

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
имени М. В. ЛОМОНОСОВА
ФАКУЛЬТЕТ ПОЛИТОЛОГИИ

На правах рукописи

Жаров Артем Сергеевич

Опыт налоговой политики в системе земского самоуправления России

Специальность: 5.5.1. «История и теория политики»

ДИССЕРТАЦИЯ

на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Научный руководитель:
доктор политических наук, доцент
Кузнецов Игорь Иванович
доктор философских наук, профессор
Кукушкина Елена Иосифовна

Москва — 2023

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА I. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ В СИСТЕМЕ ЗЕМСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ РОССИИ.....	21
§ 1.1. Трансформация налоговой политики России второй половины XIX – начала XX веков.....	21
§ 1.2. Особенности налогового обеспечения в системе земского самоуправления	43
ГЛАВА II. СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ В СИСТЕМЕ ЗЕМСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ	62
§ 2.1. Формирование и функционирование налоговой системы	62
§ 2.2. Механизм и принципы налоговой политики в системе земского самоуправления и в системе местного самоуправления современной России ...	83
ГЛАВА III. ПЕРСПЕКТИВЫ ПРИМЕНЕНИЯ ОПЫТА ЗЕМСТВ В ПРОЦЕССЕ РЕАЛИЗАЦИИ НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ.....	111
§ 3.1. Значение опыта налоговой политики в системе земского самоуправления при решении современных вопросов функционирования органов местного самоуправления.....	111
§ 3.2. Институциональная преемственность налоговой политики в системе местного самоуправления современной России.....	132
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	152
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ.....	159

ВВЕДЕНИЕ

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,

² Аксаков И.С. Смешение 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.

К. Д. Кавелин⁸, М. М. Ковалевский⁹, А. И. Кошелев¹⁰, 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.

⁵ Безобразов В. П. Земские учреждения и самоуправление. М.: Унив. тип. (Катков и К°), 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.

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°), 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° 1905. 245 с.; Чичерин Б. Н. Курс государственной науки [соч.] - М. : Типо-лит. Выс. утв. Т-ва И. Н. Кушнерев и К°, 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.Милютин 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 Акватерм 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

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

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.

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.

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, 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

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.; 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.-Петерб. 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 Варьянан 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.

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, 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

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 колее (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 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 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 неoinституционального 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 неoinституционального 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. Неoinституциональное направление в политических исследованиях позволяет использовать междисциплинарный подход и статистические методы для более

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.

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 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 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.).

б. Учитывая избирательность внедрения земств в Российской империи, где местное самоуправление функционировало только на территориальных образованиях, обладающих потенциалом самофинансирования, представляется обоснованным 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 объема 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

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:

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 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 объём диссертации

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

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.

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 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; 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.

ГЛАВА I. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ В СИСТЕМЕ ЗЕМСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ РОССИИ

§ 1.1. Трансформация налоговой политики России второй половины XIX – начала XX веков

Реформы налоговой системы второй половины XIX – начала XX вв. связаны с развитием самоуправления в России. Цель данных реформ состояла в формировании налоговой системы, отвечающей требованиям современности. Новая налоговая система должна была способствовать гармонизации интересов экономики и общества, стимулировать накопление и способствовать рациональному использованию национального богатства страны, и, как следствие, обеспечивать социальный и экономический прогресс общества.

Идеи местного самоуправления в XVIII – в первой половине XIX вв. постепенно начинают применяться в практической деятельности. Крестьяне, наряду со всеми остальными сословиями, становятся участниками выборных органов. Выборные органы начинают заниматься следующими вопросами: благоустройство городов и строительство дорог, содействие в решении социальных вопросов, вопросов в сфере здравоохранения, для решения которых за ними закрепляются определенные права и обязанности. В итоге, формирование структуры земского самоуправления показало возможность эффективного воздействия населения на решение социальных и экономических проблем конкретных местностей.

XIX в. представляет собой особый период развития налоговой политики в Российской империи. К середине века сложилась податная система, как система платежей податных сословий в государственную казну, основы которой были заложены преобразованиями Петра I. Питейный откуп (механизм пополнения государственной казны за счёт винной монополии) и подушные сборы, которыми обременялись крестьяне, составляли основу податной системы страны до начала реформ. Основным прямым налогом долго оставалась подушная подать, которая

не отвечала экономическим условиям того времени, но правительство долго не решалось заменить её подоходным налогом.

На протяжении первой половины XIX в., проводимая налогово-бюджетная политика в Российской империи не приводила к профицитному бюджету. Более половины государственных доходов составляли подушная подать, питейный налог и оброчные сборы. Такая налоговая структура в Российском бюджете сохранилась «...вплоть до начала Великих реформ. Несколько изменялось лишь процентное соотношение статей»⁴⁷.

Основу податной системы составляли преимущественно налоги, которыми облагалось крестьянское население. Основными плательщиками прямых налогов были податные сословия, к которым относились, прежде всего крестьяне и мещане. Крестьяне, кроме податных сборов, отбывали натуральные и денежные повинности, а также облагались мирскими сборами (денежная замена натуральных повинностей), которые назначались мирскими сходами⁴⁸.

Сложившаяся система разного рода податей и сборов становилась непосильной для сельского населения, а объём налогов, приходящийся на работника, мог превосходить возможности налогоплательщиков во многих губерниях. Как результат, «к середине XIX в. возможности старой податной системы оказались исчерпанными»⁴⁹.

Период первой половины XIX в. является важным этапом для формирования отечественной системы местного самоуправления и, как следствие этого, трансформации налоговой политики.

Исследуемый период второй половины XIX – начала XX вв. (до 1917 г.) следует, на наш взгляд, разделить на три, каждый из которых отражает определенный уровень эволюционного развития налогового механизма, посредством которого реализовывалась государственная налоговая политика России.

⁴⁷ Шацилло, М. К. Эволюция налоговой системы России в XIX в. // Экономическая история: ежегодник. – 2003. – Т. 2002. – С. 357-358.

⁴⁸ Там же. С. 359.

⁴⁹ Архипкин И. В. Формирование структуры и трансформация задач местного самоуправления в России XIX – начала XX веков. // Сибирский юридический вестник. 2009. №2 (45). С. 5.

Следует отметить, что задолго до реформ с целью повышения эффективности управления местного хозяйства правительством ставились задачи упорядочивания земских сборов. Важным событием в данном процессе стало издание «Устава о земских повинностях» 1851 г. Здесь следует согласиться с А. И. Васильчиковым⁵⁰, который расценивал это событие как начало земского реформирования. А. И. Васильчиков, будучи предводителем дворянства Новгородской губернии, гласным Старорусского уездного и Новгородского губернского земств, председателем Петербургского комитета Славянского благотворительного общества, занимался проблемами самоуправления, внутренней политикой государства и сельским хозяйством, входил в состав правительственной комиссии по вопросам понижения выкупных платежей. В своих работах А. И. Васильчиков рассматривал проблемы, не утратившие актуальности и в настоящее время. Раскрывая значение предметов ведомств земских учреждений (дорожное управление, общественное призрение, народное продовольствие, народное здравие, общественное благоустройство, элементарное образование, тюремное управление), А. И. Васильчиков отмечал, что самой существенной и важной принадлежностью самоуправления является хозяйственное направление, то есть, составление смет и раскладок, а также расходование средств по предметам, находящимся в ведении земских властей⁵¹. Отмечая важность и значение «Устава о земских повинностях» в развитии управления местным хозяйством, необходимо отметить, что Комитет о земских повинностях и Особые присутствия для исполнения, утверждённые по уставу, впоследствии трансформировались в земские собрания и управы.

В первый период с 1851 г. до начала реформы в 1864 г., в 1859 г. была образована специальная Комиссия при Министерстве финансов. В ее задачу входила ликвидация податной сословности, отмена подушной подати, изменение

⁵⁰ 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.

⁵¹ 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. 145.

крестьянского бремени, то есть снижение сборов и повинностей, в соответствии с платёжеспособностью населения. Комиссия по податному делу имела консультативный характер, решения принимались министром. Результаты работы комиссии отличались малой эффективностью, разработанные проекты по пересмотру податей и сборов практически не были реализованы.

Проведение земской реформы – «одного из главных и успешных направлений Великих реформ»⁵², в полной мере стало возможным после осуществления реформы 1861 г., заложившей основы инфраструктурного значения для реализации реформы местного самоуправления. Реформа изменила экономический базис страны, что повлекло дальнейшие изменения в политической, правовой и социальных сферах. Следует отметить, что отмена крепостного права, предоставление юридической самостоятельности крестьянам, а также последующие реформы в судебной, образовательной, военной сферах послужили основой для дальнейшего развития страны и формирования в ней гражданско-правовых основ. Став свободными обывателями, крестьяне могли избираться в органы земского самоуправления, оставаясь низшим податным сословием. Крестьяне несли разного рода денежные и натуральные повинности. Вводились сельские и волостные органы управления. Административно-территориальной единицей в сельской местности являлась волость, управление которой составляли волостной сход, волостной старшина с волостным правлением и волостной крестьянский суд, а сельский сход и сельский староста представляли сельское самоуправление.

В 1862 г. министр финансов М. Х. Рейтерн предложил программу, в которой предусматривалось преобразование податной системы вместе с отменой питейных откупов. В данном периоде, в ходе реформ, преобразовать податную систему не удалось - сословность обложения сохранялась, но были преобразованы некоторые косвенные налоги. Замена винных откупов акцизом имела особое значение для выполнения фискальной функции налогов. С 1863 г. в России было

⁵² Шутов А. Ю. Роль Н.А.Милютин в подготовке земской реформы 1864 г // Вестник Московского университета. Серия 12: Политические. — 2011. № 3. — С. 58.

отменено право на свободное изготовление вина, и установлен контроль на его продажу.

Значимую роль в подготовке земской реформы сыграл Н. А. Милютин, будучи «...последовательным сторонником всесословного представительства и «выборного начала» в земствах, автором идеологии земского представительства в органах местного самоуправления, которая оказала определяющее влияние и на проекты земских реформ, и на окончательный вариант «Положения...» 1864 г.»⁵³, а «основы идеологии земского представительства, сформулированные Милютиным, стали частью проектов земских реформ»⁵⁴.

Среди преобразований, которые имели существенное значения для наполнения бюджета, следует также отметить: прекращение государственной добычи и продажи соли, передачу казённых соляных источников в частные руки, обложение соляного дохода акцизом; повышение акцизов на сахар и табак; установление сбора со страхований; введение налога на пассажиров.

Второй период с 1864 – 1890 гг., связан с реформами 1864 г., его можно обозначить как период широкой самостоятельности земских учреждений, взимания налогов, главным образом имущественных, как основных источников доходов.

Оценка имущества зависела от решения гласных, различных мнений и подходов, могла применяться также самооценка или определение доходности самими владельцами. При этом, следует отметить, что крестьянское сословие использовало самооценку гораздо эффективнее и точнее. Именно посредством земских сборов местные органы власти внедряли всесословность как важнейший принцип реформ.

Во многих земствах использовался подходящий принцип, который учитывал такие параметры как арендную и продажную цену земли, близость дорог и пунктов сбыта. Использовалась градация земель по разрядам. Земства использовали также раскладку сборов по критерию платёжеспособности

⁵³ Шутов А. Ю. Роль Н.А.Милютина в подготовке земской реформы 1864 г // Вестник Московского университета. Серия 12: Политические. — 2011. № 3. — С. 59.

⁵⁴ Там же. С. 71.

населения, так дешёвая земля могла оцениваться выше при хороших заработках местных жителей. Научным же способом, который являлся более объективным в исследовании экономического положения, считались статистические исследования.

В то же время, создание кадастра, в котором главную роль играли земские учреждения, способствовало формированию местных сборов. Земские сборы являлись составной частью податной системы России. Процесс реформирования податной системы России в 1864 г. включал в себя и трансформацию земских сборов. Образование земских учреждений в соответствии с «Положением о губернских и уездных земских учреждениях»⁵⁵ 1864 г. стало важным шагом на пути развития гражданского общества. Согласно положению в состав системы земских учреждений вошли уездное земское собрание и уездная земская управа. Земское собрание состояло из земских гласных, избираемых уездными землевладельцами, городскими обществами и сельскими обществами. Выборы уездных гласных происходили на съездах уездных землевладельцев, на съездах городских избирателей, на съездах выборных от сельских обществ⁵⁶. В этот период в России действовал «Устав о земских повинностях»⁵⁷, регламентирующий общие правила отправления земских повинностей, в том числе и с учётом региональной специфики.

«Положение о пошлинах за право торговли и других промыслов»⁵⁸, действующее с 1863 г. и существенно дополненное в 1865 г., регулировало преобразования в предпринимательской деятельности, которые происходили в течение 1863 – 1865 гг. Положение также регулировало взимание гильдейского сбора с 1863 по 1917 гг. На законодательном уровне все сословия могли заниматься предпринимательством, приобрести купеческие права мог любой

⁵⁵ Положение о губернских и уездных земских учреждениях. // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание второе. Т. XXXIX. Отд. 1. 1864 г. № 40457. СПб.: Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии. 1867. С. 1—14.

⁵⁶ Там же. С. 3—4.

⁵⁷ Устав о земских повинностях // Свод законов Российской империи. Том четвёртый. Уставы о повинностях. СПб.: Тип. Второго Отделения Собственной Е. И. В. Канцелярии. 1857. 846 с.

⁵⁸ Положение о пошлинах за право торговли и других промыслов. // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Второе. Том XXXVIII. Отд. 1. №39118. 1863 г. СПб.: Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии. 1866. С. 3—15.

желающий, кто располагал соответствующим капиталом. При этом патентная система и принципы гильдейского деления предпринимателей сохранились. В соответствии с положением для занятия торгово-промышленной деятельностью, предприниматели должны были брать гильдейские (купеческие) или промысловые свидетельства. Различие между данными свидетельствами заключалось в том, что сохранялись преференции купеческого сословия. В 1865 г. их количество уменьшилось с трех до двух и ограничивалось добровольное вступление в гильдию, промысловое налогообложение не претерпело существенных изменений. Для налоговой системы было характерно неравномерное обложение, не дифференцировался размер налогооблагаемых объектов, как следствие государственный бюджет не получал налоги с некоторых значительных капиталов. Преобразования в области прямых налогов не вели к отмене подушной подати с крестьян – основных плательщиков прямых налогов. Наряду с тем, что правительство повышало оклады подушных сборов, некоторым категориям граждан предоставлялись льготы. Дальнейшие трансформации привели к введению шкалы окладов, которая строилась с учётом условий местности.

