

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
имени М.В. ЛОМОНОСОВА

На правах рукописи

Жаров Артем Сергеевич

Опыт налоговой политики в системе земского самоуправления России

Специальность: 5.5.1. «История и теория политики»

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Москва – 2023

Диссертация подготовлена на кафедре истории и теории политики факультета политологии МГУ имени М. В. Ломоносова

Научный руководитель – Кукушкина Елена Иосифовна –
доктор философских наук, профессор;

Кузнецов Игорь Иванович – доктор политических наук,
доцент

Официальные оппоненты – *Кошкидько Владимир Григорьевич* –
доктор исторических наук, профессор, ФГБОУ ВО
«Московский государственный университет имени
М. В. Ломоносова», факультет государственного
управления, профессор, заведующий кафедрой
регионального и муниципального управления.

Вилков Александр Алексеевич –
доктор политических наук, профессор, ФГБОУ ВО
«Саратовский национальный исследовательский
государственный университет имени
Н. Г. Чернышевского», юридический факультет,
профессор, заведующий кафедрой политических наук.

Волкова Анна Владимировна –
доктор политических наук, профессор, ФГБОУ ВО
«Санкт-Петербургский государственный университет»,
факультет политологии, профессор кафедры
политического управления.

Защита диссертации состоится 30 мая 2023 г. в 16 часов 30 минут на заседании диссертационного совета МГУ.055.2 Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова по адресу: по адресу: 119234, г. Москва, Ломоносовский пр-т, д. 27, корп. 4 (учебно-научный корпус «Шуваловский»), факультет политологии, аудитория Г-630.

E-mail: dissovet.msu@mail.ru

С диссертацией можно ознакомиться в отделе диссертаций научной библиотеки МГУ имени М.В. Ломоносова (Ломоносовский просп., д. 27) и на портале: <https://dissovet.msu.ru/dissertation/055.2/2504>

Автореферат разослан « ___ » апреля 2023 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат политических наук, доцент

А. В. Абрамов

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования

В процессе развития современного российского общества происходит совершенствование важнейших составляющих государственного устройства России, в том числе, института местного самоуправления. Важную роль играет соотношение социально-экономических и политических интересов федерального центра, регионов и местного самоуправления, механизмы и принципы их оптимального взаимодействия с целью обеспечения эффективного функционирования и решения вопросов общегосударственной значимости. Также значимую роль играет распределение выполняемых полномочий и обязанностей, формирование финансово-экономической базы, позволяющей реализовывать возложенные на органы местного самоуправления функции, в том числе, связанные с реализацией на местах налоговой политики, проводимой государством.

Налоговое регулирование является инструментом налоговой политики страны, а применяя определённую налоговую систему, государство устанавливает пропорции социально-экономических благ в обществе. Налогообложение является одним из основных признаков государства, потому что государство не может нормально существовать без взимания налогов. Применение той или иной системы налогообложения ведёт к выработке определённых направлений в социально-политической сфере. Налог, с одной стороны, оказывает влияние на политический порядок, с другой – оказывается под воздействием политической среды, т. к. формирование налоговой системы зависит от политических процессов, происходящих в обществе.

Совершенствование системы местного самоуправления является одним из важнейших вопросов политического развития России и приобретает особую значимость в условиях нарастающей, прежде всего экономической дифференциации и эскалации разрыва между финансово благополучными муниципалитетами и территориальными образованиями, имеющими преимущественно дотационные местные бюджеты.

Основополагающими функциями института местного самоуправления является не только административная деятельность, но и осуществление хозяйственной деятельности, развитие гражданской активности населения. Институт местного самоуправления является существенным элементом экономической системы, показателем развития демократических инициатив и способности населения к самоорганизации. Актуальными вопросами функционирования системы местного самоуправления являются недостаточная финансово-экономическая база, ограниченность ресурсов для решения поставленных перед органами местного самоуправления задач и невозможность покрытия расходов за счет действующих на местном уровне налогов. Перечисленные факторы приводят к перераспределению финансирования из вышестоящих бюджетов, могут порождать дисфункции института местного

самоуправления и вызывать организационную и финансово-экономическую несамостоятельность органов местного самоуправления.

Исторический опыт земств необходимо использовать в ходе совершенствования местного самоуправления в современной России. Важность творческого и практического наследия земского самоуправления не раз подчёркивалась государственными и политическими деятелями, представителями научного сообщества. Так в обращении к участникам и гостям Международной научно-практической конференции, посвящённой 150-летию учреждения земств в России, Президент России В. В. Путин отметил, «...что бесценное профессиональное, творческое наследие и богатый опыт земского самоуправления – должны быть обязательно востребованы – в интересах развития муниципальной власти в современных условиях. Сегодня от эффективного местного самоуправления во многом зависят позитивные, качественные изменения в обустройстве наших городов и сёл, в совершенствовании социальной инфраструктуры. В повышении качества жизни людей»¹.

В разные периоды функционирования местного самоуправления источником финансового обеспечения земств являлись как средства собственного бюджета, так и государственные средства. Постепенное увеличение финансовой базы вело к росту экономической самостоятельности земств, что, в свою очередь, оказывало существенное влияние на социально-политическое, инфраструктурное и экономическое развитие территориальных образований.

Социально-политические и экономические преобразования, проведённые в России, в ходе Великих реформ 1860-1870 гг., создали условия для дальнейшего эффективного развития во всех сферах общественной жизни страны. Земская реформа, как важная часть Великих реформ, заложила основы социально-правового и экономического характера. Земство сыграло большую прогрессивную роль в развитии пореформенной России, в преодолении насущных проблем на местах, в развитии общественного самосознания. Качественные преобразования местного самоуправления в России актуализируют вопрос комплексного научного осмысления, направленного на решение таких приоритетных задач, как выстраивание эффективной системы управления на местном уровне и оптимизации налогового обложения, обеспечивающего самофинансирование муниципальных образований и удовлетворение общественных потребностей всех слоёв населения. Позитивная практика налоговой политики в системе земского самоуправления России второй половины XIX – начала XX вв., исторический опыт развития и преобразования системы земского самоуправления и её экономического фундамента, являются одними из наиболее ценных и востребованных при решении вопросов совершенствования налоговой системы местного самоуправления и позволяют выделить системные и структурные

¹ Земские учреждения и местное самоуправление: история и современность (к 150-летию учреждения земств в России): Материалы Международной научно-практической конференции. 21–22 апреля 2014 г. (Москва, МГУ имени М.В. Ломоносова) / Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, МГУ имени М.В. Ломоносова; отв. ред. А.Ю. Шутов; сост. А. А. Горохов, З. Н. Осадченко, О. В. Столетов. — М.: Издательство Московского университета, 2015. — С. 9.

основы финансового обеспечения института местного самоуправления на текущем этапе функционирования современного общества.

Степень научной разработанности темы исследования

Тема изучения земского самоуправления России второй половины XIX – начала XX вв. достаточно разнопланова, имеет междисциплинарный характер и является предметом исследования экономических, политических, юридических, исторических и др. наук. Одновременно перечень работ, затрагивающих особенности функционирования налоговой политики исследуемого периода, относительно узок и в совокупности не формирует обобщенного представления об основных тенденциях ее становления и развития, а также политических аспектах формирования налогового обеспечения местных бюджетов в системе земского самоуправления, необходимого для выполнения ими социально-экономических и политических функций.

В рамках политологической практики осмысление данного явления либо направлено на постижение отдельных сторон функционирования местного самоуправления (например, избирательная система, земельная политика, организационные и политические принципы работы местных органов власти, а также оценку традиций и роли данного института в становлении и развитии российской государственности), либо проводится в качестве составной части исследований, лишь отчасти затрагивающих данную проблематику.

Первое направление условно можно разделить на две группы. К первой группе относятся авторы, являющиеся современниками эпохи земства, анализирующие Земскую реформу и результаты ее реализации в период ее непосредственного проведения: И. С. Аксаков², К. С. Аксаков³, А. И. Васильчиков⁴, В. П. Безобразов⁵, А. Д. Градовский⁶, Б. Б. Веселовский⁷, К. Д. Кавелин⁸, М. М. Ковалевский⁹, А. И. Кошелев¹⁰,

² Аксаков И.С. Смещение стихии государственной и земско-общественной // Земская идея в истории социально-политической мысли России. Антология: В 2 т. / Под ред. А.Ю. Шутова / Т. 2: Земская идея: от проектов к первым результатам (1864–1890). — М.: Издательство Московского университета, 2014. — С. 21-31.

³ Аксаков К.С. Государство и народ. — М.: Институт русской цивилизации, 2009. — 608 с.

