования и исполнения местных бюджетов (состав, требования к порядку формирования доходной части местных бюджетов, межбюджетных отношений). Законодательное регулирование бюджетных основ местного самоуправления теперь должно решаться только в Бюджетном кодексе РФ (далее — БК РФ). Однако в БК РФ — практически механически — перенесены положения, ранее содержащиеся в Федеральном законе № 131-ФЗ, с изъятием указания на ту конкретизацию, которая должна была осуществляться в бюджетном законодательстве.

Напомним, что установление в федеральном законодательстве конкретного содержания принципов деятельности местной власти (в том числе финансовой автономии местного самоуправления) является одной из рекомендаций восьмой сессии Конгресса местных и региональных властей Европы.

Принципы бюджетного законодательства, установленные в гл. V БК РФ, относятся ко всем уровням публичной власти и не отражают особенностей осуществления местного самоуправления. Функционирование бюджетной системы России в соответствии с принципами бюджетного законодательства направлено на обеспечение соответствия расходов публично-правовых образований поступающим в их бюджеты доходам. Федеральный законодатель окончательно отказался от реализации в законодательстве принципа соответствия доходов муниципальных образований законодательно закрепленным полномочиям.

Бессистемные изменения закрепления налоговых отчислений в местные бюджеты, не меняющие общего объема налоговых доходов местного самоуправления, экономия на социальной инфраструктуре муниципальных образований¹⁴, «реформа» территориального устройства, заключающаяся в ликвидации поселений, проводимая в некоторых регионах с целью экономии бюджетных средств, не могут привести к позитивному для местного самоуправления результату. Ответственная государственная политика в отношении местного самоуправления невозможна без гарантий минимальной бюджетной обеспеченности, как базового элемента обеспечения сбалансированности местных бюджетов, с дальнейшим наращиванием экономического потенциала муниципальных образований.

Отсутствие нормативно закрепленных на конституционном уровне государственных гарантий бюджетной самостоятельности местного самоуправления, включающих правовые и экономические механизмы обеспечения сбалансированности местных бюджетов, основанные на использовании современных институтов управления развитием территорий регионов и муниципальных образований, свидетельствует о нерешенности до сих пор двух задач: развития конституционных установлений и имплементации положений Европейской хартии местного самоуправления в законодательство Российской Федерации. Напомним, что в соответствии с п. 1 ст. 12 Хартии при ее подписании каждое государство обязалось исполнять положения не менее 20 пунктов; 10 из этих пунктов должны быть выбраны государством из 15 пунктов, указанных в Хартии¹⁵. В настоящее время не все государства, подписавшие Хартию, ратифицировали ее в полном объеме¹⁶. Анализ состава и содержания пунктов, к которым не присоедини-

¹⁴ Общее число государственных и муниципальных общеобразовательных организаций в 2015 г. составляло 41,9 тыс., в 2008 г. — 57,3 тыс., в 1996 г. — 70,2 тыс. (см.: Российский статистический ежегодник. 2008; 2015).

¹⁵ К таковым отнесены ст. 2, п. 1 и 2 ст. 3, п. 1, 2 и 4 ст. 4, ст. 5, п. 1 ст. 7, п. 2 ст. 8, п. 1, 2 и 3 ст. 9, п. 1 ст. 10, ст. 11.

¹⁶ В полном объеме Хартию не подписали следующие государства: Австрия, Азербайджан, Андорра, Армения, Бельгия, Греция, ФРГ, Грузия, Нидерланды, Испания, Кипр, Латвия,

¹³ Подробнее см.: Деметьева О. Аналитическая записка «Обеспечение конституционных принципов бюджетных основ местного самоуправления как института социально-экономического развития местного самоуправления». URL: <http://www.izak.ru/analitika-1115> (дата обращения: 05.06.2017).

лись ряд европейских государств, выходит за рамки исследования настоящей статьи. Но этот факт свидетельствует о возможности учета на практике особенностей государств, присоединяющихся к Хартии, и позволяет Российской Федерации, исходя из опыта и целей реализации Хартии, пересмотреть необходимость исполнения Российской Федерацией ряда пунктов из числа указанных 15 пунктов. В частности, учитывая сложившуюся в Российской Федерации практику реализации неполного состава принципов финансовой автономии местного самоуправления, положения Хартии допускают возможность пересмотра выполнения нашей страной, например, п. 1, 2, 3 ст. 9¹⁷. Реализация этого предложения позволит

Лихтенштейн, Мальта, Монако, Сан-Марино, Сербия, Турция, Швеция, Швейцария, Чехия, Хорватия, Черногория, Франция.

¹⁷ Приведенное правило позволяет отказаться от связанности Российской Федерации следующими положениями ст. 9: органы местного самоуправления имеют право в рамках национальной экономической политики на обладание достаточными собственными финансовыми ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий (п. 1); финансовые ресурсы органов местного самоуправления должны быть соразмерны полномочиям, пре-

устранить явное несоответствие законодательства Российской Федерации и практики обеспечения финансовой самостоятельности местного самоуправления положениям Хартии. Естественно, для такого пересмотра потребуется выполнить все процедуры, предусмотренные Хартией¹⁸.

Возможен и второй вариант устранения фактических противоречий: разработка и принятие конкретной программы на уровне Правительства РФ по устранению несоответствия нормативного правового регулирования и практики реализации принципов финансовой автономии местного самоуправления положениям Хартии.

доставленным им Конституцией или законом (п. 2); по меньшей мере часть финансовых ресурсов органов местного самоуправления должна пополняться за счет местных сборов и налогов, ставки которых органы местного самоуправления вправе определять в пределах, установленных законом (п. 3).

¹⁸ В соответствии со ст. 17 Хартии любая из Сторон в любое время по истечении пяти лет, считая с даты ее вступления в силу для данной Стороны, может денонсировать любой ранее принятый ею пункт при том условии, что число и категории пунктов, которые должна соблюдать эта Сторона, соответствуют положениям п. 1 ст. 12.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland 2010 // Gesetze des Bundesrepublik Deutschland. Regensburg, 2010; Grundgesetz. 43. Auf. München, 2011. URL: <http://archiv.jura.uni-saarland.de/Bijus/grundgesetz>.

Государственное право Германии: сокращенный перевод немецкого семитомного издания: в 2 т. / отв. ред. Б. Н. Топорнин. Т. 2. М., 1994.

Гриценко Е. В. В поисках утраченных идеалов: российская муниципальная реформа и опыт Германии // Сравнительное конституционное обозрение. 2014. № 6.

Дементьева О. Аналитическая записка «Обеспечение конституционных принципов бюджетных основ местного самоуправления как института социально-экономического развития местного самоуправления». URL: <http://www.izak.ru/analitika-1115>.

Конституции зарубежных государств. М., 2010.

Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский Союз, Соединенные Штаты Америки, Япония, Индия: учеб. пособие / сост. сб., пер., авт. введ. и вступ. ст. В. В. Маклаков. 5-е изд. М., 2006.

Российский статистический ежегодник. 2008; 2015.