В связи с тем, что основную долю в сборах с крестьян составляли выкупные платежи, которые по раскладке и способу взимания не отличались от прямых налогов⁵⁹, предпринимаемые меры не оказали существенного влияния на положение крестьян. Не отразилось на положении крестьян и введение государственного поземельного налога в 1875 г., которым облагались общественные и частные земли. До этого с общественного и частного владения землей был установлен земский сбор, который включался в местный бюджет, поэтому, по сути, изменилось название налога и происходило его перераспределение.

За счет принятых мер в начале 1870-х гг. удалось ликвидировать дефицит бюджета, при этом возросла налоговая нагрузка на податные сословия, ввиду увеличения подушной подати, оброчной подати и питейного налога. В целом,

⁵⁹ Тернер Ф. Г. Государство и землевладение. Ч. I. СПб., 1896. С. 302—304.

реформы, проводившиеся в этот период, способствовали появлению принципа равенства налогообложения.

В ходе начавшейся в 1870 г. городской реформы, целью которой был пересмотр городского общественного управления и хозяйства, создавались органы городского самоуправления. Так, согласно «Городовому положению»⁶⁰, к учреждениям городского общественного управления относились городские Избирательные Собрания, Городская Дума и Городская Управа. Задачей городских Избирательных Собраний являлось избрание гласных Городской Думы. Правом голоса в избрании гласных обладал любой русский подданный, достигший 25 лет, не имеющий недоимок по городским сборам и владеющий недвижимым имуществом в городских пределах. Важным фактором наличия права голоса являлся имущественный ценз. Городская Дума выполняла распорядительные функции, в том числе, установление, увеличение и уменьшение городских сборов и налогов. На Городские Управы возлагались исполнительные функции управления делами городского хозяйства. Число членов управы определялось Городской Думой, а в городах, где Городские Управы не были учреждены, исполнительные функции выполнял городской голова. Контрольно-надзорные функции за деятельностью органов городского самоуправления выполняло Губернское по городским делам Присутствие. Проводимая городская реформа способствовала развитию местного самоуправления.

Финансовая ситуация в стране изменилась в связи с Русско-турецкой кампанией (1877-1878 гг.): возник бюджетный дефицит, вырос государственный долг, упал курс бумажного рубля. В связи с этим правительство стало проводить экономическую политику, направленную на достижения финансовой стабильности. Стала очевидна необходимость реформирования податной системы.

⁶⁰ Городовое положение // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание второе. Т. XLV. Отд. 1. 1870 г. № 48498. СПб.: Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии. 1874. С. 821—839.

В 1879 г. было принято решение о подготовке реформы налоговой системы. Проект реформы, предусматривающий замену подушной подати подоходным, личным и усадебным налогами, которые должны были платить все сословия, не получил одобрения правительства и реализован не был. Однако, подготовительные работы в ходе подготовки реформы позволили оценить уровень доходности крестьянских хозяйств. Были проведены ряд мероприятий, направленных на смягчение положения крестьян. Прежде всего, было установлено снижение в два раза выкупных платежей, введен принцип обязательности выкупа и причисления временнообязанных крестьян к разряду собственников. В мае 1882 г. был издан «Указ о постепенной замене подушной подати другими налогами»⁶¹.

Реформирование налоговой системы проводилось с целью повышения уровня материального благосостояния населения. Правительство понимало, что данная цель может быть достигнута посредством введения принципа всесословности налогообложения и установления налоговой нагрузки с учётом платежеспособности населения. Исходя из этого, оно последовательно предприняло следующие меры: отменило соляной налог, понизило выкупные платежи и упразднило подушную подать.

Завершение упразднения подушной подати предполагалось в 1891 г. и предусматривалось постепенное освобождение различных категорий крестьян от уплаты подати, начиная с тех, кто находился в наиболее тяжелых условиях. Однако, сроки проведения податной реформы были сокращены. Н. Х. Бунге считал, «что с отменой подушной подати, с одной стороны, прекратится накопление крупных недоимок, а с другой – возвысится благосостояние всего земледельческого населения, и оно уплатит свободно, по своим средствам, в виде косвенных налогов, акцизов с вина, пива, сахара, табака, таможенных пошлин с

⁶¹ О постепенной замене подушной подати другими налогами: указ // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Третье. Т. II. 1882 г. № 887. СПб.: Государственная типография. 1886. С. 212.

чая и других предметов значительную долю того, что взыскивается принудительно в виде подушной подати»⁶².

Закон от 28 мая 1885 г. предписывал отменить с 1 января 1887 г. взимание подушной подати во всей Российской империи за исключением Сибири⁶³. Вместе с тем, в 1886 г. для государственных крестьян, был значительно повышен прямой налог, за счет преобразования оброка в выкупные платежи⁶⁴. Данные меры предпринимались с целью уравнивания положения различных слоев сельского населения.

Как отмечалось, процесс ликвидации сословного налогообложения сопровождался привлечением к обложению ранее освобождённого от уплаты прямых налогов населения. В 1885 г. был установлен налог с денежных капиталов в размере 5%, который распространялся на доход, получаемый от вкладов в банковских учреждениях и от различных процентных бумаг, как государственных, так и частных⁶⁵. Изменения в системе сбора промыслового налога также способствовали обложению материально обеспеченных слоев населения.

Налоговая система, сложившаяся в ходе реформ 1880-х гг. была достаточно социальной и прогрессивной: сложилась податная система; введён принцип всесословности; стал использоваться критерий платежеспособности налогоплательщика; к обложению привлечены доходы имущих групп; сглажена неравномерность обложения сельского населения; увеличена доля косвенного обложения.

Второй период развития земской налоговой системы с 1864 г. до реформ Александра III в 1890-х гг., можно охарактеризовать как период развития налоговой политики с широким кругом полномочий земств в хозяйственных

⁶² Ананьич Н. И. К истории отмены подушной подати в России // Исторические записки. 1974. №94. С. 197.

⁶³ Об отмене подушной и преобразовании оброчной податей: мнение Государственного Совета // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Третье. Т. V. 1885 г. № 2988. СПб.: Государственная типография. 1887. С. 238—239.

⁶⁴ О преобразовании оброчной подати бывших государственных крестьян в выкупные платежи: мнение Государственного Совета // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Третье. Т. VI. 1886 г. №3807. СПб.: Государственная типография. 1888. С. 303—305.

⁶⁵ Положение о сборе с доходов от денежных капиталов // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Третье. Т. V. 1885 г. № 2961. СПб.: Государственная типография. 1887. С. 225—226.

делах. Так, по «Положению о губернских и уездных земских учреждениях», где закон «не успел дать ясного указания», земские учреждения действовали независимо от правительственного надзора и имели право установления дополнительных сборов на земские повинности и определения потребностей по усмотрению собраний. Если обязательные повинности определялись законом (размер повинностей зависит от решения собраний), то необязательные повинности «не только по размеру, но и по свойству, определяются постановлением земских собраний или по предложению управ»⁶⁶. Право установления новых сборов на земские повинности приводило к противоречию интересов государства и земств в процессе решения задач на одном и том же уровне, а также позволяло земским собраниям устанавливать сборы по их усмотрению.

Чрезмерное расширение власти местных собраний, по мнению А. И. Васильчикова, не соответствует правильному понятию самоуправления, а неопределённость закона и пределов власти представляет опасность для самостоятельности земских учреждений⁶⁷. Следовательно, для сохранения самостоятельности земств должен быть чётко очерчен круг полномочий, отделяющий их властную сферу от сферы правительственной. Установление налогов является исключительной функцией государства, иначе местные органы власти переступают предел самоуправления и превращаются в органы законодательной и финансовой власти. Как подчёркивает А. И. Васильчиков, земские учреждения в отношении смет и расходов должны действовать согласно закону, иначе нарушается государственная целостность и появляется почва для сепаратистских настроений. При этом разумные пределы самоуправления как раз и заключаются в наличии права обложения, то есть финансовой власти и законодательной власти у центрального правительства, в то время как остальные вопросы могут быть поручены местным органам – составление смет и раскладок,

⁶⁶ 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. С. 412-414.

⁶⁷ 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. С. 22.

а также расходование средств по предметам, находящимся в ведении земских властей.

Третий период развития налоговой системы с 1890 – по 1917 гг. начинается с принятия «Положения о губернских и уездных земских учреждениях» от 12 июня 1890 г., ограничивающим земства в вопросах самоуправления, возвратив принцип сословного представительства и вводя их в структуру государственных органов. Реформы местного самоуправления 1890-х гг. расцениваются как «контрреформы» в области избирательного права, вследствие неправомерного закрепления сословного представительства⁶⁸.

Утверждённое Александром III «Положение о губернских и уездных земских учреждениях»⁶⁹, усилило значение сословного начала. Был введен сословный ценз, по которому дворянство от категории землевладельцев получило исключительное право на представительство в земских органах самоуправления. Был усилен контроль со стороны губернатора. Так, например, губернатор имел право, в случае несогласия с решением членов Присутствия, приостановить исполнение решения и предоставить дело министру внутренних дел. Усилился контроль над деятельностью крестьянского самоуправления.

В соответствии с Положением 1890 г. изменился «взгляд на характер земских учреждений как на частные хозяйственные общественные союзы»⁷⁰, они приобрели значение государственных правительственных образований, что выражалось в росте контроля над их деятельностью. Земские учреждения получили право на издание постановлений, которое санкционировалось правительством. Нововведением стало внедрение бюрократических элементов контроля. «Система представительства в земствах после 1890 г. находилась в

⁶⁸ 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. С. 298—299.

⁶⁹ Положение о губернских и уездных земских учреждениях // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание третье. Т. X. Отд. 1. 1890 г. № 6927. СПб.: Государственная типография. 1893. С. 493—512.

⁷⁰ Кизеветтер А. А. Местное самоуправление в России. IX-XIX ст. М.: Типография Императорского Московского Университета, 1910 С. 153.

русле усиления влияния царской бюрократии в территориальных структурах управления»⁷¹.

Согласно положению «...в ведении земских учреждений находились: народное образование, народное здравоохранение, содействие экономическому развитию местности, общественное призрение, дорожное и продовольственное дело, а также в качестве обязательных – ряд воинских повинностей, дорожное дело и мировая юстиция. Все эти обязанности земских учреждений распределялись между губернскими и уездными земствами...»⁷².

Налоговая система Российской империи развивалась вместе с развитием самоуправления. С точки зрения хозяйственной деятельности, в частности, в отношении земского налогообложения этот период можно охарактеризовать как период дальнейшего развития и совершенствования налоговой политики. На данном этапе земские сборы претерпели определённые изменения, выражающиеся уже не в проблеме распределения натуральных и денежных земских повинностей, а в задаче финансового обеспечения, увеличения местных бюджетов, которые не соответствовали растущим местным потребностям. В связи с чем, правительству предстояло взять под контроль процесс формирования земских сборов.

Правительство, с 1892 г., преобразовывая налоговую систему, первоочередной задачей считало интересы государственного бюджета и развитие экономики. Решая эти задачи, оно способствовало росту налоговых поступлений, в основном за счет повышения косвенных налогов, в том числе, нефтяного акциза, патентного табачного сбора, торгово-промышленных сборов и налога с недвижимого имущества.

Суть государственных мероприятий по совершенствованию налоговой системы отражала оценочную реформу, началом которой послужили «Правила оценки недвижимых имуществ для обложения земскими сборами» от

⁷¹ 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.

⁷² Архипкин И. В. Формирование структуры и трансформация задач местного самоуправления в России XIX – начала XX веков. // Сибирский юридический вестник. 2009. №2 (45). С. 8.

08 июня 1893 г.⁷³. Теперь оценка облагаемого имущества ложилась на плечи специалистов, а оценочные комиссии направляли для окончательного утверждения земские сборы в Министерство финансов. Ранее утверждением земских сборов занимались земские собрания. В этот период Министерство финансов проводит различные мероприятия по унификации оценок, которые отводили ведущую роль доходности объектов обложения. Начался новый этап составления земельного кадастра, где детально описывались отдельные владения с разделением их на угодья. Таким образом, унифицировалась система учёта и оценки объектов обложения, создавалась система контроля объектов обложения и их доходности. Увеличению объёма кадастровых и оценочных работ послужило введение земства в девяти западных губерниях в 1911-1912 гг., что помогло существенно увеличить финансирование отраслей земской деятельности⁷⁴.

С помощью оценочных методов и статистических материалов заметно повысилась объективность установления земских сборов. Научно обоснованные выводы статистики, которые утверждались в налоговой системе, стали использоваться и в налоговой политике. Проведённая перепись населения в 1897 г., выполняя фискальную функцию, послужила основой для верификации налоговой базы.

В России к началу XX в. была введена винная монополия. Существовавшая раньше акцизная система предоставляла право производства и продажи крепких спиртных напитков, а государство только контролировало правильность взимания налога. При введении винной монополии производство спирта допускалось на частных заводах, но только в объёме государственного заказа, который должен был быть продан государству, а также за право производства должен был быть уплачен повышенный акциз. Вся торговля крепкими спиртными напитками сосредотачивалась в руках государства, что увеличило доход бюджета.

⁷³ Правила оценки недвижимых имуществ для обложения земскими сборами // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Третье. Т. XIII. 1893 г. № 9744. СПб.: Государственная типография. 1897. С. 414—419.

⁷⁴ 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. 46.

В этот период правительство принимает также меры по совершенствованию формы налога на предпринимательскую деятельность, что приводит к увеличению его эффективности. В принятом в 1898 г. «Положении о государственном промысловом налоге», сочетались элементы традиционной патентной системы обложения торгово-промышленной деятельности с элементами подоходно-прогрессивного налога. Промысловый налог, построенный с использованием элементов уже применявшихся патентной, раскладочной и окладной системами, к концу XIX в. стал главной статьёй прямого обложения. Меры, принятые в соответствии с Положением 1898 г., привели к усилению прогрессивности обложения, увеличению налогов, а также расширению состава отраслей экономики, подлежащих налогообложению.