⁴ Васильчиков А. И. О самоуправлении: сравнительный обзор русских и иностранных, земских и общественных учреждений / [соч. кн. А. Васильчикова]. - 3-е изд. - СПб., 1872. - 2 т. Т. 1. - 1872. 460 с.; Васильчиков А. И. О самоуправлении: сравнительный обзор русских и иностранных, земских и общественных учреждений / [соч. кн. А. Васильчикова]. - 3-е изд. - СПб., 1872. - 2 т. Т. 2. - 1872. 545 с.

⁵ Безобразов В. П. Земские учреждения и самоуправление. М.: Унив. тип. (Катков и К^о), 1874. 52 с.

⁶ Градовский А. Д. Система местного управления на западе Европы и в России // Собр. соч.: в 9 т. Т. 9. СПб., 1908. С. 409 - 519.; Градовский А. Д. Начало русского государственного права // Собр. соч.: в 9 т. Т. 7,8,9. СПб., 1907-1908.

⁷ Веселовский Б. Б. История земства за 40 лет. Т. 1 – 4. СПб.: Издательство О.Н. Поповой, 1909- 1911.

⁸ Кавелин К. Д. Государство и община / Сост., предисл., коммент. В. Б. Трофимова/ Отв. ред. О. А. Платонов. М.: Институт русской цивилизации, 2013. 1296 с.; Кавелин. Права и обязанности по имуществам и обязательствам в применении к русскому законодательству: опыт систематического обозрения / К. Кавелин. Санкт-Петербург: Тип. М. М. Стасюлевича, 1879.

⁹ Ковалевский М. М. От прямого народоправства к представительному и от патриархальной монархии к парламентаризму: Рост государства и его отражение в истории полит. учений: Т. 1-3. — Москва: тип. т-ва И.Д. Сытина. — 3 т. Т. 3. — 1906. — 293 с.

А. А. Кизеветтер¹¹, В. Н. Лешков¹², П. А. Столыпин¹³, Б. Н. Чичерин¹⁴ и др. Во вторую группу входят учёные, которые занимаются исследованием данной проблематики в рамках политической науки в наши дни: А. Ю. Шутов¹⁵, Г. А. Герасименко¹⁶, В. Г. Кошкидько¹⁷, Г. И. Грибанова¹⁸, В. Ф. Абрамов¹⁹, Л. Г. Лаптева²⁰, Е. Е. Некрасов²¹, Л. В. Гильченко²², Л. Г. Гладышев²³, В. В. Зотов²⁴ и др.

¹⁰ Кошелев А. И. Избранные труды. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2010. — 600 с.; Кошелев А. И. О сословных состояниях в России Истинные задачи комиссии для пересмотра учреждений губернского и уездного управления. Самоуправление в Англии и России // Земская идея в истории социально-политической мысли России. Антология: В 2 т. Т. 2: Земская идея: от проектов к первым результатам (1864–1890). / Под. ред. А. Ю. Шутова — М.: Издательство Московского университета, 2014. — С. 125-133.

¹¹ Кизеветтер А. А. Местное самоуправление в России. IX-XIX ст. М.: Задруга, 1917. — 120 с.

¹² Лешков В. Н. Опыт теории земства и его земских учреждений по Положению 1864 года. М., 1865. 82 с.; Лешков В. Н. О праве самостоятельности, как основе для самоуправления. М.: Унив. тип. (Катков и К^о), ценз. 1872. — 25 с.

¹³ Столыпин П. А. Об организации нашего сельского быта. Теория и практика. М.: тип. В. А. Гатцук (Д. П. Чернышевский), 1892. 166 с.

¹⁴ Чичерин Б. Н. Вопросы политики. Второе издание, доп. М.: Типо-лит. Т-ва И. Н. Кушнерев и К^о 1905. 245 с.; Чичерин Б. Н. Курс государственной науки [соч.] - М. : Типо-лит. Выс. утв. Т-ва И. Н. Кушнерев и К^о, Ч. 3: Политика. - 1898. - [4], 556 с.; Чичерин Б. Н. О народном представительстве. М.: Тип. Товарищества И. Д. Сытина. 1899. 838 с.

¹⁵ Шутов А. Ю. Местное самоуправление в России в 1880-е гг.: трансформация земского представительства // Вестник Российской нации. 2016. Т. 1, № 1-1 (46). С. 28–59; Шутов А. Ю. Земское реформирование в России // Земское самоуправление в истории России: К 150-летию земской реформы. Центр гуманитарных инициатив Москва, Санкт-Петербург, 2015. С. 21–35.; Шутов А. Ю. Земство и конституционализм // Вестник Московского университета. Серия 12: Политические науки. 2015. Т. 6, № 6. С. 7–16.; Демин И. Ю. Шутов А. Ю. Об историческом опыте и традициях русского земства // Земская идея в истории социально-политической мысли России: Антология в 2 т. Т. 1. Земская идея: теории, отечественный и зарубежный опыт / Под ред. А. Ю. Шутова. – М.: Издательство Московского университета, - 2014. - С. 7 – 68.; Шутов А. Ю. Отечественный опыт местного самоуправления: к 150-летию земской реформы в России // Вестник Российской нации. 2014. № 2. С. 18 – 34.; Шутов А. Ю. Роль Н.А.Милютина в подготовке земской реформы 1864 г // Вестник Московского университета. Серия 12: Политические. 2011. № 3. С. 58 – 76.; Шутов А. Ю. Земская избирательная система (Из истории формирования) // Полис. Политические исследования. 1998. № 2. С. 134 - 146.; Шутов А. Ю. Несостоявшаяся альтернатива. Земские и городские самоуправления России в 1917 – начале 1918 г. — Издательство Московского университета Москва, 2016. 464 с.; Шутов А. Ю. Российское земство и европейские традиции местного самоуправления (формирование представительства в местном самоуправлении России и Европы второй половины XIX-начала XX века). — Изд-во Московского ун-та Москва, 2011. 431 с.

¹⁶ Герасименко Г. А. Земское самоуправление в России. М.: Наука, 1990. 264 с.

¹⁷ Кошкидько В. Г. История и практика государственного и местного управления. — Издательский Центр Аква-Терм Москва. 2014. — 232 с.; Кошкидько В. Г. Деятельность Временного правительства по реформированию местного самоуправления (март-октябрь 1917 г.) // Избирательное законодательство и практика. — 2017. — № 3. — С. 43–47.; Кошкидько В. Г. Формы непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления в России: современная практика и перспективы развития. Вестник Московского университета. серия 12. Политические науки // Вестник Московского университета. Серия 12: Политические науки. — 2015. — № 3. — С. 69–81.

¹⁸ Грибанова Г. И. Местное самоуправление в Западной Европе: Сравнит. анализ политико-социол. аспектов. СПб.: Изд-во РГПУ им. А. И. Герцена, 1998. 207 с.

¹⁹ Абрамов В. Ф. Российское земство: экономика, финансы и культура. М., 1996. — 165 с.

²⁰ Лаптева Л. В. Региональное и местное самоуправление в России (вторая половина XIX века). М., 1998. 151 с.

Следует отметить, что к настоящему времени комплексных политологических исследований налоговой политики, реализуемой на уровне местного самоуправления в рамках анализируемого исторического периода, практически не представлено. В научной литературе присутствуют лишь краткие обзоры по указанной проблематике, при этом осмысление налоговой системы местного самоуправления и реформирования налоговой политики с учетом опыта проведения земских реформ осуществляется преимущественно вне рамок политической науки²⁵.

Ко второму направлению следует отнести исследователей, рассматривающих данную проблематику в рамках исследований смежных отраслей научного знания – Т. И. Волкову²⁶, И. В. Дементьева²⁷, А. А. Туровского, Т. Б. Худоярова²⁸, Д. М. Хлопцова²⁹ и др. Одновременно существенный вклад в осмысление эволюции и становления органов местного самоуправления внесли ученые-экономисты, рассматривающие местные налоги и сборы в контексте общей государственной налоговой политики, реализовывавшейся в различные исторические периоды развития российского государства. К числу таких работ следует отнести труды И. В. Архипкина³⁰, А. Вебера³¹, И. В. Караваевой³²,

²¹ Некрасов Е. Е. Государственная власть и местное самоуправление в России: опыт исторического исследования. М., 1999. 51 с.; Некрасов Е. Е. Местная власть в России: историко-правовой анализ. М. 439 с.

²² Гильченко Л. В. Становление самоуправления в России. // Городское управление. 1996. №1.

²³ Гладышев А. Г. Правовые основы местного самоуправления. М, 1996. 224 с.

²⁴ Зотов В. В. Особенности институционализации местного самоуправления в России (вторая половина XIX - начало XX вв.). // Ученые записки Орловского государственного университета. серия: гуманитарные и социальные науки. 2012. №1. С. 81-89.