Налоговая политика, проводимая правительством в 1890-х гг., позволила уменьшить налоговую нагрузку крестьянского сословия. По мнению министра финансов Российской империи С. Ю. Витте целесообразными мерами являлись расширение общегражданских прав крестьян, предоставление крестьянским союзам свободы хозяйственного самоопределения. Предлагалось предоставить крестьянам необходимый простор для самостоятельности, льготы по выкупным платежам, отменить круговую поруку⁷⁵. Таким образом, предлагая предоставить крестьянскому сословию, являющемуся основным налогоплательщиком, больше гражданских свобод и, как следствие, повышая его благосостояние, С. Ю. Витте полагал, что данный процесс, в будущем, приведёт к пополнению государственного бюджета. Однако «в конце XIX столетия из всех предложенных С. Ю. Витте мер ... удалось осуществить только те, которые не носили радикального характера. В 1895 г. была облегчена уплата крепостных пошлин ... наполовину понижен государственный поземельный налог, ... в 1899 г. была отменена подушная подать в Сибири»⁷⁶.

В начале XX в. актуальным становился вопрос поиска новых подходов к проведению экономической политики государства с целью развития

⁷⁵ Витте С. Ю. Записка по крестьянскому делу. С. - Петербург. 1904. С. 36—97.

⁷⁶ Шацилло, М. К. Эволюция налоговой системы России в XIX в. // Экономическая история: ежегодник. – 2003. – Т. 2002. – С. 376.

производительных сил страны. Непосредственную роль и значимый вклад в данный процесс внёс С. Ю. Витте, уделявший особое внимание финансовой и налоговой политике. В частности, отдельного внимания заслуживает его отношение к косвенному налогообложению. По мнению С. Ю. Витте «косвенные налоги имеют существенные преимущества над прямыми налогами ввиду того, что взимание их гораздо легче, не требует никаких принудительных мер, всегда тяжёлых и нередко убыточных для плательщиков, и что уплата косвенных налогов производится по мере потребления обложенных налогами продуктов небольшими взносами и в такое время, когда плательщик имеет средства для покупки этих продуктов, а, следовательно, и для уплаты налогов»⁷⁷. С. Ю. Витте утверждал, что «косвенное обложение даёт государству всё более возрастающий доход вследствие увеличения численности населения, роста благосостояния и т. д.»⁷⁸. Проводимые С. Ю. Витте налоговая политика приводила к росту доходов бюджета государства, а финансово-бюджетная политика способствовала привлечению капитала и промышленному росту.

Вследствие принятия правительством курса на повышения уровня косвенного налогообложения в конце XIX в. данные налоги обеспечивали значительную часть налоговых поступлений. Преимущество косвенного налогообложения перед прямым заключалось в более простой процедуре взимания. Однако, существует точка зрения, сторонники которой считают опасным, наносящим ущерб народному благосостоянию непомерное увеличение косвенных налогов, выражающаяся в том, что усиление косвенного налогообложения сказывается отрицательно на уровне жизни населения и, оплачивая акцизы и пошлины «мы переплачиваем против других стран вдвое и втрое на множестве предметов, часто даже и таких, поставщиками которых мы считаемся в других странах»⁷⁹.

⁷⁷ Захаров В. Н., Петров Ю. А., Шацлло М. К. История налогов в России. IX – начало XX века. – М.: РосПЭН, 2006. С. 227.

⁷⁸ Витте С. Ю. Конспект лекций о народном государственном хозяйстве. СПб., 1912. С. 473.

⁷⁹ Голубев П. Податное дело. СПб.: Книгоизд-во «Русское Богатство». 1906. С. 14.

Следует отметить, что материальная база органов местного самоуправления постепенно увеличивалась, несмотря на ограниченный перечень их прав. В течение 1890-х гг. для земских бюджетов был характерен активный рост, особенно усилившийся после Русско-японской войны. Данная тенденция сохранялась, невзирая на закон «Об установлении предельности земского обложения» 1900 г.⁸⁰, предусматривающий определённый порядок утверждения земских смет, ограничения ставок земских сборов. Данный закон имел проблемы практической реализации, поскольку правительство не имело реальных инструментов, позволяющих ограничивать рост смет. Например, в 1914 г. произошло увеличение более чем в два раза расходов 34 земств по сравнению с 1907 г., что составило 292 млн. руб. При этом, в совокупности с расходами новых земств, объём смет достиг 336,3 млн. руб.⁸¹.

На фоне увеличения бюджетов местного самоуправления интенсивно расширялись полномочия городского местного самоуправления. Основными факторами, оказывающими существенное воздействие на данные процессы, были рост городов и городского населения, а также индустриализация экономики. Это сопровождалось появлением новых проблем (высокая плотность населения, антисанитарные условия, увеличение цен на земельные участки и т. д.), характерных для городской жизни. Решение этих проблем должно было осуществляться на уровне местного самоуправления, что влекло за собой увеличение расходных смет⁸².

Изменения в системе местного самоуправления, необходимые для решения данных задач, нашли своё отражение в новом «Городовом положении»⁸³ 1892 г., которое отличалось от «Годового положения» 1870 г. тем, что: администрация получила возможность вмешиваться в местные дела; было ограничено

⁸⁰ Об установлении предельности земского обложения в губерниях, в коих введено в действие Положение о губернских и уездных земских учреждениях, и об освобождении земств от некоторых расходов мнение Государственного Совета // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Третье. Т. XX. Отд. 1. 1900 г. № 18862. СПб.: Государственная типография. 1902. С. 790—792.

⁸¹ Твердохлебов В. Н. Местные финансы. — М.: Изд-во Нар. ком. внутр. дел РСФСР, 1927. С. 14.

⁸² Там же. С. 15.

⁸³ Городовое положение // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание третье. Т. XII. 1892 г. № 8708. СПб.: Государственная типография. 1895. С. 430—456.

избирательное право для горожан; управа получила больше независимости от Думы; расширились права городского головы за счет прав гласных; городской голова и члены управы стали государственными служащими.

Увеличение расходов городских бюджетов потребовало пересмотра системы налогового обеспечения, так как на городские органы возлагалось много обязательных расходов, обеспечение которых не покрывалось местными бюджетами⁸⁴. В начале XX в. расходы на основные потребности стабильно и интенсивно увеличивались. Основным источником средств на решение данных вопросов были доходы от муниципальной собственности (коммунальных предприятий), численность которой постоянно увеличивалась.

Основным направлением налоговой политики конца XIX в. являлось достижение бездефицитного бюджета, однако достичь бюджетного равновесия не удалось из-за начавшейся Русско-японской войны 1904-1905 гг. В 1906 г. правительство вынуждено было снова прибегнуть к займу, чтобы спасти империю от финансового краха, вызванного событиями 1905-1906 гг.

Важным новшеством 1906 г. стало образование Государственной думы, обладавшей правом утверждать годовой бюджет и заключаемые правительством договоры по займам. При этом вопросы фискальной политики стали предметом широкого гласного обсуждения.

К 1913 г. доходы бюджета выросли почти вдвое, в основном за счет доходов от эксплуатации казенных железных дорог и от введенной С. Ю. Витте винной монополии. В начале XX в. правительство сделало несколько налоговых уступок крестьянам. Манифестом и соответствующим Указом от 3 ноября 1905 г.⁸⁵ были уменьшены наполовину выкупные платежи, а с 1907 г. их взимание было прекращено. Вследствие этих мер уменьшилась доходная часть бюджета, и чтобы компенсировать потери, правительство увеличило размер промыслового и

⁸⁴ Там же. С. 14.

⁸⁵ Об улучшении благосостояния и облегчения положения крестьянского населения: манифест // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Третье. Т. XXV. Отд. 1. 1905 г. № 26871. СПб.: Государственная типография. 1908. С.790., Об уменьшении и последующем прекращении выкупных платежей с крестьян бывших помещичьих, государственных и удельных: указ // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Третье. Т. XXV. Отд. 1. 1905 г. № 26872. СПб.: Государственная типография. 1908. С.791.

государственного поземельного налога, подняло ставки гербового сбора и пошлины с преходящего имущества.

В этот период в правительстве были разработаны предложения по преобразованию налоговой системы, в том числе, по введению подоходного налога. Однако данный налог так и не был введен до Первой мировой войны, реализовать предложения удалось только по реформе обложения городского недвижимого имущества. С 1910 г. раскладочная форма обложения городского недвижимого имущества была заменена установленной ставкой налога с городской недвижимости.

Следует отметить, что в начале XX в. правительство, не вводя новых прямых налогов, сумело покрыть недополученный вследствие отмены выкупных платежей доход в бюджете за счет увеличения ставок имеющихся податей. Той же цели служили нововведения в области косвенного обложения. Таким образом, «сложившаяся к концу XIX в. налоговая система просуществовала без коренных изменений до Первой мировой войны. Несмотря на отсутствие подоходного обложения, уже введенного в Европе, несомненным достоинством системы российских налогов, с точки зрения правительства, являлся устойчивый приток средств в бюджет»⁸⁶.

Значительное увеличение расходов земских бюджетов было связано с Первой мировой войной. Возрастали потребности в организационных мероприятиях и в финансовых средствах для обеспечения военных нужд: мобилизации войск, помощи раненым, содержании семейств призывников и т.д. Политическая роль земств постепенно повышалась, возник и стал активно развиваться Всероссийский земский союз, расходы которого покрывались в значительной мере казенными ассигнованиями. Образованный в 1914 г., во главе с князем Г. Е. Львовом, Всероссийский земский союз помощи больным и раненым войнам в 1915 г. объединился с Всероссийским союзом городов и создавалась единая организация – Объединённый комитет Земского союза и Союза

⁸⁶ Шацилло, М. К. Эволюция налоговой системы России в XIX в. // Экономическая история: ежегодник. — 2003. — Т. 2002. — С. 380.

городов. Созданная организация осуществляла помощь фронту. Под руководством князя Г. Е. Львова создавались госпитали, санитарные поезда, происходила отправка на фронт медикаментов, одежды и др. Деятельность земского союза расширялась, а вместе с ней увеличивался и бюджет. Руководя Союзом, Г. Е. Львов приобретал предприятия, деятельность которых была связана с обеспечением фронта. Однако общественные инициативы земств, в большинстве случаев, не находили поддержки у правительства.

Развитие системы местного самоуправления происходило в сторону всё большего ограничения прав земства и подчинения центральной администрации. Власть опасалась развития гражданской активности и ограничивала деятельность земских структур. Земские учреждения становились государственными и, тем самым, были отстранены от вмешательства в дела государственного управления. Таким образом, земства, ограниченные от вмешательства в политическую сферу, ведали только хозяйственными делами и были подконтрольны только верховной власти. Князь Г. Е. Львов, будучи главой Временного правительства в 1917 г., оставался главным земским деятелем, способствуя всё большему развитию политической активности земств.

Основными мерами, предпринятыми Временным правительством в сфере реформирования налогообложения были увеличение ставки подоходного налога, а также корректировка взимания налога на прирост прибыли. Перечисленные мероприятия регламентировались постановлением Временного правительства «О повышении окладов государственного подоходного налога»⁸⁷ от 12 июня 1917 г., которое предусматривало введение 89 разрядов подоходного налога и налога на прирост прибыли и вознаграждения. Последний распространялся на организации, имеющие публичную отчетность о финансово-хозяйственной деятельности, на предприятия, в обязанность которых не входило предоставление публичной отчетной документации, а также на индивидуальных предпринимателей и лиц,

⁸⁷ Экономическое положение накануне Великой Октябрьской социалистической революции. Март-октябрь 1917 г. Ч. 2: Док. и материалы / Ин-т истории АН СССР, Глав. архив. упр., Центр. гос. историч. архив СССР в Ленинграде; Сост. А.М. Анфимов, П.В. Волобуев, Р.Ш. Ганелин др. — М.; Л.: Изд-во АН СССР, 1957. — С. 400—402.

занимающих высшие позиции в администрации акционерных предприятий (обществ).

Помимо этого, Временным правительством был установлен единовременный налог, который распространялся на лица, предприятия, компании, товарищества, артели, общественные организации, которые привлекались в 1917 г. к уплате государственного подоходного налога.

Совокупность реализованных Временным правительством мероприятий не дала существенного результата в части преодоления экономических и финансовых затруднений государства, снижения роста инфляции. Скорее наоборот, предпринятые меры способствовали росту налоговой нагрузки и ухудшению качества жизни населения.

Следует отметить, что «Положение о губернских и уездных земских учреждениях» 1890 г., усилив представительство дворян в земствах, изменило структуру земского представительства, что, в свою очередь, влияло на политику, проводимую земствами, в том числе и в сфере налогообложения. Положение, повысив административный контроль за земским самоуправлением, расширило права земств и их компетенции в хозяйственной и культурной деятельности⁸⁸. Земствам были предоставлены более широкие полномочия в сфере народного образования. Изменения в законодательстве, а также финансовая поддержка со стороны государства привели к тому, что земские учреждения достигли огромных успехов в развитии народного образования к 1914 г.

Обобщая изложенное, мы можем заключить, что каждый из трёх периодов отражает определенный уровень эволюционного развития налогового механизма, посредством которого реализовывалась государственная налоговая политика России.

Первый период реформирования можно назвать подготовительным, в рамках которого были заложены инфраструктурные и правовые основы для дальнейших преобразований налогового обложения в Российской империи;

⁸⁸ Положение о губернских и уездных земских учреждениях, Ст. 108 // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание третье. Т. X. Отд. 1. 1890 г. № 6927. СПб.: Государственная типография. 1893. С. 493—512.

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 периода 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, что привело 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.

Таким образом, с середины XIX в. до 1917 г., в Российской империи установилась система местного самоуправления в губерниях, уездах и волостях, имевшая широкую сферу деятельности, реализация которой обеспечивалась стабильно функционирующим налоговым механизмом.

§ 1.2. Особенности налогового обеспечения в системе земского самоуправления

Предоставление юридической самостоятельности крестьянству в ходе реформы 1861 г. разрушило сложившуюся систему общественных связей и методов проведения социально-экономической политики. Предстояло выстраивать новые отношения, проводя реформы в различных сферах жизни общества, в том числе осуществлять трансформацию налоговой политики.

Развивающийся институт местного самоуправления должен был основываться на собственной финансовой базе, которая является главным условием его существования. Обеспечение финансовой основы деятельности органов самоуправления является самым важным и сложным процессом, так как в нем сталкиваются интересы различных групп населения. Как правило, экономическая самостоятельность органов местного самоуправления складывается с помощью налогового механизма, посредством которого государство реализует налоговую политику. Налоговый механизм включает в себя множество взаимосвязанных организационных и правовых норм и методов регулирования налогообложения, направленных на обеспечение выполнения налогового регламента и получение в бюджет государства запланированных объемов налоговых поступлений.

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.

В связи с тем, что экономика России во второй половине XIX в. стала развиваться ускоренными темпами, требовалось увеличение денежных средств и, как следствие, совершенствование системы налоговых поступлений. Это, в свою очередь, способствовало росту ставок податей, появлению новых налогов, а также усовершенствованию всей налоговой системы.

Земская реформа 1864 г. изменила налоговую политику: система налогов и сборов изменялась параллельно с учреждением органов местного самоуправления. По «Положению о губернских и уездных земских учреждениях» 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 служат ценность и доходность облагаемых имуществ»⁸⁹.

Изначально работа земства строилась исключительно на принципе самофинансирования, то есть не дотировалась. В 1899 г. впервые земствами были получены государственные пособия с целью усиления их финансовой базы, то есть, до конца XIX в. финансовая деятельность земств осуществлялась за счёт собственных материальных и организационно-технических средств.

Вместе с тем, во второй половине XIX - начале XX вв. 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.

Основная финансовая деятельность земств заключалась в составлении смет и раскладок с учетом губернских и уездных потребностей. Министерство финансов с целью управления земскими доходами создало два департамента: Департамент окладных сборов и Департамент неокладных сборов⁹⁰. В соответствии с этим земские доходы делились по двум основаниям: окладные и неокладные. Окладные доходы включали сборы с недвижимого имущества, находящегося на территории муниципального образования; с промысловых и торговых свидетельств; с патентов для производства подакцизных напитков,

⁸⁹ Положение о губернских и уездных земских учреждениях // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание второе. Т. XXXIX. Отд. 1. 1864 г. № 40457. СПб.: Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии. 1867. С. 1—14.

⁹⁰ РГИА. Ф. 573. Департамент окладных сборов М. Ф. [Электронный ресурс] // URL: <https://fgurgia.ru/object/440687> (дата обращения: 07.05.2018).; РГИА Ф. 574. Департамент неокладных сборов М. Ф. [Электронный ресурс] // URL: <https://fgurgia.ru/object/440689> (дата обращения: 07.05.2018)

торговых точек, предназначенных для продажи спиртных напитков, а также трактирные сборы внегородских поселений.

Неокладные доходы состояли из следующих поступлений: доходов от земских промышленных предприятий, с земского недвижимого имущества и процентов с земских капиталов, шоссейных и мостовых сборов, платы за обучение и лечение в земских учреждениях, судебных пошлин, штрафов и пеней, а также к ним причислялись пожертвования, пособия из казны для проведения оценочных работ по недвижимости.

Достаточно большую долю в налоговых доходах земств занимали сборы с земельной собственности, что касалось главным образом сельских местностей. Согласно доходным сметам местных органов власти данные сборы составляли около половины доходов. Величина налога с земельных угодий определялась для каждой губернии отдельно и исчислялась исходя из площади территории, подлежащей обложению, на ставку налога с десятины земли или леса.

Как стоимость земли, так и соответственно ставка налога на землю, определяемая с учетом средней ее доходности, зависели от площади участка, географического положения области, губернии, климатических условий, спроса на землю и прочего. Ставки дифференцировались в зависимости от доходности налогооблагаемой базы, применялись элементы прогрессивного налогообложения. На рост земских доходов оказывало влияние экономическое развитие страны в целом, рост общественного благосостояния.

Одним из существенных изменений в налоговой системе было установление подомового налога. Он взимался вместо подушной подати с городской недвижимости: жилых домов, заводов, фабрик, складских помещений, других строений, садов, огородов, а также пустующих земель. Не облагалось подомовым налогом имущество, которое принадлежало земству, церковным и благотворительным организациям, учебным заведениям и обществам, а также имущество, содержащееся за счет казначейства, и малоценное имущество. В письме № 2982 от 16 декабря 1863 г. министра финансов М. Х. Рейтерна к начальнику Московской губернии указывается, что Государственный совет

постановил, что сумма налога, назначаемая по раскладке на отдельное недвижимое имущество не должна быть менее 25 копеек, следовательно, если раскладочным комиссиям предоставляется имущество, на которое приходится менее 25 копеек налога, то на это имущество налог не уплачивается⁹¹.

Постепенная отмена подушной подати привела к увеличению поземельного налога, налога на городскую недвижимость и гербового сбора. Также был введен налог на наследство и на доходы от денежных капиталов. Следует отметить, что процесс роста городов, а следовательно, и рост городского имущества, вызывал увеличение сборов с городской недвижимости. Это особенно отмечалось в тех губерниях, в состав которых входили крупные города.

Гильдейский сбор взимался согласно «Положению о пошлинах за право торговли и других промыслов», введенному Законом от 1 января 1863 г.⁹² и регулирующему процесс преобразования системы промыслового налога, который впоследствии стал важнейшим прямым налогом в России.

По положению для занятий торгово-промышленной деятельностью было необходимо ежегодно получать купеческие (гильдейские) либо промысловые свидетельства. Гильдейские свидетельства могли выдаваться представителям любого сословия (кроме священнослужителей) с сохранением их звания или с причислением в купечество. Наряду с повинностями о звании, дворяне, имевшие гильдейские свидетельства, пользовались правами соответствующей гильдии и несли повинности наравне с купцами. Гильдейское свидетельство являлось фискальным документом и определяло социальный статус и сословие налогоплательщика, а следовательно, и вид налога, уплачиваемый им.

Согласно положению, существовала другая форма налогов на торговлю и занятие промыслами – билеты на торговые и промышленные заведения. Их число зависело от разряда гильдии. По свидетельству купца первой гильдии можно было иметь не более 10 заведений, второй гильдии – не более 5, а не более 3

⁹¹ Центральный государственный архив города Москвы. Ф. 1282. Оп. 1. Д. 290. Л. 4.

⁹² Положение о пошлинах за право торговли и других промыслов. // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Второе. Том XXXVIII. Отд. 1. №39118. 1863 г. СПб.: Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии. 1866. С. 3—15.

заведений разрешало иметь промысловое свидетельство на мелкий торг. По Закону от 21 ноября 1866 г.⁹³ сборы со свидетельств о принадлежности к гильдиям составляли четверть от их казённой цены.

Трактирный налог зависел от того, на каком расстоянии от города находилось питейное заведение. В связи с чем, местность делилась на три разряда (5–10 вёрст, 10–15 вёрст, дальше 15-ти вёрст). В соответствии с разрядом определялся размер трактирного налога, чем ближе к городу, тем выше сумма налога (60, 30 и 15 руб.).

Очевидно, существенным источником доходов земств были отчисления с недвижимости, со свидетельств на торгово-промышленную деятельность. Доходы земских бюджетов в этот период, несмотря на нехватку финансовых ресурсов в связи с увеличением статей расходов, характеризовались высокими темпами роста. Средняя ставка десятины земли росла, поступления с промышленных и торговых зданий так же увеличились, этому способствовал рост численности предприятий и повышение их доходности. Аналогичной была ситуация и с налогообложением городского жилого имущества. Повышение налоговых ставок на недвижимость приводило к росту губернского и уездного земства.

Государство, осуществляя земскую реформу, ставило целью включение в экономическую и общественную жизнь всех слоев населения на местном уровне, что требовало больших затрат, как следствие, росли расходы земств. Увеличение расходов на земские нужды, покрываемые по большей части за счет земских налогов и сборов, приводило к диспропорции между расходами и доходами земств. Как отмечалось выше, для покрытия расходов земствам с 1899 г. предоставлялись государственные пособия, а с 1906 г. – ссуды, кредиты, субвенции и т.д.

События 1905 – 1907 гг. заставили власть проводить определенные преобразования, в том числе и налоговой системы. Проводимая налоговая

⁹³ Об изменении редакции ст. 9 и 11 временных Правил для земских учреждений, касательно обложения торговли и промышленности сборами на земские повинности: мнение Государственного Совета // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Второе. Т. XLI. Отд. 2. 1866 г. № 43874 СПб.: Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии 1868., С. 258 - 259.

политика правительства связана с именем П. А. Столыпина, который с 1906 по 1911 гг. был председателем Совета Министров. П. А. Столыпин был заинтересован в качественной работе земств, понимая, что судьба реформ, которые он проводил, зависит от уровня жизни населения и развития экономики губерний и уездов. Предложенная им программа преобразований от 24 августа 1906 г.⁹⁴ была направлена на устранение пережитков крепостничества, на освобождение крестьян от обязанностей перед общиной и развитие института крестьянской собственности на землю, то есть изменение землеустройства.

Цель аграрной реформы, которую проводил П. А. Столыпин, заключалась в экономическом укреплении крестьянского хозяйства, создании слоя зажиточных крестьян и, как следствие, укреплении политического строя России. Проведение аграрной реформы предполагало реализацию комплекса определённых мероприятий. Для упразднения общины и становления частной собственности на землю (Указ от 9 ноября 1906 г.⁹⁵, Закон от 14 июня 1910 г.⁹⁶), в соответствии с Указом от 9 ноября 1906 г. крестьяне могли выходить из крестьянской общины на хутора и отруба.

Наряду с расширением деятельности Крестьянского банка, развивалась кооперация. Ссуды Крестьянского банка полностью не удовлетворяли спрос, поэтому правительство стимулировало развитие кредитной кооперации в форме кредитных товариществ, артелей, потребительских лавок. Проводились агрокультурные мероприятия, в том числе, учебные курсы, как следствие, увеличивалось количество агрономов.

Одним из основных мероприятий аграрной реформы было массовое переселение крестьян. При этом следует подчеркнуть, что переселенцы освобождались на пять лет от налогов, получали в собственность землю.

⁹⁴ П. А. Столыпин : Программа реформ : документы и материалы : в 2 т.: [под общ. ред. П. А. Пожигайло]. — 2-е изд., стер. М.: РОССПЭН, 2011. Т. 1. — 2011. — 763 с.

⁹⁵ О дополнении некоторых постановлений действующего закона, касающегося крестьянского землевладения и землепользования: указ // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Третье. Т. XXVI. Отд. 1. 1906 г. № 28528. СПб.: Государственная типография. 1909. С. 970—974.

⁹⁶ Об изменении и дополнении некоторых постановлений о крестьянском землевладении: закон // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Третье. Том XXX. Отд. 1. 1910 г. № 33743. СПб.: Государственная типография. 1913. С. 746—753.

Коренные изменения в аграрной политике России требовали преобразований в налоговой политике государства. В первую очередь для достижения целей аграрной реформы была необходима отмена принципа, лежащего в основе организации сбора прямых налогов в России – круговой поруки. Данный принцип был узаконен в XIX в. и к началу отмены крепостного права охватывал практически все сельское население России⁹⁷. Он предполагал коллективную ответственность крестьянской общины за уплату налогов, а сумма недоимки распределялась между всеми членами общины, которые, в свою очередь, обеспечивали обязательства по уплате налогов всем имуществом. Таким образом, отмена круговой поруки законодательными актами 1903⁹⁸ и 1906 гг.⁹⁹ означала для крестьянина его индивидуальную ответственность по своим податным обязательствам.

Правительством П. А. Столыпина был подготовлен комплекс мер, направленный на преобразование системы государственного управления, обеспечение высокого темпа экономического роста России и создание эффективных финансово-кредитной и налоговой систем. Данные меры предусматривали увеличение государственного бюджета до 10 млрд. руб., достижение которого предполагалось путем реформирования налоговой системы государства. Планировалось упорядочить налоги, в частности, предполагались изменения¹⁰⁰ в промысловом налоге, который регулировался «Положением о государственном промысловом налоге»¹⁰¹. Помимо этого, предусматривалась переоценка недвижимого имущества, которое облагалось государственным и

⁹⁷ О порядке взимания с казённых поселян денежных сборов на Государственные подати, земские повинности и мирские расходы // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Второе. Т. VIII. Отд. 1. 1833 г. № 6592. СПб.: Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии. 1834. С. 698—707.

⁹⁸ Об отмене круговой поруки крестьян по уплате окладных сборов в местностях, в коих введено в действие Положение 25 июня 1899 года о порядке взимания сих сборов с надельных земель сельских обществ: мнение Государственного Совета // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Третье. Т. XXIII. Отд. 1. 1903 г. №22629. СПб.: Государственная типография, 1905 г. С. 134—138.

⁹⁹ Об отмене некоторых ограничений в правах сельских обывателей и лиц других, бывших податных состояний: указ // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Третье. Т. XXVI. Отд. 1. 1906 г. № 28392. СПб.: Государственная типография. 1909. С. 891—893.

¹⁰⁰ Об изменении некоторых постановлений о государственном промысловом налоге: мнение Государственного Совета // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Третье. Том XXVI. Отд. 1. 1906 г. № 27178. СПб.: Государственная типография. 1909. С. 2—4.

¹⁰¹ Положение о государственном промысловом налоге // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Третье. Том XVIII. Отд. 1. 1898 г. № 15601. СПб.: Государственная типография. 1901. С. 489—515.

местными налогами, определение его фактической стоимости и доходности, что должно было увеличить поступления в бюджет по прямым поимущественным налогам. Планировалось значительное повышение акциза на алкоголь, а на все предметы его производства устанавливался относительно небольшой налог с оборота в пользу государственного и местных бюджетов.

Проект П. А. Столыпина предполагал, что система налогообложения России станет социально ориентированной, что в свою очередь, будет содействовать поддержанию внутреннего единства государства. К числу основных мероприятий по преобразованию налоговой системы правительство отнесло введение прогрессивной шкалы подоходного налога, что должно было скорректировать приоритеты налогообложения, в том числе установление налоговых льгот и (или) освобождение от их уплаты для малоимущих граждан, а также способствовать повышению объема инвестиций в отдельные отрасли экономики. Предполагалось, что назначение суммы подоходного налога будет производиться индивидуально с учетом системы льгот и определялась пороговая сумма, с которой будет устанавливаться данный налог. Одновременно проект предусматривал реорганизацию некоторых министерств. В частности, одним из существенных преобразований было предложение по включению в специальные комиссии Министерства финансов, помимо известных финансистов, выдающихся земских деятелей. Проект по преобразованию системы государственного управления был подвергнут серьезной критике, поэтому после 1911 г. его выполнение не было завершено. Однако даже его частичная реализация способствовала стабилизации экономической и политической ситуации в стране: перед Первой мировой войной Россия находилась на пятом месте по темпам экономического роста, а её доля в мировом промышленном производстве составила 5,3%¹⁰².