²⁵ См., например, Андреева Г. Н. Уроки земской реформы в сфере финансов для современного российского местного самоуправления. // LEX RUSSICA (РУССКИЙ ЗАКОН) 2014. № 11. С.1259—1269.; Власенкова А. Е. Направления увеличения доходной базы региональных и местных бюджетов. // Региональная экономика: теория и практика. 2013. №16. С.45-49.; Караваева И. В. Подходы к формированию налоговой базы местного самоуправления в России. // Федерализм. 2011. №1 (61). С.143-152.; Долгов В. М., Долгова Г. Н. Политические проблемы местного самоуправления в современной России. // Власть. 2012. №8. С. 54-58.

²⁶ Волкова Т. И. Значение особых фондов и капиталов в консолидированных земских бюджетах начала XX века (по материалам девяти губерний Центральной России) // Демидовский временник: материалы научной конференции, посвящённой 25-летию исторического факультета. - Ярославль: ЯрГУ, 2013. С. 119 - 124.; Волкова Т. И. Российское земство и социокультурная модернизация страны в начале XX века (по материалам губерний Центральной России). Издательство Издательское бюро «ВНД», Ярославль, 2012. 228 стр.; Волкова Т. И. Отечественная историография второй половины XIX - начала XX в. о значении земского самоуправления в России // Вестник Ярославского государственного университета им. П. Г. Демидова. Серия Гуманитарные науки. 2014. № 3. С. 14-18.; Волкова Т. И. Роль земств в социокультурной модернизации России (региональный аспект) // Вестник Санкт-Петербургского университета. 2008. Сер. 2. Вып 2. С. 74 - 86.

²⁷ Дементьев И. В. История налоговых органов в России: от древности и до революции 1917 года. // Вестник ВГУ. Серия Право. 2008. №1. С. 362 - 372.

²⁸ Туровский А. А., Худояров Т. Б. Теоретические исследования в области государственной земельной политики. // Вестник Университета (Государственный университет управления). 2012. №4. С. 94-99.

²⁹ Хлопцов Д. М. Основы земельной политики России // Вестник Томского государственного университета. Общенаучный периодический журнал ТГУ. 2008. №312. С. 156-160.

³⁰ Архипкин И. В. Формирование структуры и трансформация задач местного самоуправления в России XIX – начала XX веков. // Сибирский юридический вестник. — 2009. — №2 (45). — С. 3—10.;

А. Г. Коломийца³³, В. Г. Князева³⁴, В. А. Лебедева³⁵, Л. Н. Лыковой³⁶, В. М. Пушкаревой³⁷, В. Л. Толкушкина³⁸, В. Н. Твердохлебова³⁹ и др.

Отдельно целесообразно отметить докторские и кандидатские диссертации по сопряженным темам исследования⁴⁰.

Таким образом, целесообразно заключить, что вопросы осмысления налоговой политики в системе земского самоуправления России не получили достаточной разработки в рамках современной политической науки, носят фрагментарный характер, выражающийся в наличии относительно небольшого объема исследований, отличающихся разнообразием интерпретации и не формирующих целостного и комплексного представления о механизме и принципах налоговой политики земского самоуправления, а также оценке его структуры и функций в рамках становления и развития института местного самоуправления. Следовательно, очевидна необходимость научного поиска по данному исследовательскому направлению, а анализ и систематизация практического опыта реализации налоговой политики земского самоуправления отвечает задачам современного научного знания.

Источниковая база

В качестве источниковой базы в работе использованы законодательные акты, опубликованные в Полном собрании законов Российской империи (собрание 2 и 3), Своде законов Российской империи, нормативные правовые акты современной России, данные земской и современной статистики,

Архипкин И. В. Становление и развитие налогового обеспечения местного самоуправления в России XIX – XX столетий: диссертация ... доктора экономических наук. — Москва, 2008. — 344 с.

³¹ Вебер А. Налоги. О государственном и местном обложении в России. М., 1906.

³² Караваева И. В., Архипкин И. В. Местные финансы и местные налоги в России XIX- XX вв. М., 2005.

³³ Коломиец А. Г. Государственные финансы России (XIX – первая четверть XX в.) / Под ред. И. В. Караваевой. М., 2003. 304 с.

³⁴ Налоговые системы зарубежных стран мира / Ред. В. Г. Князев, Д. Г. Черник. М., 1997. 191 с.

³⁵ Лебедев В. А. Местные налоги: Опыт исслед. теории и практики мест. обложения, проф. С.-Петербург. ун-та. - Санкт-Петербург: типо-лит. А. М. Вольфа, 1886. - XXI, [3], 583 с.

³⁶ Лыкова Л. Н. Налоги и налогообложение в России. М., 2006. 353 с.

³⁷ Пушкарева В. М. Исторический очерк развития финансовой науки. Инфра-М, 2013. 382 с.

³⁸ Толкушкин А. В. История налогов в России. М., 2001. 432 с.

³⁹ Твердохлебов В. Н. Местные финансы. — М., 1928. 262 с.

⁴⁰ Вартянн Г. К. Налогообложение как метод социального управления: автореферат дис. ... кандидата социологических наук: МГУ им. М. В. Ломоносова. — Москва, 2001. — 24 с.; Еременко П. П. Соотношение государственной и земской власти: юридические концепции и правовое регулирование: диссертация ... канд. юрид. наук. — СПб., 2006. — 180 с.; Кравцова Е. С. Модернизация налоговой системы России: 1885-1917 гг.: автореферат дис. ... доктора исторических наук. — Курск, 2011. — 50 с.; Куранов А. Е. Этапы эволюции системы местных налогов и сборов в России (XIX-XX вв.): диссертация ... канд. экон. наук. — Москва, 2003. — 147 с.; Петровичева Е. М. Земское самоуправление Центральной России в 1906 - 1918 гг.: Эволюция на последних этапах деятельности: диссертация ... доктора исторических наук. — М., 2003. — 353 с.; Степанов К. А. Деятельность уездных земств Центральной России во второй половине XIX — начале XX вв.: на примере Ростовского земства: диссертация ... кандидата исторических наук: — Ярославль, 2007. - 297 с.; Титаренко В. А. Эволюция концепций местного самоуправления в России во второй половине XIX-начале XX вв.: диссертация ... канд. политол. наук. — Саратов, 2001. — 213 с.; Чеснокова Ю. В. Правовые основы финансирования земских органов самоуправления во второй половине XIX - начале XX веков: диссертация ... канд. юрид. наук. — Пенза, 2005. — 205 с.

делопроизводственная документация, отчёты и презентации министерства финансов Российской Федерации, Послания Президента Российской Федерации В. В. Путина Федеральному собранию 2013 и 2018 гг., электронные документы, данные Центрального государственного архива города Москвы и Российского государственного исторического архива.

Хронологические рамки исследования охватывают период второй половины XIX – начала XX вв., включающий в себя подготовительный период земских реформ, начиная с 1851 г., последующее развитие налоговой политики в системе земского самоуправления до событий 1917 г. и период функционирования местного самоуправления в современной России.

Объект и предмет исследования

Объектом диссертационного исследования выступает система земского самоуправления России второй половины XIX – начала XX вв. **Предметом** исследования является налоговая политика, сложившаяся в системе земского самоуправления России второй половины XIX – начала XX вв., механизм и принципы её функционирования.

Цель и задачи исследования

Цель диссертационного исследования – посредством историко-политологического анализа обобщить практический опыт реализации налоговой политики в системе земского самоуправления России второй половины XIX – начала XX вв., выявить тенденции и особенности её развития, выделить основу, позволяющие сформировать предложения по актуализации имеющегося опыта и совершенствованию налоговой политики местного самоуправления в современной России.