Проводя анализ налоговой реформы, разработанной П. А. Столыпиным, следует отметить ее радикальный характер, предполагающий глубокое переустройство налоговой системы государства и изменение принципов

¹⁰² Могилевский К. И. Соловьев К. А. Столыпинский проект преобразований России // «Полития». 2009. №1. С. 151—166.

налогообложения. Предложенная конструкция налогового механизма учитывала базовые элементы налоговых систем современных государств, которые являются актуальными и в наши дни, среди них: налогообложение имущества, основу которого составляет независимая оценка его реальной стоимости; прогрессивный характер налогообложения доходов физических лиц, предусматривающий установление на законодательном уровне прожиточного минимума; введение индивидуальных акцизов и единого налога с оборота.

Реформа П. А. Столыпина не смогла преодолеть все проблемы российского государства начала XX в.: по-прежнему оставался нерешенным земельный вопрос, который не утрачивал своей актуальности на протяжении всей истории России¹⁰³. Не был сформирован слой зажиточных крестьян в качестве инструмента укрепления политического строя и т.д. Однако реформа создала фундамент для качественных преобразований общества, в том числе реорганизации социальной структуры общества и ускорения темпов экономического развития, что является актуальным и для современной России. Стали выделяться государственные средства на школьное строительство, развитие сельского хозяйства, постройку и ремонт больниц. При этом ассигнования направлялись на конкретные программы и мероприятия, то есть имели целевой характер. В совокупности по всем земским губерниям государственные пособия и заимствования из специальных капиталов (поступления за медикаменты, дорожные сборы, мелиоративный кредит) в 1912 г. составили около 55 млн. руб.¹⁰⁴ что составляло около четверти от всех доходов земств.

Согласно Закону «Об улучшении земских и городских финансов» от 5 декабря 1912 г.¹⁰⁵, органы местного самоуправления получили ряд небольших преференций, они частично освобождались от уплаты служебных расходов в

¹⁰³ Жаров А. С. Земельная политика и земельные отношения в России: прошлое и настоящее // Вестник Московского государственного областного университета. — 2019. — № 2. — С. 52—65.

¹⁰⁴ Королёва Н. Г. Участие земств в процессе преобразования российской деревни 1907 – 1914г. [Электронный ресурс] // Российский центр обучения избирательным технологиям при ЦИК России. URL: http://www.rcoit.ru/lib/history/rural_urban_reforms/17461/ (дата обращения: 12.08.2018).

¹⁰⁵ Об улучшении земских и городских финансов: закон // Полное собрание законов Российской империи. Собрание Третье. Т. XXXII. Отд. 1. 1912 г. № 38452. СПб.: Государственная типография. 1915. С. 1631—1634.

части судопроизводства и полицейских чинов. Финансовое положение земских структур улучшилось к началу XX в., что благоприятно отразилось на их инвестиционной деятельности.

Источники денежных поступлений земств отражались в статьях формуляра, который был разработан Министерством финансов для составления земских доходных смет. Так, например, в статье «Зачеты» отражались суммы, в которые оценивался товар и услуги, предоставленные частными лицами и коммерческими структурами на земские мероприятия (ремонтно-строительные работы, благоустройство территории и т.п.). Впоследствии земства проводили зачёт этих сумм при уплате налога данными лицами.

Одной из основных статей земских доходных бюджетов была статья «Доходы с принадлежащих земству имуществ». В этой статье указывались суммы аренды земель, зданий органов местного самоуправления и поступлений от предпринимательской деятельности земств, если таковая имела место.

Поступления от судебных пошлин с гражданских дел, за лечение и обучение, шоссейные и мостовые сборы включались в статью «Разные сборы». Кроме того, в доходных статьях отражались суммы, выделяемые казначейством для реализации государственных программ и мероприятий, а также суммы кредитов и процентов по ним, предоставляемые земством населению или организациям, а также чистый остаток наличных денег с прошлого года, проценты с капиталов, штрафы, пени и пожертвования граждан.

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. Следует отметить, несмотря на относительную экономическую самостоятельность, земствам не удалось достичь сбалансированного бюджета только за счет собственных налоговых и неналоговых поступлений.

Налоги с недвижимого имущества составляли основу доходной сметы, на их долю приходилось более половины всех налоговых поступлений. При этом в

сельской местности, большая часть таких отчислений приходилась на сборы с земельных и лесных угодий, а в промышленно развитых районах - на налоги с помещений, зданий и прочего имущества предпринимателей.

Значительный объём земских доходов составляли пособия от казны и возврат расходов, которые, в основном, имели целевой характер и предназначались для реализации государственных программ. На проведение земских мероприятий направлялись также денежные ссуды из единой кассы городского и земского кредита, которая была образована для выдачи ссуд правительством органам местного самоуправления. Работа кассы регламентировалась Законом от 23 июня 1912 г.¹⁰⁶.

Следующей по объёму сборов была статья «Зачеты», по которой можно отметить, что доли зачетов в доходных бюджетах периферийных губерний были значительно выше, потому что налогоплательщики, имея низкую платёжеспособность, в счёт своих платежей, частично рассчитывались с земскими структурами в натуральной форме.

Регулируя статьи доходных смет, правительство с 1895 г. стало предусматривать отдельную статью на формирование дорожного капитала. Основной объём поступлений приходился на налоги с недвижимого имущества, полученные государственные пособия, ссуды, кредиты и средства, полученные по возврату кредитов, предоставленных земствами и процентов с них.

Дополнительные финансовые затраты в годы Первой мировой войны повлекли за собой вынужденное увеличение налога на недвижимое имущество. Эти меры привели к образованию больших недоимок по данному налогу, и правительству приходилось покрывать их за счёт своих средств. В условиях военного времени правительство продолжало предоставлять пособия и кредиты, не уменьшая их объёмы. Следует отметить, что в целом доходные сметы сохраняли тенденцию роста.

¹⁰⁶ Об обеспечении рабочих на случай болезни: закон // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Третье. Том XXXII. Отделение 1. 1912 г. СПб.: Государственная типография. 1915 г. № 37446. С. 855—868.

Формирование доходных смет губернских управ осуществлялось за счёт отчислений из уездных бюджетов. Процент этих отчислений зависел от суммы налога на недвижимое имущество, собранного в определённом уезде.

По «Положению о губернских и уездных земских учреждениях» 1890 г. земствам позволялось формировать фонды «в целях обеспечения или усиления средств, для удовлетворения различных потребностей»¹⁰⁷. Это право устанавливалось только в отношении запасной суммы (для покрытия непредвиденных расходов, издержек и недоимок) и оборотного капитала.

Органы самоуправления наделялись правом создания фондов с условием, что созданные капиталы должны были направляться на мероприятия, относящиеся к сфере полномочий органов местной власти. Источниками формирования этих фондов, как правило, являлись денежные перечисления от разных ведомств земским учреждениям, пособия от казны, отчисления из годовых доходных смет земских органов и от доходов с предпринимательской деятельности земств. Фонды также формировались за счёт отчислений от сборов с местного населения, от частных пожертвований граждан и общественных организаций. Аналогично росту доходных смет, суммы специальных капиталов местного самоуправления росли.

Наполнение страховых фондов, которые были самыми большими по объёму денежных средств, происходило посредством обязательного страхования недвижимости и добровольного страхования. Количество и стоимость недвижимого имущества определяли величину страхового взноса

Следующими по величине денежных средств были пенсионные кассы, которые были сконцентрированы, прежде всего, в губернских земствах, и образовывались на основе вычетов из жалования служащих, вознаграждений, а также отчислений процентов от самих земских учреждений.

Также одним из весомых фондов были оборотные капиталы. Данный вид капитала постоянно увеличивался, несмотря на то, что относился к категории

¹⁰⁷ Положение о губернских и уездных земских учреждениях // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание третье. Т. X. Отд. 1. 1890 г. № 6927. СПб.: Государственная типография. 1893. С. 493—512.

затратных. Разрешенные временные заимствования должны были быть компенсированы в первом полугодии каждого года. Именно данный факт способствовал постоянному приросту оборотных средств.

Среди остальных фондов целесообразно выделить дорожные фонды. Основной сферой применения данных средств, которые находились в распоряжении губернских управ, были содержание, ремонт и строительство местных дорог, дорожных сооружений. Часть финансирования данного фонда могла быть перераспределена в уезды с целью обеспечения эксплуатации и ремонта дорог, ранее построенных за счет губернской казны. Переназначение данного капитала для решения иных задач разрешалось только с согласования Министерства внутренних дел.

Иные специальные капиталы земств формировались из средств, поступающих от доходных смет и пожертвований населения, при этом происходил рост объемов фондов, которые направлялись на образование и поддержание экономического благосостояния территорий. В свою очередь, совокупный объем фондов, предназначенных на медицинскую и ветеринарную деятельность, пожарную безопасность и устройство мест заключения, увеличивался незначительно.

Таким образом, рост сводного баланса земских фондов определялся следующей группой факторов: преобразование в капитал прибыли, которая поступала от проводимых земствами финансовых операций и оборотных средств, в результате которого увеличивался совокупный объем целевых капиталов; систематическое пополнение оборотного, пенсионного и страхового фондов; наличие пожертвований граждан.

Следует отметить, что зачастую именно уездные структуры по сравнению с губернскими прибегали к использованию специальных средств, поскольку они имели большой объем практических задач и местных проблем. При этом совокупный объем их капиталов был существенно ниже, чем у губернских земств,

как следствие, их задолженность выростала и могла составлять 70%, а задолженность губернских земств не превышала 50%¹⁰⁸.

Рассматривая капиталы губернских управ, необходимо отметить, что минимальная сумма их денежных средств составляла 2 млн. руб., а максимальная – 10 млн. руб. Так, Рязанская, Калужская и Тульская губернии были наименее финансово обеспеченными и обладали наименьшим по сравнению с другими губерниями Центральной России капиталами в размере 2 млн. руб. Тверская, Смоленская и Ярославская губернии имели в своем распоряжении от 4 до 4,5 млн. руб., Московская, Владимирская и Костромская губернии – от 6 до 10 млн. руб. Совокупный объем уездных капиталов, как правило, колебался от 50 тыс. до 400 тыс. руб., однако среди них были и более обеспеченные уезды, где объем финансовых средств превышал среднестатистические показатели. Например, «...в Костромском уезде – 573 тыс. руб., в Шуйском (Владимирская губерния) – 579 тыс. руб., в Московском – 741 тыс. руб.»¹⁰⁹.

Анализ расходования сумм, относящихся к фондам, показывает, что, наряду с профильными расходами, данные денежные средства также применялись органами местного самоуправления для выполнения иных задач и выступали в качестве источника самокредитования, что, в свою очередь, предоставляло возможность решения имеющихся финансовых затруднений.

Финансовая устойчивость земств основывалась на специальных фондах и капиталах, наличие которых позволяло, при необходимости, преодолевать возникающие материальные и денежные проблемы и избегать дефицита бюджета. Подобная ситуация была устойчива вплоть до начала Первой мировой войны, но уже в 1915 – 1916 гг. вследствие резкого повышения инфляции, увеличения количества населения, которое нуждалось в социальной помощи, и существенного снижения поступлений от местных налогов и сборов, земские управы были вынуждены использовать не только денежные средства,

¹⁰⁸ Абрамов В. Ф. Российское земство: экономика, финансы и культура. М., 1996. С. 28.

¹⁰⁹ 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. 123.

относящиеся к специальным фондам, но и уставные капиталы. Необходимость применения дополнительных заимствований приобрела постоянный характер.

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. Таким образом, целесообразно сделать вывод, что сложившаяся в рамках земского самоуправления налоговая система предоставляла органам местного самоуправления условия для самостоятельного формирования расходных смет и благоприятствовала их эффективному бюджетированию, что определило неуклонный рост земских доходов. За десять лет с 1903 г. по 1913 г. их объем увеличился больше чем в 2,5 раза, в то же время, в промышленных губерниях приращение налоговых поступлений с промышленных и городских объектов превосходило объем денежных средств, получаемых с лесов и земель, ввиду непрерывного развития предпринимательства, расширения производства и открытия новых торговых, фабричных и заводских предприятий.

В начале XX в. существенную долю в структуре земских бюджетов занимали различные дотации и кредиты, имевшие целевой характер и использовавшиеся для исполнения конкретных программ и мероприятий, установленных правительством. Дополнительное финансирование предоставляло возможность органам местного самоуправления заниматься перераспределением имеющихся в их распоряжении собственных средств для решения текущих острых проблем местного значения. Следует отметить, что в военные годы объем данных денежных поступлений увеличивался, поступления использовались для обустройства беженцев, лечения раненых и организации работы госпиталей.

Увеличение объемов земских бюджетов оказало положительное влияние не только на инвестиционный потенциал органов местного самоуправления, но и на формирование баланса между финансовым обеспечением земств и имеющихся у них ресурсов для реализации возложенных на них функций и полномочий. В то же время расходы на обязательную деятельность, например, на совместное

финансирование правительственных учреждений уменьшились, что позволило увеличить расходы на развитие социальной, культурной сфер, на проведение мероприятий по развитию экономического потенциала территорий.

Земские бюджеты, их расходные и доходные части, были сосредоточены на достижение значимых для местного сообщества результатов, поскольку органы местного самоуправления были напрямую заинтересованы в повышении социально-экономического положения и благосостояния населения. Вместе с тем, деятельность земств не ограничивалась установлением минимального набора социальных стандартов и норм, гарантирующих простейшие бытовые и социально-культурные услуги. Они стремились к существенным преобразованиям жизни российской провинции, таким как: увеличение количества музеев, библиотек, школ, предоставление нуждающимся медицинского обеспечения, качественное изменение санитарно-гигиенического состояния территориальных образований, оснащение их коммуникативными каналами информации. Например, статистические данные, представленные в таблице 1, о количестве учебных заведений и учеников в Нижегородской губернии демонстрируют устойчивый рост.

Таблица 1. Динамика образовательных учреждений (шт.) и учеников (чел.) в Нижегородской губернии¹¹⁰.

Наименование показателя	1886 г.	1887 г.	1889 г.	1891 г.	1897 г.
Количество учебных заведений (шт.)	698	826	909	966	1153
Количество обучающихся (чел.)	34200	36867	38586	42973	54025
Школы грамотности (шт.)	44	119	157	206	220
Ученики школ грамотности (чел.)	532	1638	2230	2997	4001

Наибольшую долю расходных смет земских бюджетов составляло финансирование народного образования и просвещения, а также сферы

¹¹⁰ Таблица составлена по материалам: Обзор Нижегородской губернии за 1886 г. // Приложение к всеподданнейшему отчёту о состоянии Нижегородской губернии за 1886 г. - Нижний Новгород.: Типография Нижегородского Губернского Правления. 1887 г. – С. 35.; Обзор Нижегородской губернии за 1887 г.// Приложение к всеподданнейшему отчёту о состоянии Нижегородской губернии за 1887 г. - Нижний Новгород.: Типография Нижегородского Губернского Правления. 1888 г. – С. 41.; Обзор Нижегородской губернии за 1889 г.// Приложение к всеподданнейшему отчёту о состоянии Нижегородской губернии за 1889 г. - Нижний Новгород.: Типография Нижегородского Губернского Правления. 1890 г. – С. 31.; Обзор Нижегородской губернии за 1891 г.// Приложение к всеподданнейшему отчёту о состоянии Нижегородской губернии за 1891 г. - Нижний Новгород.: Типография Губернского Правления. 1892 г. – С. 37.; Обзор Нижегородской губернии за 1897 г.// Приложение к всеподданнейшему отчёту о состоянии Нижегородской губернии за 1897 г. - Нижний Новгород.: Типография Губернского Правления. 1899 г. – С. 37.

здравоохранения, которые рассматривались в качестве приоритетных направлений затрат и инструментов реализации поставленных целей.

Совокупный объем резервных фондов, имевшийся в распоряжении органов местного самоуправления, оказывал благотворное влияние на выполнение установленных задач, реализацию целевых мероприятий и достижение показателей социальной эффективности в здравоохранении и образовании.

В структуру расходных смет земств также входили затраты на оплату труда служащих, причем в целях обеспечения притока квалифицированных специалистов и их закрепления на местах, данный вид расходов постоянно увеличивался путем увеличения годовых окладов работников и приведения их в соответствие с жалованиями государственных чиновников. Несмотря на ограниченные финансовые возможности по сравнению с государственной казной, земства старались находить средства на дополнительное материальное стимулирование своих служащих и формировали систему поощрений, таких как выплаты за стаж работы и прибавка к стартовому окладу.

Таким образом, 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. Право раскладки налогов на местах, исходя из платежеспособности населения и доходности имущества, стало основополагающей базой и необходимым условием формирования самостоятельности и самоуправления земских органов. Важным элементом самоуправления стало право местных собраний определять направления расходов на предмет местных нужд. А. И. Васильчиков указывает на еще один важный элемент, лежащий в основе самоуправления земств. Этим элементом он называет передачу разбирательства всех спорных вопросов по раскладке и определению статей расходования местным властям, «связанных с народонаселением солидарностью податных окладов и всех прочих

хозяйственных интересов»¹¹¹, что оказало воздействие на развитие общественной инициативы и гражданской самостоятельности, которая, в свою очередь, является основой самоуправления. В процессе развития земств одним из ключевых принципов их функционирования стало самоуправление.

Обобщая вышеизложенное, предоставляется обоснованным заключить, что 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. К концу XIX в. бюджеты земских учреждений пополнялись на 60–70% за счет местных налогов и сборов, в то время как местные доходы крупных городов достигали 70%¹¹² от общего объема городской казны. Наряду с этим произошло увеличение земских и городских неналоговых поступлений ввиду увеличения размеров городской, земской собственности (денежных капиталов, промышленных предприятий, недвижимости). Кроме того, при общем снижении размера местных налогов и сборов, обусловленном повышением доли неокладных поступлений в структуре местных бюджетов, поступления от местных налогов и сборов в абсолютном исчислении по-прежнему продолжали увеличиваться.

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.

¹¹¹ 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. С. III.

¹¹² Архипкин И. В. Становление и развитие налогового обеспечения местного самоуправления в России XIX – XX столетий: диссертация ... доктора экономических наук. — Москва, 2008. С. 131.

ГЛАВА II. СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ В СИСТЕМЕ ЗЕМСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

§ 2.1. Формирование и функционирование налоговой системы

До XIX в. законодательство Российской империи не предполагало наличие разноразрядной налоговой системы, включающей разделение на общегосударственные (федеральные) и местные (региональные и местные) налоги. Налоговые повинности населения, проживающего в крупных территориальных образованиях, губерниях, не были обособлены от налогов, имеющих сословный и общинный характер. Многие определялись обычаями и традициями, а также оставались на усмотрение властей. Вопросы, которые не имели высокой общественной значимости, в меньшей мере обращали на себя внимание законодателей, которое, в основном, было направлено на обеспечение внешней и внутренней безопасности государства. Этой цели были подчинены почти вся административная и законодательная деятельность государства. Что касается культурной жизни страны и удовлетворения духовных и материальных потребностей, то к этим сторонам общественной жизни внимание было менее значительным. Во второй половине XIX – начале XX вв. в процессе совершенствования института местного самоуправления и развития форм удовлетворения социальных потребностей возрастало влияние органов местной власти на объем и содержание самих этих потребностей. Всё это не могло не вызвать изменения в жизни общества в целом и не повлечь преобразования налоговой политики государства.

Налоговая политика, как одно из направлений социально-экономической политики государства, с одной стороны, формирует налоговую систему, а с другой – реализуется посредством её. Налоговая система, обеспечивающая доходами органы государственной власти, способствует реализации социально-экономической функции государства. Налоговая система исследуемого периода 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. В первой половине XIX в. ещё не было ясного понятия о земских повинностях¹¹³, система которых получила законодательное оформление в начале XIX в., а до этого времени земские повинности взимались по усмотрению местных властей. «Для более уравнительного распределения земских повинностей был составлен Свод узаконений о земских повинностях (под именем Устава о земских повинностях был включён в IV том Свода Законов издания 1832 г.)»¹¹⁴.

Наряду с опубликованием «Устава о земских повинностях» в редакции 1851 г. также были обнародованы «Правила нового устройства земских повинностей»¹¹⁵, которые содержали их исчерпывающий перечень и определяли структуру налоговой системы в отношении отправления повинностей. Правила легитимировали устройство земских повинностей, необходимых для покрытия расходов на выполнение возложенных обязательств и регулировали изменения «Устава о земских повинностях» в редакции 1851 г. Правила вступали в силу с 1853 г.

Правилами предусмотрено разделение земских повинностей по следующим основаниям:¹¹⁶ по форме отправления (уплаты) земские повинности делились на денежные сборы, которые вносились отдельно от податей и пошлин, идущих в государственную казну, и натуральные повинности. Как те, так и другие регулировались общим положением или особыми положениями о земских повинностях для отдельных территорий и сословий. По регулярности взимания земские повинности делились на постоянные и временные. Первые расписывались на три года и взимались в определённое время, вторые, к которым также принадлежали чрезвычайные повинности, взимались по мере необходимости.

¹¹³ Озеров И. Х. Основы Финансовой Науки. Издание 3-е, дополненное. М.: Типография Т-ва И. Д. Сытина., 1910. С. 146.

¹¹⁴ Толкушкин А. В. История налогов в России. — М.: «Юрист», 2001. С. 78.

¹¹⁵ Правила нового устройства земских повинностей // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Второе. Т. XXVI. Отд. 1. 1851 г. № 25398. СПб.: Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии. 1852. С. 483—531.

¹¹⁶ Там же, п. 4, с. 484.

Денежные земские повинности разделялись на общие (государственные) и местные (губернские, областные и частные). Государственные земские повинности были обязательны к исполнению на всей территории империи, губернские и областные собирались на данных территориях, а частными повинностями облагались дворянские имения и поселяне¹¹⁷, как часть крестьянского сословия, проживающего на определённых территориях, где действовали особые правила сборов (например, на территории Сибири, Кубани, на Кавказе и в Закавказье, в Вологодской, Олонецкой, Пермской, Вятской и Оренбургской губерниях)¹¹⁸. Структура денежных земских повинностей отражена в таблице 2.

Таблица 2. Денежные земские повинности (согласно законодательству 1851 г.)¹¹⁹.

Денежные земские повинности		
Общие (государственные)	Местные	
	губернские, областные	частные
Почтовая повинность	Дорожная (устройство местных дорог)	Содержание членов и канцелярий губернских комиссий Народного Продовольствия
Дорожная повинность (устройство государственных дорог)	В отношении к помещениям местного гражданского управления	Содержание канцелярий при дворянских депутатских собраниях
Повинность на содержание управления (земской полиции, судов)	В отношении к содержанию местного гражданского управления (содержание подвод при земских судах и т.д.)	Обслуживание помещений дворянских собраний
Этапная повинность или повинность отвода ссыльных в места назначения	В отношении хозяйства и медицинской полиции в городах и селениях	Содержание канцелярии дворянских опеков
В отношении к арестантским ротам гражданского ведомства и к исправительным при гарнизонных и линейных батальонах учреждённым отделениям (устройство помещений,	В отношении к потребностям воинского управления, когда они не могут быть отнесены на счёт городов, обязанных	Жалование заседателям уездных судов (в отдельных губерниях)

¹¹⁷ Там же, п. 14-15, с. 490-491.

¹¹⁸ Там же, п. 74, пп. 4), с. 505;

¹¹⁹ Таблица составлена по материалам: Правила нового устройства земских повинностей // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Второе. Т. XXVI. Отд. 1. 1851 г. № 25398. СПб.: Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии. 1852. С. 483—531.; Уставы о Земских Повинностях // Свод законов Российской империи. Том четвёртый. Уставы о повинностях. СПб.: Тип. Второго Отделения Собственной Е. И. В. Канцелярии. 1857. 846 с.

содержание людей)	удовлетворять их	
Расходы на воинские потребности		Выписка сенатских ведомостей для предводителя дворянства
		Пенсии и единовременные пособия чиновникам

Натуральные повинности делились на общие и частные. Первые отправлялись всем населением губернии, а вторые отдельно городом или селением. Предметы, способы и порядок частных натуральных повинностей определялись особыми положениями о внутреннем благоустройстве городов и сёл.

Различие между государственными и местными налогами, сборами и повинностями, сохранившееся до наших дней, состояло в сфере применения налоговых поступлений: средства, направляемые в государственный бюджет – это государственные налоги; финансовые поступления, идущие на нужды уездов, городов, губерний – местные налоги (в современной трактовке - региональные и местные). Согласно данной структуре выстраивалась налоговая политика на государственном и местном уровнях.

В этот период, Комитет о земских повинностях, возглавляемый губернатором, занимался управлением земскими повинностями. В процессе своей деятельности Комитет имел два рода собраний (присутствий): Общее и Отдельное. Общее присутствие Комитета о земских повинностях рассматривало и формировало окончательное мнение о проектах смет и отчётов сборов по прошедшему трёхлетию, которые предоставлялись Особым о земских повинностях присутствием. Особое присутствие являлось исполнительным органом и занималось составлением смет как государственных, так и губернских повинностей, а также составлением раскладки сборов на губернские повинности. Вопросы на уровне уезда решали Отдельные присутствия, возглавляемые уездным Предводителем дворянства. В функции Отдельного присутствия входило обсуждение достоверности и полноты сведений об уезде, которые должны быть

приняты Общим собранием и учтены при составлении раскладки сборов в уезде на земские повинности с нового трёхлетия. Отдельное присутствие представляло через своего Председателя сведения Губернатору¹²⁰.

Согласно уставу всё управление земскими повинностями сосредотачивалось в Министерстве финансов, по Департаменту Государственного Казначейства¹²¹. Регулирование земских повинностей осуществлялось согласно нормам, содержащимся в Уставе о земских повинностях в редакции 1857 г., который, в том числе, содержал положения «Правил нового устройства земских повинностей», вступивших в силу 1 января 1853 г.

Следует отметить, что одновременно с системой земских повинностей, функционировала система налогов, сборов, пошлин и податей. Земские повинности, взимание которых происходило раскладочным способом и не зависло от уровня благосостояния конкретного плательщика, имея денежную и натуральную форму, поступали в бюджет губернского и уездного земств, то есть, местного самоуправления.

Отличительной особенностью земских повинностей от земских сборов, являлся целевой характер их расходования на конкретные местные нужды. Например, земские повинности, имевшие натуральную форму, направлялись на ремонт мостов, дорог и т.д. Согласно Своду Законов Российской империи налоги и сборы регулировались «Уставами о податях, о пошлинах, и о сборах с питей, с свеклосахарного производства, и с табаку»¹²². Например, сбор государственной подушной и оброчной податей регулировался «Уставом о податях». Подушной податью облагались сельские жители, крестьяне, дворовые люди, мещане и рабочие люди в городах. «Уставом о пошлинах» регулировался неокладной сбор за гербовую печать, право торговли, с межевых планов и книг, канцелярских и

¹²⁰ Правила нового устройства земских повинностей // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Второе. Т. XXVI. Отд. 1. 1851 г. № 25398. СПб.: Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии. 1852. С. 493—496.

¹²¹ Уставы о Земских Повинностях // Свод законов Российской империи. Том четвёртый. Уставы о повинностях. СПб.: Тип. Второго Отделения Собственной Е. И. В. Канцелярии. 1857. С. 2—3.

¹²² Уставы о податях, о пошлинах, и о сборах с питей, с свеклосахарного производства, и с табаку // Свод законов Российской империи. Том пятый. СПб.: Тип. Второго Отделения Собственной Е. И. В. Канцелярии. 1857. 833 с.

нотариальных книг и т.д. Питейный сбор и питейный акциз регулировались «Уставом о питейном сборе и акцизе».

В финансовой системе земского самоуправления по аналогии с бюджетом государства выделялись три основные категории доходов: доходы, полученные от продажи и аренды собственного имущества и от предоставления услуг населению; налоги, поступающие от доходов частных хозяйств; кредиты¹²³.

Фундамент налоговых доходов земств складывался из подушного сбора (имел определённую норму взимания), сбора с торговых документов (добавочный) и два имущественных сбора: сбор поземельный и сбор со строений, взимание которых происходило раскладочным способом. Пример раскладки имущественного налога по городам Московской губернии в 1864 г. представлен в таблице 3.

Таблица 3. Стоимость недвижимого имущества и раскладка налога с него по Московской губернии на 1864 г. (тыс. руб.)¹²⁴.