Сформулированная цель была достигнута путем решения следующего комплекса **задач**:

- раскрыть сущность трансформации налоговой политики в контексте развития системы земского самоуправления России второй половины XIX – начала XX вв.;
- определить механизмы налогового обеспечения в системе земского самоуправления России второй половины XIX – начала XX вв.;
- провести сравнительный анализ налоговой политики, проводимой в системе земского самоуправления России второй половины XIX – начала XX вв. и налоговой политики, реализуемой в системе местного самоуправления современной России;
- выделить общее и особенное в механизме и принципах сбора налогов в системе земского самоуправления России и в системе местного самоуправления современной России;
- оценить перспективы и возможности применения опыта налоговой политики в системе земского самоуправления при решении современных вопросов совершенствования налоговой политики и функционирования института местного самоуправления;
- определить сходства и различия, линии институциональной преемственности налоговой политики в системе местного самоуправления и

обозначить перспективы применения исторического опыта в процессе совершенствования налоговой политики в системе местного самоуправления современной России;

Научная база и методика исследования

В ходе исследования проанализированы труды отечественных исследователей по вопросам становления и развития системы местного самоуправления, его основных структур и выполняемых функций; формирования местных бюджетов и финансово-имущественных ресурсов муниципальных образований, механизма и принципов функционирования налоговой политики; теории местного налогообложения и эволюции налоговой системы России. Автор обращался к работам А. И. Васильчикова, А. Вебера, С. А. Котляревского, В. А. Лебедева, И. Х. Озерова, А. В. Толкушкина, А. Ю. Шутова⁴¹ и др. В работе автор также опирался на теоретические подходы к осмыслению функционирования и развития институтов таких отечественных и зарубежных авторов как А. А. Аузан, Т. Веблен, Э. Гоффман, М. Дуглас, Д. Норт, Р. М. Нуреев, Ю. В. Латов, В. М. Полтерович, К. Телен⁴² и др. В работе использован большой объем нормативных правовых актов по законодательству Российской империи второй половины XIX – начала XX вв., данные земской статистики, отчетные данные Министерства финансов Российской империи, материалы Центрального государственного архива города Москвы и Российского государственного исторического архива, современное законодательство

⁴¹ См. Васильчиков А. И. О самоуправлении: сравнительный обзор русских и иностранных, земских и общественных учреждений / [соч. кн. А. Васильчикова]. - 3-е изд. - СПб., 1872. - 2 т. Т. 1. - 1872. 460 с.; Васильчиков А. И. О самоуправлении: сравнительный обзор русских и иностранных, земских и общественных учреждений / [соч. кн. А. Васильчикова]. - 3-е изд. - СПб., 1872. - 2 т. Т. 2. - 1872. 545 с.; Вебер А. Налоги. О государственном и местном обложении в России. - М., 1906. 84 с.; Котляревский С. А. Конституционное государство. Опыт политико-морфологического обзора. СПб., 1907. 258 с.; Лебедев В. А. Местные налоги: Опыт исслед. теории и практики мест. обложения, проф. С.-Петербур. ун-та. - Санкт-Петербург: типо-лит. А. М. Вольфа, 1886. - XXI, [3], 583 с.; Озеров И. Х. Основы Финансовой Науки. - М.: Издание 3-е, дополненное. М.: Типография Т-ва И. Д. Сытина., 1910. 352 с.; Толкушкин А. В. История налогов в России. - М., 2001. 432 с.; Шутов А. Ю. Несостоявшаяся альтернатива. Земские и городские самоуправления России в 1917 – начале 1918 г. — Издательство Московского университета Москва, 2016. - 464 с.; Шутов А. Ю. Российское земство и европейские традиции местного самоуправления (формирование представительства в местном самоуправлении России и Европы второй половины XIX – начала XX века). - М., 2011. – 431 с.

⁴² См. Экономика всего. Как институты определяют нашу жизнь / Александр Аузан. — М.: Манн, Иванов и Фербер, 2014. 160 с.; Веблен Т. Теория праздного класса. – М.: Прогресс. 1984. – 368 с.; Гоффман Э. Тотальные институты: очерки о социальной ситуации психически больных пациентов и прочих постояльцев закрытых учреждений / Эрвин Гоффман; пер. с англ. А. С. Салина; под ред А. М. Корбута. — Москва: Элементарные формы, 2019. — 464 с.; Дуглас М. Как мыслят институты / Мэри Дуглас; пер. с англ. А. М. Корбута. — Москва: Элементарные формы, 2020. — 250 с.; Норт Дуглас. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики \ Пер. с англ. А.Н. Нестеренко; предисл. и науч. ред. Б.З. Мильнера. — М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997. — 180 с.; Нуреев Р. М., Латов Ю. В. Россия и Европа: эффект колеи (опыт институционального анализа истории экономического развития). – Калининград. 2009. 294 с.; Полтерович В. М. Институциональные ловушки и экономические реформы // Экономика и математические методы. 1999. 35 (2). С. 3-20.; Thelen, Kathleen (2002), “The explanatory power of historical institutionalism” in: Renate Mayntz (ed.) Akteure, Mechanismen, Modellen: Zur Theorie-fähigkeit makro-sozialer Analysen, Frankfurt and New York: Campus, pp. 91-107.; Thelen K. How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan. Cambridge University Press. 2006. 352 p.;

Российской Федерации и официальные статистические данные, представленные Министерством финансов Российской Федерации.

Применяемые в работе методы исследования соответствуют объекту и предмету исследования, поставленным в работе цели и задачам. Диссертационное исследование выполнено на основе историко-политологического и неонституционального подходов. В рамках историко-политологического исследования анализируется значение опыта налоговой деятельности земства России для современного государства. Исторический институционализм представляется достаточно перспективным подходом к исследованию политических явлений и процессов в развитии институтов земского самоуправления и местного самоуправления современной России в контексте их сущностно-временных изменений, в частности финансовой базы местного самоуправления. Исторический институционализм, как научный подход в рамках неонституционального направления, «охватывает очень широкий спектр эмпирических явлений – от социальных революций, до государственного строительства, формирования режима, развития современного государства всеобщего благосостояния, а также способствует лучшему пониманию генезиса, воспроизводства и изменения институтов»⁴³. Исторический институционализм, изучающий эволюцию институтов, взаимовлияние развития институтов и формирования политических, экономических и социальных процессов, применим для исследования местного самоуправления, деятельность которого определено правилами, сложившимися в различные исторические периоды государства. Неонституциональное направление в политических исследованиях позволяет использовать междисциплинарный подход и статистические методы для более точного отражения политической действительности. Методологическую основу диссертационного исследования также составили общенаучные принципы и методы познания: метод анализа и синтеза, дедукции и индукции, сравнения, аналогии, исторический метод, метод диахронического анализа, системный и структурно-функциональный анализ, сравнительный анализ, принцип объективности и научности исследования. Применение исторического метода обеспечило изучение сущности и содержания налоговой политики в системе земского самоуправления России. Данная методология позволила более адекватно выявить динамику налоговой политики, реализуемой земствами и основные периоды ее развития, определить позитивные и дисфункциональные аспекты ее функционирования. Историко-политологический анализ позволил выявить значения опыта налоговой деятельности земства России для современного государства, а также определить деятельность органов государственной власти и местного самоуправления в сфере налоговой политики в процессе исторического развития. Системный и структурно-функциональный подходы использовались в рамках диссертационного исследования в качестве инструментов анализа основных элементов налоговой политики в эпоху земского самоуправления

⁴³ Thelen, Kathleen (2002), “The explanatory power of historical institutionalism” in: Renate Mayntz (ed.) *Akteure, Mechanismen, Modellen: Zur Theorie-fähigkeit makro-sozialer Analysen*, Frankfurt and New York: Campus, pp. 91-92.

России и оценки взаимосвязей между ними, а также с целью выявления основных принципов и механизмов функционирования налогового обеспечения органов местного самоуправления во второй половине XIX – начале XX вв. Сравнительный метод позволил сопоставить и проанализировать особенности отечественного (прошлого и современного) и зарубежного опыта формирования налоговой политики на местном уровне. На базе сравнительного анализа были выделены предложения по оптимизации налоговой политики в системе местного самоуправления современной России. Вместе с тем, в работе также применялся комплексный подход к анализу социально-политических явлений, позволивший раскрыть специфику развития налоговой политики в системе земского самоуправления России и преемственности сложившегося позитивного опыта в процессе совершенствования местного самоуправления в современной России.

Научная новизна диссертационного исследования обусловлена целью диссертационного исследования, заключающейся в осуществлении анализа опыта налоговой политики в системе земского самоуправления России второй половины XIX – начала XX вв. с последующей концептуализацией практического опыта ее реализации и обоснованием соответствующего современному обществу подхода к совершенствованию налоговой системы местного самоуправления российского общества. Так в работе:

- проведены комплексный анализ и обобщение основных процессов становления налоговой политики в системе земского самоуправления России второй половины XIX – начала XX вв., выявлены основные периоды развития, его сущностные характеристики, общественно-политические и экономические условия функционирования;

- выделены и обоснованы ключевые принципы функционирования земских органов управления (самофинансирование, самоуправление, профессиональные кадры), реализация которых в современной практике позволит оптимизировать конструкцию налоговой системы и обеспечить качественное функционирование органов местного самоуправления;

- на основе ретроспективного анализа эволюции налоговой системы земского самоуправления определён механизм функционирования налоговой системы органов местного самоуправления, принципы взимания и использования местных налогов;

- выявлены и охарактеризованы преемственные элементы налоговой системы земского самоуправления и современной налоговой системы местного самоуправления России;

- определены основные аспекты функционирования, сформированы предложения по учету исторического опыта организации института местного самоуправления, в том числе способы формирования налоговой базы и пути обеспечения принципа финансовой самостоятельности.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. В процессе развития налоговой политики в системе земского самоуправления России второй половины XIX – начала XX вв. целесообразно

выделить три исторических периода, которые характеризуют эволюционное развитие налоговой политики и степень эффективности налогового механизма.