Город	Стоимость имущества	Сумма налога
Москва	69308,219	168
Коломна	749,22	6
Серпухов	707,692	4,6
Сергиевский посад	514,18	3,3
Богородск	315,342	0,75
Павловский посад	275,0	1,1
Подольск	260,0	0,65
Верея	160,0	1,6
Клин	141,05	0,65
Бронницы	137,5	0,55
Дмитров	127,22	1,6
Руза	102,225	0,45
Можайск	100,0	1
Воскресенск	100,0	0,4
Волоколамск	93,75	0,45
Звенигород	53,931	0,45
Итого:	73145,329	191,55

Размер налога напрямую зависел от стоимости имущества. Поступление налоговых средств происходило на отдельные счета в уездные и губернские

¹²³ 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], С. 37.

¹²⁴ Таблица составлена по материалам ЦГА Москвы. Ф. 1282. Оп. 1. Д. 290. Л. 2—3, Л. 67.

казначейства. Целесообразно отметить, что до введения института земства сбор денежных средств с населения проводился казначейскими органами с разделением их на общегосударственные и местные. Освоением местных средств занимались губернские власти, а контроль за их расходом проводился правительством – Казённой Палатой.

Реформы 1864 г. привели к изменениям в политической и социально-экономической структуре государства. Реформирование в системе земского налогообложения, произошедшее в 1864 г., привело к упразднению ведомств и служб, которые ранее занимались делами народного продовольствия и общественного призрения, а местное хозяйство губерний и уездов было выведено из дворянского самоуправления. Частные повинности передавались сословным обществам, за земством были закреплены местные повинности, а основная часть государственных снята с земств¹²⁵.

До 1864 г. планирование, регулирование и контроль земских сборов и повинностей регламентировались «Правилами нового устройства земских повинностей»¹²⁶, «Уставом о земских повинностях»¹²⁷ и «Уставами о податях, о пошлинах, и о сборах с питей, с свеклосахарного производства, и с табаку»¹²⁸. С 1864 г. основным регламентирующим документом стало «Положение о губернских и уездных земских учреждениях»¹²⁹ и временные «Правила для земских учреждений по делам о земских повинностях, народном продовольствии

¹²⁵ Положение о губернских и уездных земских учреждениях. // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание второе. Т. XXXIX. Отд. 1. 1864 г. № 40457. СПб.: Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии. 1867. С. 1—14.

¹²⁶ Правила нового устройства земских повинностей // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Второе. Т. XXVI. Отд. 1. 1851 г. № 25398. СПб.: Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии. 1852. С. 483-531.

¹²⁷ Уставы о Земских Повинностях // Свод законов Российской империи. Том четвёртый. Уставы о повинностях. СПб.: Тип. Второго Отделения Собственной Е. И. В. Канцелярии. 1857. 846 с.

¹²⁸ Уставы о податях, о пошлинах, и о сборах с питей, с свеклосахарного производства, и с табаку // Свод законов Российской империи. Том пятый. СПб.: Тип. Второго Отделения Собственной Е. И. В. Канцелярии. 1857. 833 с.

¹²⁹ Положение о губернских и уездных земских учреждениях. // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание второе. Т. XXXIX. Отд. 1. 1864 г. № 40457. СПб.: Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии. 1867. С. 1-14.

и общественном призрении»¹³⁰, согласно которым должен был произойти пересмотр Устава о земских повинностях.

Повинности стали классифицироваться исходя из потребностей, на удовлетворение которых они направлялись: государственные, земские (губернские и уездные) и частные потребности обществ и сословий. При этом, производство дел по выполнению потребностей, отнесённых к государственным, до пересмотра Устава о земских повинностях оставалось в обязанностях начальников губерний и особых о земских повинностях присутствий, а удовлетворение земских потребностей, входило в обязанности новых губернских и уездных земских учреждений.

Земским собраниям при первом их созыве давалось право делать распоряжения по земским потребностям, такие как: давать рекомендации земским управам относительно проекта новых смет и раскладок денежных и натуральных повинностей с разделением их на губернские и уездные; указывать земским управам способы исполнения хозяйственных операций, необходимых для удовлетворения земских повинностей; устанавливать дополнительные сборы для удовлетворения обязательных для земства потребностей и сборы на потребности необязательные для земства. Объектами дополнительных губернских и уездных сборов, согласно правилам, могли быть земли, фабрики, заводы, промышленные и торговые заведения, недвижимое имущество, свидетельства на право торговли. Общим основанием размера обложения служили ценность и доходность облагаемых имуществ. Установить основания раскладки обязаны были земские учреждения.

Раскладка, исполнение и контроль за натуральными земскими повинностями также находились в ведении земских учреждений. В отношении частных потребностей сословий и ведомств земские учреждения не давали никаких распоряжений, так как по закону этим занимались общественные и

¹³⁰ Правила для земских учреждений по делам о земских повинностях народном продовольствии и общественном призрении // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание второе. Т. XXXIX. Отд. 1. 1864 г. № 40458 СПб.: Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии. 1867. С. 14—21.

сословные власти. Согласно положению, раскладки дополнительных уездного и губернского земских сборов утверждались земскими собраниями и губернатором.

По правилам денежные повинности не могли быть обращены в натуральные, а натуральные при определённых обстоятельствах могли быть обращены в денежные. Земские собрания определяли форму повинностей, однако вводить новые виды натуральных повинностей, кроме существующих, не имели права. К натуральным повинностям относились: подводная, дорожная, постоянная, отвода пастбищ, квартирная. Для раскладки натуральных повинностей принималось во внимание количество и производительность земель, население, количество земского сбора.

Губернские и уездные земства стали сословными учреждениями с правом привлечения крестьян к решению местных проблем. Следует отметить, что компетенции губернских и уездных земств не были четко обозначены. К компетенции губернских земств относилась деятельность, имевшая погубернский характер (страховое, лечебное, дорожное дело, здравоохранение и пр.)¹³¹. По «Положению о губернских и уездных земских учреждениях» и «временным Правилам для земских учреждений по делам о земских повинностях народном продовольствии и общественном призрении»¹³², которые корректировали некоторые статьи устава, земства имели право на восполнение своих расходов посредством дополнительных сборов налоговых отчислений с недвижимого имущества (жилых домов, земель, торговых, фабричных и иных производственных помещений), а также путем сборов с документов предоставляющих право на торговлю и занятие промысловой деятельностью¹³³.

Правом на установление земских повинностей обладали как государство, так и сами земства. В первом случае средства направлялись на ремонтные дорожные работы, почтовые перевозки и т.д., во втором – на содержание и ремонт

¹³¹ 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], С. 76.

¹³² Правила для земских учреждений по делам о земских повинностях народном продовольствии и общественном призрении // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание второе. Т. XXXIX. Отд. 1. 1864 г. № 40458 СПб.: Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии. 1867. С. 14-21.

¹³³ Озеров И. Х. Основы Финансовой Науки. Издание 3-е, дополненное. М.: Типография Т-ва И. Д. Сытина., 1910. С. 154.

школ, больниц и пр. Помимо земских повинностей, охватывавших всё податное население государства, присутствовали и иные повинности, распространявшиеся только на крестьянское население, например, затраты на содержание крестьянского и воинского управлений.

Мирские повинности, наряду с земскими, также имели две формы (денежную и натуральную) и распространялись на сельские и волостные крестьянские общества. Денежные повинности (мирские сборы) взимались с населения, помимо государственных и земских сборов, а натуральная мирская повинность отбывалась посредством выполнения работ. Не все мирские повинности, как натуральные, так и денежные, имели неукоснительный характер. К числу обязательных установленных законодательством относились следующие мирские повинности: содержание органов управления сельского и волостного крестьянского общества, траты на прививки от оспы, содержание и ремонт дорожного покрытия и др. Среди необязательных мирских повинностей, определяемых на сельском и волостном уровнях, следует отметить расходы на строительство церквей, училищ, содержание учителей и т.д. Одновременно присутствовали земские повинности, выражающиеся в обязательности личного участия денежными или транспортными средствами в строительстве дорог, мостов, их ремонте и эксплуатации.

Все поступления имели очевидную бюджетную направленность. Расходы (потребности) земств подразделялись на обязательные, реализация которых осуществлялась за счет предусмотренных законодательством земских сборов, и необязательные, введение которых было закреплено за земскими учреждениями. По аналогии со структурой земских повинностей во временных правилах¹³⁴, как отмечалось выше, было выделено три разряда потребностей: потребности государственные; потребности земские (губернские и уездные); частные потребности обществ и сословий¹³⁵. Поступления шли на удовлетворение

¹³⁴ Правила для земских учреждений по делам о земских повинностях народном продовольствии и общественном призрении // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание второе. Т. XXXIX. Отд. 1. 1864 г. № 40458 СПб.: Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии. 1867. С. 14.

¹³⁵ Вебер А. Налоги. О государственном и местном обложении в России. М., 1906. С.76.

потребностей в соответствии с указанными тремя разрядами. Назначение сбора является основной характерной чертой местного налогообложения. Местные сборы взимались на территории конкретного территориального образования, зачислялись в его бюджет и направлялись на обеспечение деятельности и выполнение функций органов местного самоуправления, а также решения конкретных проблем социально-экономического характера данной территории¹³⁶.

Органы местного самоуправления, как отмечалось выше, могли устанавливать дополнительные сборы для обеспечения потребностей населения и решения социальных и экономических проблем конкретных территорий. временные правила регламентировали данный процесс, так в ст. 7 указывалось: «...в) установить дополнительные сборы, какие окажутся необходимыми для удовлетворения обязательных для земств потребностей, а также сборы на потребности, не обязательные для земств»¹³⁷. Данные сборы являлись существенным источником пополнения земских бюджетов. Для местного самоуправления вопрос развития системы государственных и местных налогов является достаточно важным. Степень финансовой самостоятельности органов местного самоуправления и их способность к регулированию общественной жизни, то есть объем мер воздействия на экономическую, социальную и политическую ситуацию в регионе, зависят в том числе и от пропорций местных и государственных налогов. Обоснованные пропорции между государственными и местными налогами, а также их обоснованное соотношение, с одной стороны, позволяют определить степень зависимости от центральной власти, с другой стороны, являются элементами механизма, поддерживающего целостность государства.

Сформировавшаяся во второй половине XIX - начале XX вв. система налогообложения охватывала все слои населения и предоставляла возможность соблюдения равновесия между государственными потребностями и

¹³⁶ Архипкин И. В. Становление и развитие налогового обеспечения местного самоуправления в России XIX - XX столетий: диссертация ...док.эконом.наук. — М., 2008. С. 52.

¹³⁷ Правила для земских учреждений по делам о земских повинностях народном продовольствии и общественном призрении // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание второе. Т. XXXIX. Отд. 1. 1864 г. № 40458 СПб.: Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии. 1867. С. 14.

возможностями населения. При этом ответственными за сбор установленных налогов и сборов являлись Казённые палаты и Податные инспекции. Установленная форма сбора и контроля налоговых поступлений показала высокую эффективность, поскольку сочетала в себе, с одной стороны, интересы государства, а с другой стороны, общественный контроль и экспертизу налогоплательщиков.

Начиная с 1885 г. выборные органы стали ведать вопросами распределения и взимания налогов. Состав выборных органов «формировался из представителей налогоплательщиков, а также губернских и уездных присутствий, функционировавших практически по всем видам прямых государственных налогов»¹³⁸.

Помимо финансовых территориальных органов и соответствующих присутствий в назначении и сборе налогов принимали участие органы местного самоуправления: городские думы и земские собрания, сельские и волостные сходы. Органы местного самоуправления выполняли также фискальную функцию, осуществление которой должно было учитывать интересы и потребности всех слоев проживающего на территории населения. Реализация указанной функции, несмотря на постоянный дефицит бюджета органов местного самоуправления, способствовала улучшению социальной сферы, медицинского обслуживания, благоустройства территорий и повышения качества жизни населения. Например, количество земских врачей в Тамбовской губернии с 1878 г. по 1899 г. увеличилось более чем в два раза (с 37 человек до 95), земских ветврачей с 1881 г. по 1896 г. – в шесть раз (с 2 до 12 человек)¹³⁹. При этом формирование условий для развития здравоохранения и народного образования осуществлялось земскими органами только посредством выделения

¹³⁸ Кравцова Е. С. Модернизация налоговой системы России: 1885-1917 гг.: автореферат дис. ... доктора исторических наук. Курск, 2011. С. 11.

¹³⁹ Обзор Тамбовской губернии за 1878 г. // Приложение к всеподданнейшему отчёту тамбовского губернатора. — Тамбов.: Типография Губернского Правления. 1879 г. — С. 21.; Обзор Тамбовской губернии за 1881 г. // Приложение к всеподданнейшему отчёту тамбовского губернатора. — Тамбов.: Типография Губернского Правления. 1882 г. — С. 19.; Обзор Тамбовской губернии за 1896 г. // Приложение к всеподданнейшему отчёту тамбовского губернатора. — Тамбов.: Типография Губернского Правления. 1897 г. — С. 52.; Обзор Тамбовской губернии за 1899 г. // Приложение к всеподданнейшему отчёту тамбовского губернатора. — Тамбов.: Типография Губернского Правления. 1900 г. — С. 31.

определенного объема денежных средств на развитие указанных сфер, без участия в процессах его распределения и освоения.

Во второй половине XIX в. в России сложилась вертикальная структура финансовых органов с разграничением полномочий органов власти по вопросам налогообложения. Центральные органы, возглавляемые Министерством финансов, осуществляли назначение и контроль за всеми существующими в стране налогами и сборами. В свою очередь, в губерниях находились территориальные органы этого ведомства: Казначейство, Казенная палата, Акцизное правление и Податная инспекция (установлена в 1885 г.).

Наряду с этим, во второй половине XIX в. в Российской империи сложилась многоуровневая система местного налогообложения, состоящая из городского обложения, земского обложения, а также волостного и сельского сборов. Крестьянское обложение состояло из двух уровней и распространялось на крестьян определённой общины. Сельский сход, участниками которого являлось местное население, был центральным органом управления. В сферу компетенций схода входили поземельные дела общинного землевладения и дела общественного хозяйства и благоустройства. Сельский сход решал вопросы: раскладки местных сборов, опеки сирот, призрения престарелых, содержания церквей и сельских училищ и пр. Сельский староста осуществлял сельское управление и выполнял функции председателя сельского схода. Его деятельность была подотчётна земскому начальнику, податному инспектору, судебному следователю и полиции, волостному старшине.