Рассматривая периоды развития налоговой политики местного самоуправления, возможно проследить как менялся налоговый механизм, отвечающий целям социально-экономического развития государства и земства в каждый конкретный период. Изменение налогового механизма регулировалось соответствующими нормативно-правовыми актами.

Первый период (1851 – 1864 гг.) – подготовительный период, в ходе которого были заложены инфраструктурные и правовые основы предстоящей Земской реформы.

Второй период (1864 – 1890) включает проведение реформы и характеризуется насыщенными событиями по внедрению элементов земского самоуправления и самофинансирования.

Третий период (1890 – 1917) охватывает мероприятия по развитию налоговой политики в рамках реформы Александра III и последующие преобразования налоговой системы Российской империи.

Данная периодизация позволяет сформировать целостную систему взглядов на развитие налоговой политики и системы налогообложения России и выделить основные инструменты их последующего совершенствования.

2. Ключевыми принципами функционирования земства являются самоуправление, самофинансирование, профессиональные кадры. Адаптация опыта земств по самоуправлению и самофинансированию, а также проведению кадровой политики на местах и реализация указанных принципов в современной практике позволит оптимизировать конструкцию налоговой системы и обеспечить качественное функционирование органов местного самоуправления.

3. Приоритетной задачей налоговой политики в системе местного самоуправления является достижение сбалансированности финансовых ресурсов и объемов возложенных полномочий. Данную задачу предлагается реализовывать, используя накопленный опыт налоговой политики в системе земского самоуправления, с помощью следующего комплекса мер: оптимизация количества источников финансовых поступлений местных бюджетов (расширение перечня ресурсов пополнения местного бюджета); установление обоснованной пропорции нормативов зачисления налогов; введение элементов прогрессивности налогообложения; совершенствование системы учёта и оценки стоимости земель и объектов недвижимости; оптимизация бюджетного финансового выравнивания; дальнейшее развитие деятельности по формированию специальных фондов как неналогового источника пополнения местных бюджетов.

4. Опыт развития земского самоуправления показывает, что стремление и практическое достижение собственной финансовой базы местного самоуправления обеспечивает укоренение института местного самоуправления и выполнение функций по социальному, экономическому и культурному развитию. Ресурсные возможности муниципалитетов наряду с уровнем активности местной власти по развитию инноваций и предпринимательства, созданию благоприятного

инвестиционного климата, напрямую связаны с привлечением граждан к решению местных проблем и стимулированию общественных инициатив.

Базовым условием реализации принципа самоуправления является возможность влияния местного населения на финансовую и социально-экономическую деятельность органов местного самоуправления. Гражданскую инициативу целесообразно развивать, в том числе, посредством внедрения краудсорсинговых платформ как инструмента реального самоуправления. Они являются одной из наиболее эффективных технологий при решении социально-экономических проблем муниципальных образований современного общества.

5. Земством накоплен определенный опыт по проведению кадровой политики, как одной из важнейших составляющих в реализации функций, возложенных на местные органы власти. Земские органы эффективно осуществляли деятельность по подбору кадров для губернских и уездных управ, а также рекрутинг кадров, которые формировали земскую интеллигенцию в различных сферах деятельности. Современным органам местного самоуправления необходимо заниматься вопросами привлечения и удержания специалистов для социально-экономического развития территории, применяя и адаптируя методы, используемые в практике земств (дополнительное финансовое стимулирование и система поощрений, оказание бесплатных услуг, образование пенсионных фондов, индексация заработной платы и т.д.).

6. Учитывая избирательность внедрения земств в Российской империи, где местное самоуправление функционировало только на территориальных образованиях, обладающих потенциалом самофинансирования, представляется обоснованной существующую оценку эффективности работы органов муниципальных образований и местного самоуправления дополнить оценкой эффективности проводимой налоговой политики на местном уровне. Результаты данной оценки позволят решить вопрос о целесообразности функционирования местного самоуправления и о возможности введения централизованного управления в неэффективных регионах. В регионах с высокой экономической эффективностью, напротив - о проведении налоговой политики сдерживания путём бюджетного финансового выравнивания с целью предотвращения тенденции суверенизации субъектов Российской Федерации.

Теоретическая и практическая значимость работы

Теоретическая значимость диссертационной работы состоит в том, что полученные результаты могут быть использованы в качестве теоретико-методологической базы для исследования процесса функционирования института местного самоуправления и проводимой налоговой политики на муниципальном уровне. Результаты работы позволяют детально понять специфику и динамику данных процессов, способствуют комплексному осмыслению налоговой политики, реализуемой в системе земского самоуправления, концептуализируют успешный опыт и дают оценку перспектив и условий его применения в современных реалиях, что в перспективе позволит выйти на качественно новый уровень теоретических обобщений.

Практическая значимость диссертационного исследования состоит в том, что результаты диссертации указывают на возможность использования накопленного политического опыта и могут быть использованы при выстраивании оптимальной модели налоговой политики на местном уровне и совершенствовании системы налогового регулирования в регионах. Результаты диссертационного исследования могут применяться в учебном процессе в рамках лекционных курсов по истории и теории политики, при разработке учебно-методических комплексов, учебных пособий по вопросам функционирования местного самоуправления, налоговой политики, реализуемой на местном уровне, а также по вопросам государственной политики в области финансового обеспечения и наполнения местных бюджетов.

Степень достоверности и апробация результатов исследования

Достоверность полученных результатов определяется использованием комплекса методов научного познания, обширной источниковой базой, анализом большого объёма нормативных правовых актов, научных трудов, научных публикаций, статистических данных, исторических и архивных документов.

Основные положения работы изложены на научных конференциях: XXIV Международная научная конференция студентов, аспирантов и молодых ученых «Ломоносов – 2017»; XXV Международная научная конференция студентов, аспирантов и молодых ученых «Ломоносов – 2018»; XXVI Международная научная конференция студентов, аспирантов и молодых ученых «Ломоносов – 2019». XXVIII Международная научная конференция студентов, аспирантов и молодых ученых «Ломоносов – 2021»; XXIX Международная научная конференция студентов, аспирантов и молодых ученых «Ломоносов – 2022».

По теме диссертационного исследования опубликовано одиннадцать научных работ автора, в том числе пять публикаций⁴⁴, в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных для защиты в диссертационном совете МГУ имени М. В. Ломоносова по специальности, одна статья⁴⁵, опубликованная в научном журнале Перечня рецензируемых научных изданий ВАК при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук, а также пять

⁴⁴ Жаров А. С. О пределах государственной и местной власти в вопросах реализации налоговой политики местного самоуправления: теоретические взгляды А. И. Васильчикова // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. — 2019. — Т. 21. — №1. — С. 140—148.; Жаров А. С. Перспективы применение опыта налогообложения земского самоуправления второй половины XIX – начала XX вв. при решении современных проблем органов местного самоуправления // Вестник Московского государственного областного университета. — 2019. — № 1. С. 48—57.; Жаров А. С. Земельная политика и земельные отношения в России: прошлое и настоящее // Вестник Московского государственного областного университета. — 2019. — № 2. — С. 52—65.; Жаров А. С. Зарубежный опыт налоговой политики местного самоуправления: перспективы применения в России // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. — 2018 — Т. 20. — №3. — С. 436—446.; Кузнецов И. И., Жаров А. С. Местное самоуправление в единой системе органов публичной власти: предпосылки и перспективы // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Социология. Политология. 2023. Т. 23, вып. 1. С. 91—95.

⁴⁵ Жаров А. С. Развитие налоговой системы России: политический и исторический опыт её реформирования // Общество: политика, экономика, право. — 2018. — №6. — С. 36—40.

публикаций⁴⁶ в сборниках материалов международных конференций. Общий объём публикаций составляет 5,12 п. л.

Диссертация прошла обсуждение и была рекомендована к защите кафедрой истории и теории политики факультета политологии Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова.

Структура и объем диссертации

Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих шесть параграфов, заключения и списка литературы. Объем диссертации составляет 181 страницу, список литературы содержит 199 наименований.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** последовательно раскрывается актуальность темы диссертационного исследования, даётся характеристика степени научной разработанности, определены источниковая база, хронологические рамки, объект и предмет исследования, его цель и задачи. В данном разделе также характеризуются теоретическая база и методологическая основа, формулируются элементы научной новизны, выносимые на защиту положения, теоретическая и практическая значимость диссертационной работы, излагаются результаты апробации исследования и его структура.

Первая глава «Основные направления налоговой политики в системе земского самоуправления России» посвящена анализу трансформации налоговой политики в контексте развития системы земского самоуправления России второй половины XIX – начала XX вв. и рассмотрению особенностей

⁴⁶ Жаров А. С. Местное самоуправление в единой системе органов публичной власти: перспективы развития налоговой политики // Материалы Международного молодежного научного форума «ЛОМОНОСОВ-2022» / Отв. ред. И.А. Алешковский, А.В. Андриянов, Е.А. Антипов, Е.И. Зимакова. [Электронный ресурс] – М.: МАКС Пресс, 2022. URL: https://lomonosov-msu.ru/archive/Lomonosov_2022/data/25658/146967_uid61836_report.pdf; Жаров А. С. Институциональная преэминентность местного самоуправления в России: исторический опыт и современное состояние // Материалы Международного молодежного научного форума «ЛОМОНОСОВ-2021» / Отв. ред. И.А. Алешковский, А.В. Андриянов, Е.А. Антипов, Е.И. Зимакова. [Электронный ресурс] – М.: МАКС Пресс, 2021. URL: https://lomonosov-msu.ru/archive/Lomonosov_2021/data/22435/132395_uid61836_report.pdf; Жаров А. С. Границы государственной и местной власти в реализации налоговой политики земств // Материалы Международного молодежного научного форума «ЛОМОНОСОВ-2019» / Отв. ред. И.А. Алешковский, А.В. Андриянов, Е.А. Антипов. [Электронный ресурс]. – М.: МАКС Пресс, 2019. URL: https://lomonosov-msu.ru/archive/Lomonosov_2019/data/15762/98770_uid61836_report.pdf; Жаров А. С. Политика государства в области земельных отношений: исторический аспект и современное состояние // Материалы Международного молодежного научного форума «ЛОМОНОСОВ-2018» / Отв. ред. И.А. Алешковский, А.В. Андриянов, Е.А. Антипов. [Электронный ресурс] — М.: МАКС Пресс, 2018. URL: https://lomonosov-msu.ru/archive/Lomonosov_2018/data/13475/78585_uid61836_report.pdf; Жаров А. С. К вопросу об использовании исторического опыта земельной политики России в решении земельных проблем на современном этапе // Материалы Международного молодежного научного форума «ЛОМОНОСОВ-2017» / Отв. ред. И.А. Алешковский, А.В. Андриянов, Е.А. Антипов. [Электронный ресурс] — М.: МАКС Пресс, 2017. URL: https://lomonosov-msu.ru/archive/Lomonosov_2017/data/10752/uid61836_report.pdf.

налогового обеспечения в системе земского самоуправления России второй половины XIX – начала XX вв.

В первом параграфе *«Трансформация налоговой политики России второй половины XIX – начала XX веков»* рассматривается динамика изменения налоговой политики анализируемого исторического периода, выделены основные периоды ее развития, каждый из которых отражает определенный уровень эволюционного развития налогового механизма, посредством которого реализовывалась государственная налоговая политика России.

Первый период реформирования характеризуется как подготовительный, в ходе которого были заложены инфраструктурные и правовые основы для дальнейших преобразований налогового обложения Российской империи; произошло закрепление на законодательном уровне структуры налогов и сборов в рамках общей налоговой системы государства. Были частично преобразованы косвенные налоги, разрешена предпринимательская деятельность для всех слоев населения, сформирован фундамент для дальнейшей модернизации налоговой системы страны, для которой были характерны неравномерность налогообложения и сохранение подушной подати, тормозившей экономическое развитие России.

Основным вектором развития налоговой системы в рамках второго периода является поступательное движение к устранению подушной подати и введению принципов всеобщности и равенства налогообложения. Достижению указанных задач способствовали установление дифференциальной структуры местных бюджетов, разграничение и закрепление налоговой базы между общегосударственным и местными бюджетами, введение шкалы окладов, учитывающей условия конкретного территориального образования, а также включение в систему налогообложения ранее неподатных сословий. В рамках данного этапа произошла отмена подушной подати, что открывало возможности применения более совершенных методов реализации налоговой политики, исключения принципа сословности в налоговом механизме государства, введения равномерного налогового обложения и критерия платежеспособности населения.

К числу основных мероприятий третьего периода следует отнести изменения в исчислении промыслового налога, в методике оценки торговых и промышленных предприятий; повышение прямого налога для крестьян с целью уравнивания положения сельского населения; повышение косвенного налогообложения. Несмотря на ряд предпринятых правительством мер и положений (усиление сословного начала и бюрократизация местного самоуправления), препятствующих развитию налоговой системы Российской империи в указанном направлении, была сформирована реальная налоговая база для пополнения государственной казны и местных бюджетов, введены элементы прогрессивного налогообложения, относительно снижено налоговое бремя крестьян за счет включения в состав налогоплательщиков зажиточных слоев населения, увеличено количество налогов и сборов, а также расширен перечень отраслей экономики, подлежащих обложению. Период характеризуется отменой подушной подати на всей территории России. После преодоления основного

налогового барьера, препятствовавшего индустриальному развитию государства, налоговая политика была направлена на совершенствование тех механизмов, которые стали применяться после проведенных ранее реформ. При этом произошло изменение курса налоговой политики правительства и его переориентация на максимальное повышение доходности государственной казны, которая, как следствие, привела к усилению налогового бремени населения для обеспечения роста поступлений. В этих целях продолжилось увеличение косвенного налогообложения, был введен квартирный налог, проводилось совершенствование предпринимательского налога, а также вводились элементы подоходно-прогрессивного обложения. В ходе проводимой налоговой политики во второй половине XIX – начале XX вв. и реформирования налоговой системы государства, основных механизмов и принципов сбора налогов и сборов, произошло достижение относительно сбалансированного бюджета и устойчивого притока налоговых поступлений.

Во втором параграфе «*Особенности налогового обеспечения в системе земского самоуправления*» рассматривается налоговый механизм, посредством которого государство реализует налоговую политику и обеспечивает финансовую основу деятельности самоуправления (поземельный налог, домовый налог, налоги с недвижимого имущества, промысловый налог, трактирный налог, билеты на торговые и промышленные заведения, гербовый сбор, гильдейский сбор); неналоговые источники доходов земств – специальные фонды (пенсионный, страховой, дорожный), государственные пособия, дотации, субвенции, кредиты.

Налоговая политика в системе земского самоуправления в конце XIX – начале XX вв., использовала те же самые элементы налогового механизма, которые использует современная налоговая политика: управление, планирование, регулирование, контролирование, принуждение, информирование и консультирование. Выстраивание земской налоговой системы происходило на основе регулирования соотношения прямого и косвенного налогообложения, общегосударственных, региональных и местных налогов, отраслевой налоговой нагрузки, направленности предоставления налоговых льгот, установления перечня налогов, их объектов, ставок и способов уплаты, а также принципов исчисления налоговой базы.

Земская реформа 1864 г. изменила налоговую политику: параллельно с учреждением органов местного самоуправления изменялась система налоговых сборов. Согласно «Положению о губернских и уездных земских учреждениях» созданные земства приобретали право раскладки и взимания налогов с населения губернии, которое имело движимое и недвижимое имущество. Законом было предусмотрено только одно ограничение, связанное с определением размеров налогов. Общим основанием размера обложения служили ценность и доходность облагаемого имущества.

Во второй половине XIX - начале XX в. в Российской империи на законодательном уровне был закреплён принцип формирования финансово-экономического фундамента местного самоуправления, предполагающий

взимание налоговых поступлений с различных видов собственности и доходов физических лиц, проживающих на территории конкретного местного сообщества, и, как следствие, первостепенное расходование поступлений от местных налогов и сборов для решения социально-экономических проблем и потребностей данного территориального образования.

Анализ структуры земских доходных смет, показывает, что финансовая деятельность земских органов управления имела структурированный характер. Земства, выполняя функции планирования и контроля, основывались в своей деятельности на принципах самоуправления и самофинансирования. Опыт земств по формированию и использованию специальных фондов может быть учтён и адаптирован при решении социально-экономических вопросов муниципальных образований современной России, особенно в части образования пенсионных фондов, что на данный момент достаточно актуально.

Сложившаяся в рамках земского самоуправления налоговая система предоставляла условия органам местного самоуправления для самостоятельного формирования расходных смет и благоприятствовала их эффективному бюджетированию, что определило неуклонный рост земских доходов. Введенные в рамках системы земского самоуправления подходы к налоговому обложению и формированию местных бюджетов сделали возможным установление финансово-экономического фундамента своей деятельности, который обеспечил укоренение органов местного самоуправления в рамках кардинальных преобразований российского общества в начале XX в.

Проводимая налоговая политика и развитие финансовой основы земского самоуправления во второй половине XIX – начале XX вв. обеспечили становление относительно рациональной и устойчивой налоговой системы государства. Земский опыт применения различных инструментов налогового механизма для финансового обеспечения местных органов самоуправления с целью реализации направлений налоговой политики, признанных на определенном этапе социально-экономического развития страны в качестве приоритетных, представляет интерес для совершенствования налоговой политики в системе местного самоуправления современной России.

Во второй главе «Сравнительный анализ налоговой политики в системе земского самоуправления и в современной России» проводится сопоставление механизма и принципов налоговой политики в системе земского самоуправления и в системе местного самоуправления современной России, а также сопоставление подходов к формированию и функционированию налоговых систем исследуемых исторических периодов.

В первом параграфе *«Формирование и функционирование налоговой системы»* рассмотрены структура налогов и сборов, основные категории доходов, финансовая база местного налогообложения в системе земского самоуправления России и в системе местного самоуправления современной России.

Налоговая система исследуемого периода второй половины XIX – начала XX вв. была достаточно разноплановой и состояла из совокупности таких

элементов как: повинности, подати, налоги и сборы, которые менялись в процессе развития политического и социально-экономического устройства государства.

Во второй половине XIX в. в Российской империи наметился переход к системе налогообложения, распространяющейся на все слои общества, а также сложилась вертикальная структура финансовых органов с разграничением полномочий органов власти по вопросам налогообложения. Повышение уровня развития общества привело к преобразованиям налоговой сферы и к переходу к прогрессивным способам налогообложения. Изменения коснулись и структуры постоянных государственных налогов, которая стала охватывать все аспекты жизни населения.

Для материального обеспечения местного самоуправления были выработаны различные источники финансов и инструменты пополнения бюджета, аналогичные тем, что применялись на общегосударственном уровне. Исследование структуры налоговой системы и формирования финансовой базы органов земского самоуправления показывает, во-первых, определенную автономность и относительную независимость земских учреждений от государственного управления, во-вторых, самостоятельную траекторию развития системы местных налогов и сборов, существенным образом обеспечивающих финансовую самостоятельность местных органов самоуправления.

В тех регионах, где местные бюджеты не соответствовали объему возложенных на них полномочий, постепенно был введен механизм бюджетного выравнивания. Земства, имея широкую сферу деятельности (избирание своих руководящих органов, определение структуры управления и основных направлений деятельности, подбор и обучение профессиональных кадров), имели ряд существенных ограничений. Эти ограничения выражались в изолированности и отсутствии коммуникаций между соседними территориальными образованиями, в обособленности хозяйственной деятельности, в отсутствии горизонтальных связей, в излишней бюрократизации аппарата управления. Совокупность перечисленных факторов приводила к усилению подчинённости и зависимости земств от центральной государственной власти и способствовала воздействию на систему местного самоуправления.

Во второй половине XIX – начале XX вв. в Российской империи, налоговая политика, реализуемая в системе земского самоуправления, опиралась на следующие основные принципы: дифференциация налоговых доходов государственного и местных бюджетов и самофинансирование системы земского самоуправления, что созвучно традициям, реализуемым в современной налоговой практике.

Результат историко-политологического анализа налоговой политики в системе земского самоуправления и в современной России показывает определённую схожесть двух налоговых систем, в то же время, имеющих ряд принципиальных различий. В течение XIX и в начале XX вв. система местного налогообложения в России претерпела изменения, в результате чего была создана относительно эффективная налоговая система, позволяющая органам местного самоуправления реализовывать возложенные на них полномочия.

Законодательная база позволяла обеспечить пополнение бюджетов за счет налоговых поступлений. В трёхуровневой налоговой системе России региональные и местные налоги выделены в качестве отдельных уровней и обособлены друг от друга.

Реорганизация общественного устройства второй половины XIX в. повлекла необходимость реформирования налоговой политики, которая, в свою очередь, определила изменение фискальных отношений, тормозящих социальное и экономическое развитие государства, и стимулировала переход на налоговый механизм и принципы, способствующие развитию хозяйственной деятельности субъектов. Можно заключить, что направления совершенствования налоговой политики в системе местного самоуправления Российской Федерации должны учитывать исторический опыт и особенности формирования налоговой базы на местном уровне в России. Исторический опыт должен учитываться при формировании доходной базы местного самоуправления с учетом перераспределения бюджетных средств, достаточных для реализации возложенных на органы местного самоуправления функций и обязательств. Налоговая политика, реализуемая с учётом опыта формирования и функционирования налоговой системы, должна способствовать удовлетворению социально-экономических потребностей всех слоев, проживающего на конкретной территории населения.

Во втором параграфе *«Механизм и принципы налоговой политики в системе земского самоуправления и в системе местного самоуправления современной России»* проводится сравнительный анализ механизма и принципов сбора налогов в системе земского самоуправления России и в системе местного самоуправления современной России. В качестве основных параметров сравнения выступили: субъекты и объекты местного налогообложения, структура местных налогов и доходы местных бюджетов, методика исчисления местных налогов и др. Земская реформа привела к реализации следующих принципов налогового обложения и формирования бюджета: принципа бюджетного и кассового единства, принципа прозрачности государственного бюджета и общественного контроля за деятельностью управ.

Соотнесение исторических традиций развития механизма и принципов налоговой политики в системе земского самоуправления и в системе местного самоуправления современной России дает нам возможность сопоставить особенности налоговых механизмов и сформировать ряд направлений совершенствования налоговой политики отечественного самоуправления в части рационализации налоговой системы, характеризующейся справедливостью и пропорциональностью обложения: оптимизация источников пополнения местных бюджетов; установление обоснованной пропорции нормативов зачисления налогов в местные бюджеты; введение элементов прогрессивности налогообложения; совершенствование системы учета и оценки объектов налогообложения; дальнейшее развитие деятельности по формированию специальных фондов как неналогового источника пополнения местных бюджетов. При этом должны соблюдаться принцип территориального единства,

предусматривающий взимание и использование налоговых доходов в рамках конкретного территориального образования, что позволит применять систему местного налогообложения в качестве катализатора положительных тенденций в экономическом развитии и обеспечении социальных гарантий жителям территориальных сообществ.

Комплекс местных налогов и сборов, принципов их построения целесообразно рассматривать, во-первых, как целостный механизм в рамках государственной налоговой системы, с помощью которого осуществляется управление социальным, экономическим и политическим развитием территорий, регулирование социального положения граждан, экологической ситуации территориальных образований; во-вторых, как взаимосвязанную систему инструментов, которая координирует качественно-количественные характеристики данного влияния.

В третьей главе «Перспективы применения опыта земств в процессе реализации налоговой политики органами местного самоуправления современной России» анализируется возможность имплементации опыта налоговой политики в системе земского самоуправления при решении современных вопросов функционирования органов местного самоуправления.

В первом параграфе *«Значение опыта налоговой политики в системе земского самоуправления при решении современных вопросов функционирования органов местного самоуправления»* рассмотрены возможности внедрения и условия адаптации выявленных в диссертационном исследовании ключевых принципов функционирования земств второй половины XIX – начала XX вв. (самофинансирование, самоуправление, профессиональные кадры).

Результаты проведенного анализа показали, что реализация данных принципов возможна следующим образом:

самофинансирование – посредством расширения налоговой базы и реформирования системы налогообложения с целью повышения доходности местных бюджетов и гарантирования финансовой возможности реализации возложенных на них функций (оптимизация количества источников финансовых поступлений местных бюджетов, установление обоснованной пропорции нормативов зачисления налогов; введение прогрессивной шкалы налогообложения; совершенствование системы учёта и оценки стоимости земель и объектов недвижимости; горизонтальное и вертикальное финансовое выравнивание; дальнейшее развитие деятельности по формированию специальных фондов как неналогового источника пополнения местных бюджетов);

самоуправление – путем изменения правового положения муниципальных образований в российской политической системе и формирования институциональных возможностей их функционирования; корректировки положения структур местного самоуправления в нормативно-правовых актах с целью достижения их соответствия национальным традициям и повышения эффективности управления территориальными образованиями и их устойчивого социально-экономического развития;

профессиональные кадры – через реализацию на государственном уровне программ повышения квалификации и профессиональной переподготовки муниципальных служащих; активного вовлечения граждан в решение социально значимых проблем местности и обеспечения информационной открытости деятельности органов местного самоуправления; наращивание возможностей и путей участия индивидов в жизни местного сообщества, в том числе с помощью краудсорсинговых платформ.

Совершенствование системы местного самоуправления с использованием опыта земств, должно строиться с учётом трех базовых принципов: самоуправление, самофинансирование и подготовка профессиональных кадров. Реализация данных принципов возможна посредством совершенствования правового положения местного самоуправления и институциональных возможностей их функционирования; расширения налоговой базы и реформирования системы налогообложения с целью повышения доходности местных бюджетов и гарантирования финансовой возможности реализации возложенных на них функций; реализации на государственном уровне программ повышения квалификации и профессиональной переподготовки муниципальных служащих; активного вовлечения граждан в решение социально значимых проблем местности и обеспечения информационной открытости деятельности органов местного самоуправления; а также учета специфики развития современного общества в целом и социально-политических, экономических, культурных и этнических особенностей конкретных территорий.

Во втором параграфе *«Институциональная преемственность налоговой политики в системе местного самоуправления современной России»* рассмотрена трансформация института местного самоуправления в процессе исторического развития, изменение его роли и значения в системе государственного устройства, изменения в отношениях между органами местного самоуправления и государственной власти по вопросам налоговой и бюджетной политики.

Созданная во второй половине XIX – начале XX вв. институциональная среда в системе земского самоуправления, фундамент которой был заложен предшествующими реформами, проводимыми в Российской империи, отвечала требованиям времени, была способна реагировать на социально-экономические вызовы. Реализуемая местная налоговая и финансово-бюджетная политика была нацелена на обеспечение постоянно растущих потребностей населения. Гибкость механизма местного налогообложения и личная заинтересованность представителей местного дворянства на местах позволяли проводить качественную налоговую и финансово-бюджетную политику, результат которой находил своё выражение в создании социально значимых инфраструктурных объектов конкретного региона. Важным фактором функционирования института земского самоуправления являлось наличие на территории собственников недвижимого имущества, заинтересованных в развитии региона и способных участвовать в данном процессе финансово, что являлось своего рода дальнейшей гарантией развития социальной и инфраструктурной базы региона.

Основные источники доходов, которыми располагают современные органы местной власти, как и прежде, могут быть отнесены к четырём категориям: налоги, неналоговые поступления, доходы от собственной хозяйственной деятельности и муниципальный кредит.

Институт местного самоуправления в современной России приобрёл существенные отличия, гарантии местного самоуправления закреплены в Конституции, органы местного самоуправления могут наделяться государственными полномочиями, а с принятием поправок в Конституцию, изменился статус местного самоуправления, которое теперь включено в единую систему публичной власти в Российской Федерации.

Ресурсные возможности местного самоуправления непосредственно коррелируют со степенью активности местных органов власти и их деятельности по внедрению инноваций, развитию предпринимательской деятельности и грамотной организации производства, привлечению граждан к решению проблем. Важным инструментом совершенствования налоговой политики является внедрение комплексной оценки эффективности проводимой налоговой политики на местном уровне, предусматривающей качественно-количественные параметры. Целесообразно включение данной оценки в общую оценку эффективности деятельности органов муниципальных образований и местного самоуправления, которая ежегодно проводится на территории Российской Федерации.

Анализ институциональной структуры, развития и функционирования налоговой политики, реализуемой в системе местного самоуправления демонстрирует наличие исторической преемственности в некоторых аспектах её реализации при очевидном значительном преобразовании институциональной среды. Происходит постоянный процесс взаимодействия традиций и инноваций, слияние имеющихся форм и подходов. В контексте временного исторического среза важно проследить трансформацию институтов, изучать опыт собственной институциональной среды, в том числе и для того, чтобы понять альтернативы и сформировать перспективные направления дальнейшего развития общественных отношений на всех уровнях государственного устройства, начиная с уровня муниципалитета, с целью достижения общественного благосостояния.

Изучение опыта функционирования института местного самоуправления в исторической динамике государственного развития, наряду с рассмотрением статуса местного самоуправления, в том числе конституционного, включая вопросы объёма полномочий, ресурсного обеспечения, межбюджетных отношений, ответственности и контроля на отдельных этапах его эволюции позволяет при анализе процесса становления и развития института местного самоуправления, как элемента системы публичной власти, учитывать его основные характеристики и влияние фактора исторической преемственности на институционализацию местного самоуправления.

В заключении сформулированы и обобщены основные выводы диссертационного исследования.

III. ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

Публикации в изданиях, отвечающих требованиям п. 2.3 Положения о присуждении ученых степеней в Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова по политическим наукам:

1. Кузнецов И. И., Жаров А. С. Местное самоуправление в единой системе органов публичной власти: предпосылки и перспективы // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Социология. Политология. 2023. Т. 23, вып. 1. С. 91–95. (0,58 п.л. / авторский вклад 0,29 п. л. Импакт-фактор РИНЦ – 0,36)

2. Жаров А. С. О пределах государственной и местной власти в вопросах реализации налоговой политики местного самоуправления: теоретические взгляды А. И. Васильчикова // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. — 2019. — Т. 21. — №1. — С. 140—148. (0,72 п.л. Импакт-фактор РИНЦ – 0,70)

3. Жаров А. С. Перспективы применение опыта налогообложения земского самоуправления второй половины XIX - начала XX вв. при решении современных проблем органов местного самоуправления // Вестник Московского государственного областного университета. — 2019. — № 1. С. 48—57. (0,62 п.л. Импакт-фактор РИНЦ – 0,76)

4. Жаров А. С. Земельная политика и земельные отношения в России: прошлое и настоящее // Вестник Московского государственного областного университета. — 2019. — № 2. — С. 52—65. (0,97 п.л. Импакт-фактор РИНЦ – 0,76)

5. Жаров А. С. Зарубежный опыт налоговой политики местного самоуправления: перспективы применения в России // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. — 2018 — Т. 20. — №3. — С. 436—446. (0,79 п.л. Импакт-фактор РИНЦ – 0,75)

Публикации из Перечня рецензируемых научных изданий ВАК при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук:

6. Жаров А. С. Развитие налоговой системы России: политический и исторический опыт её реформирования // Общество: политика, экономика, право. — 2018. — №6. — С. 36—40. (0,56 п.л. Импакт-фактор РИНЦ – 0,307)

Публикации в других научных изданиях:

7. Жаров А. С. Местное самоуправление в единой системе органов публичной власти: перспективы развития налоговой политики // Материалы Международного молодежного научного форума «ЛОМОНОСОВ-2022» / Отв.

ред. И.А. Алешковский, А.В. Андриянов, Е.А. Антипов, Е.И. Зимакова. [Электронный ресурс] – М.: МАКС Пресс, 2022. URL: https://lomonosov-msu.ru/archive/Lomonosov_2022/data/25658/146967_uid61836_report.pdf

8. Жаров А. С. Институциональная преемственность местного самоуправления в России: исторический опыт и современное состояние // Материалы Международного молодежного научного форума «ЛОМОНОСОВ-2021» / Отв. ред. И.А. Алешковский, А.В. Андриянов, Е.А. Антипов, Е.И. Зимакова. [Электронный ресурс] – М.: МАКС Пресс, 2021. URL: https://lomonosov-msu.ru/archive/Lomonosov_2021/data/22435/132395_uid61836_report.pdf

9. Жаров А. С. Границы государственной и местной власти в реализации налоговой политики земств // Материалы Международного молодежного научного форума «ЛОМОНОСОВ-2019» / Отв. ред. И.А. Алешковский, А.В. Андриянов, Е.А. Антипов. [Электронный ресурс]. – М: МАКС Пресс, 2019. URL: https://lomonosov-msu.ru/archive/Lomonosov_2019/data/15762/98770_uid61836_report.pdf

10. Жаров А. С. Политика государства в области земельных отношений: исторический аспект и современное состояние // Материалы Международного молодежного научного форума «ЛОМОНОСОВ-2018» / Отв. ред. И.А. Алешковский, А.В. Андриянов, Е.А. Антипов. [Электронный ресурс] — М.: МАКС Пресс, 2018. URL: https://lomonosov-msu.ru/archive/Lomonosov_2018/data/13475/78585_uid61836_report.pdf

11. Жаров А. С. К вопросу об использовании исторического опыта земельной политики России в решении земельных проблем на современном этапе // Материалы Международного молодежного научного форума «ЛОМОНОСОВ-2017» / Отв. ред. И.А. Алешковский, А.В. Андриянов, Е.А. Антипов. [Электронный ресурс] — М.: МАКС Пресс, 2017. URL: https://lomonosov-msu.ru/archive/Lomonosov_2017/data/10752/uid61836_report.pdf