Волостной сход являлся главным органом волостного управления. В его состав входили сельские и волостные должностные лица, а также представители крестьянства, по одному от десяти дворов. Волостной сход занимался организационными и общественно-хозяйственными проблемами волости (общественное призрение, раскладка сборов и др.). В волостях создавалось волостное правление, которое являлось исполнительным органом и состояло из сельских старост и волостного старшины. По закону оно рассматривало вопросы волостных расходов, продажи имущества по взысканиям, решало кадровые

вопросы, а также выполняло роль совещательного органа при волостном старшине. Волость имела свой бюджет, источником доходов которого являлся мирской сбор. Сумма мирского сбора утверждалась волостными сходами и сельскими обществами. Раскладка мирского сбора осуществлялась по разным основаниям (количество земли, число душ) между хозяйствами. Члены волости облагались также сборами на удовлетворение потребностей общины. Например, сборы с лиц, имеющих скот, на право его выпаса. При этом, достаточный объём мирских сборов расходовался на общегосударственные потребности: содержание волостного и сельского управления, полицейско-фискального аппарата, церковные нужды и на обязательные повинности (подводную, квартирную, этапную и арестную)¹⁴⁰. По утверждению А. Вебера, основная часть волостных и мирских сборов направлялась на общегосударственные нужды: «По Рязскому уезду Рязанской г. из общей суммы волостных расходов в 30,500 руб. на потребности собственно волостного общества истрчено только 125 руб., а из общей суммы сельских расходов в 61,800 р. на нужды собственно сельского общества пошло лишь 19,861р., т.е. 32,1%»¹⁴¹.

Общий объём налогов на всей территории Российской империи зависел от социально-экономического положения конкретного региона и от специфики его отраслевой специализации. Как следствие, для экономически и промышленно развитых территорий наибольшую долю налоговых поступлений составляли городские, а не сельские налоги и сборы. При этом в структуре последних преобладали поступления от частных владельцев земель, а не от крестьянских общин. В свою очередь, денежные средства, получаемые от обложения земельной собственности, были несущественны по сравнению со сборами с недвижимого имущества.

Ранее было отмечено, что во второй половине XIX в. в Российской империи наметился переход к системе налогообложения, базирующейся на принципе всесословности. Увеличение благосостояния населения способствовало

¹⁴⁰ Местные финансы СССР. / Под ред. В. В. Ровинского. М., 1933. С. 51—52.

¹⁴¹ Вебер А. Налоги. О государственном и местном обложении в России. М., 1906. С. 82.

преобразованию налоговой системы, в частности – появлению прогрессивных форм налогообложения. Так, например, с 1916 г. государственный подоходный налог, получаемый из любых источников дохода, имел всеобщий характер и прогрессивную шкалу налогообложения. Данный налог не был реализован полностью на практике ввиду серьезных общественных потрясений того времени – военной кампании и последующих революционных событий.

Для материального обеспечения местного самоуправления были выработаны различные источники финансов и инструменты пополнения бюджета, аналогичные тем, что применялись на общегосударственном уровне. К началу XX в. финансовая база местного самоуправления включала в себя: местные налоги, взимаемые с жителей в денежной форме; предоставление транспорта, иного имущества, а также личное участие в решении социально значимых проблем земства и общины; денежные сборы за оказание услуг местными организациями и учреждениями, государственные пошлины; средства, получаемые путем продажи и аренды имущества, принадлежавшего органам местного самоуправления, а также посредством использования имеющегося в распоряжении капитала; пособия и дотации от государственной казны (как возмездные, так и не возмездные), появившиеся на рубеже веков; кредиты.

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.

Следует отметить, что 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.

Важный аспект учреждения земских органов самоуправления, состоял в том, что внедрение земств на территории Российской империи носило избирательный характер. Земства не были распространены на всей территории страны, в отдалённых и малонаселённых окраинных губерниях, в частности, в Сибири и Архангельской губернии. Основными факторами внедрения органов земского самоуправления являлись не только географическое расположение и отсутствие поместного дворянства, но также наличие достаточного числа землевладельцев, как основных налогоплательщиков. Перечисленные особенности организации земского самоуправления и системы налогообложения, в том числе, имеющие дисфункциональный характер, должны учитываться при совершенствовании налоговой политики современного государства.

Таким образом, 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. Современные проблемы формирования налоговой базы местных бюджетов отчасти связаны с наличием в историческом развитии России двух противоречивых направлений налоговой политики на уровне местного самоуправления. В отличие от земства в период становления советского государства был установлен безусловный приоритет интересов государства над региональными и местными потребностями и реализован принцип подчиненности потребностей органов местного самоуправления, в том числе финансовых, интересам государства.

Современная налоговая система в Российской Федерации определена: Конституцией; Налоговым кодексом, который «устанавливает систему налогов и сборов, страховые взносы и принципы обложения страховыми взносами, а также общие принципы налогообложения и сборов»¹⁴²; федеральными налоговыми законами; законами и иными нормативными актами законодательных органов субъектов РФ; нормативными актами законодательных органов местного самоуправления.

Основными характеристиками налоговой системы Российской Федерации являются:

– наличие конституционных норм и утвержденных на федеральном, региональном и местном уровнях нормативно-правовых актов, формирующих в совокупности правовой фундамент налоговой системы государства;

– распределение налоговых полномочий и всех взимаемых с населения налогов и сборов на федеральные, региональные и местные в соответствии с уровнями власти;

– формирование налоговой системы на всех уровнях на основе единых принципов его построения, а также назначение, сбор и распределение налоговых поступлений посредством единого механизма взимания налогов;

– распределение всех взимаемых налогов на регулирующие налоги (федеральные и региональные) и налоги, зафиксированные на постоянной основе за конкретными бюджетами различных уровней.

Сегодня в Российской Федерации существует трехуровневая система налогообложения, включающая федеральные, региональные и местные налоги и сборы¹⁴³. В отличие от Российской империи на территории современной России местное самоуправление введено во всех субъектах федерации, местные налоги выделены в качестве отдельного структурного элемента налоговой системы. Номинально налоговые системы обоих исследуемых периодов содержат три

¹⁴² Налоговый кодекс Российской Федерации. Ст. 1, п. 2 [Электронный документ] // СПС «Консультант Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19671/ (дата обращения: 07.05.2018).

¹⁴³ Налоговый кодекс Российской Федерации. Ст. 12 [Электронный документ] // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19671/30e5cbced16d0e83475807de43fb8a7418fe752c/ (дата обращения: 07.05.2018).

уровня, однако земские налоги того времени корректнее сопоставлять с региональными и местными налогами современной России.

Финансовую основу деятельности органов местного самоуправления составляют налоговые и неналоговые доходы, а также безвозмездные поступления. В бюджеты муниципальных образований наряду с местными налогами, которые будут рассмотрены более подробно в следующем параграфе, зачисляется определённый процент налоговых доходов от федеральных налогов и сборов (НДФЛ, единый сельскохозяйственный налог, ряд государственных пошлин). Так, согласно Бюджетному кодексу РФ, в бюджеты сельских поселений полностью зачисляются местные налоги: земельный налог и налог на имущество физических лиц, а также по нормативам зачисляются некоторые федеральные налоги и сборы¹⁴⁴.

В отличие от земской системы, где органы местного самоуправления могли устанавливать дополнительные сборы для обеспечения потребностей населения и решения социальных и экономических проблем конкретных территорий, в современной системе местного самоуправления возможность самостоятельного установления новых налогов отсутствует. Однако рассматривая особенности налоговой политики, реализуемой на местном уровне, следует отметить, что в настоящее время законодательные органы субъектов Российской Федерации при установлении налога определяют его ставку в пределах, установленных законодательством. Отличиями современной налоговой системы являются: во-первых, единый механизм установления, исчисления и взимания налогов на всех уровнях налоговой системы, во-вторых, как таковое отсутствие законотворческой деятельности в части установления новых налогов на местах, что на практике исключает возможность двойного налогообложения.

Законодательное регулирование современного бюджетного устройства России предусматривает определённую степень самостоятельности регионов и местных органов в вопросах формирования доходной и расходной частей

¹⁴⁴ Бюджетный кодекс Российской Федерации. Ст. 61.5 [Электронный документ] // СПС «Консультант Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/0389a2b8a4e8042113ec1960ac4ad60485b9c20c/ (дата обращения: 09.12.2019).

бюджетов. Современные местные бюджеты состоят в основном из собственных налоговых и неналоговых доходов, межбюджетных трансфертов и иных безвозмездных поступлений и субвенций, что отражено в таблице 4.

Одним из важных и перспективных источников доходов местного самоуправления являются неналоговые доходы, состоящие из доходов от аренды и продажи муниципального имущества, доходы от оказания муниципальных услуг, часть прибыли, остающаяся от уплаты налогов у муниципальных унитарных предприятий, плата за использование муниципальных лесов, плата по соглашениям об установлении сервитута и др.¹⁴⁵.

В соответствии с требованиями, устанавливаемыми Бюджетным кодексом и муниципальными правовыми актами органов муниципальных образований, местные администрации устанавливают порядок и сроки составления проектов местных бюджетов¹⁴⁶.

Сложившаяся налоговая система местного налогообложения не в полной мере позволяет оказывать влияние на экономическую политику конкретных территориальных образований, стимулировать предпринимательскую деятельность и формировать благоприятный инвестиционный климат, решать экологические проблемы и т.д. В структуре местных налоговых доходов присутствуют специализированные сборы (парковка автотранспорта; уборка территорий населенных пунктов и пр.), ориентированные на решение конкретных проблем, однако их удельный вес недостаточен для решения социально значимых задач конкретных территорий.

Преобразование системы налогового обеспечения и формирования финансово-экономического фундамента органов местного самоуправления должно быть направлено на установление механизмов регулирования экономического развития территорий, решение общественно значимых проблем, в

¹⁴⁵ Бюджетный кодекс Российской Федерации. Ст. 62 [Электронный документ] // СПС «Консультант Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/92bc1a67988b0ea36092bfe138fe8eb9b6120ae5/ (дата обращения: 07.03.2019).

¹⁴⁶ Бюджетный кодекс Российской Федерации. Ст. 184 [Электронный документ] // СПС «Консультант Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/0389a2b8a4e8042113ec1960ac4ad60485b9c20c/ (дата обращения: 09.12.2019).

том числе благоустройство территорий и проблем экологического характера, удовлетворение потребностей местных жителей. Достижение указанной задачи возможно лишь путем закрепления на законодательном уровне полномочий по установлению и закреплению налоговой базы органов местного самоуправления, а также оптимизации структуры местных налогов и сборов, введения дифференцируемых ставок (прогрессивных шкал) налогообложения и обоснованной политики налоговых льгот.

Решение этих проблем позволит местному самоуправлению увеличить свои налоговые доходы, а также повысить финансовую самостоятельность и эффективность в вопросах, требующих решения на местном уровне. Таким образом, совершенствование налоговой политики, а, следовательно, и налоговой системы, возможно лишь путем одновременной реорганизации перечня собираемых налогов, а также самих фискальных органов.

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.

В современной России перечень местных налогов является чётко регламентированным федеральным законодательством. Представительные органы муниципальной власти обладают правом варьирования ставок местных налогов в пределах, установленных законодательством. В свою очередь, в Российской империи земства обладали правом установления дополнительных сборов, что наделяло их широкими полномочиями в сфере налоговой политики.

В Российской империи механизмы бюджетного выравнивания не были широко распространены. Лишь на рубеже веков появились государственные кредиты, субвенции и дотации, которые стали поступать в земские бюджеты. В современной России механизмы бюджетного выравнивания достаточно распространены, а эффективность их использования зачастую зависит от органов власти.

Несмотря на дефицит местных бюджетов, земства занимались развитием образования, здравоохранения, социальной сферы, расходы на которые относились к необязательным. Основные статьи расходов муниципальных образований современной России так же составляют расходы на системы образования и здравоохранения, социальную политику.

Отличительной особенностью функционирования местного самоуправления в Российской империи была избирательность внедрения земств на территории страны, исходя из условий налогового потенциала территории. В настоящее время местное самоуправление введено на всей территории Российской Федерации.

Таким образом, 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.

§ 2.2. Механизм и принципы налоговой политики в системе земского самоуправления и в системе местного самоуправления современной России

Налоговая политика определяет роль налогов в обществе и их общественную значимость, которая меняется в зависимости от смены направлений деятельности государства, отражая в обобщенном виде цели, преследуемые определенными социальными группами и политическими партиями, находящимися у власти. Влияя на отношения собственности, ту сферу общественных отношений, где разрешаются вопросы, относящиеся к различным интересам между государством, установившим систему налогообложения, и обществом, налоги являются одним из рычагов общественного управления, универсальным инструментом стимулирования экономического развития.

Процесс налогового регулирования, охватывающий всю хозяйственную жизнь страны, способен создавать благоприятные условия для стимулирования инновационной деятельности и формирования инвестиционного климата, способствующего развитию отраслевой и региональной экономик. В свою очередь, эффективность использования налогового механизма, через который реализуется налоговая политика, зависит от целого комплекса факторов, имеющих субъективную и объективную природу. К числу таких факторов относятся особенности налоговых отношений субъектов налоговой политики; степень регулирующего влияния региональных и местных налогов; уровень информированности граждан о перечне и объеме взимаемых налогов, самооценка места налогоплательщика в рамках действующей налоговой системы и его понимание налоговой справедливости, а также сложившиеся в обществе обычаи и традиции уплаты налогов и т.д. В связи с этим представляется целесообразным провести сравнительный анализ местного налогообложения в системе земского самоуправления и в системе местного самоуправления современной России по ряду параметров: субъекты и объекты местного налогообложения, структура

местных налогов и доходы местных бюджетов, методика исчисления местных налогов и др.

Субъекты и объекты местного налогообложения

Принципы формирования и функционирования налоговой системы являются фундаментом налогового механизма, который представляет собой установленную на законодательном уровне форму организации и регулирования налоговых отношений. Определяющее значение в налоговой политике государства в части сбора налогов занимает вопрос объектов и субъектов налогообложения, где в качестве первых выступают право на осуществление определенных видов деятельности, собственность и определенные виды дохода, а в качестве вторых – физические и юридические лица.

Установление объектов и субъектов местных налогов влияет на налоговую базу муниципального образования и в конечном итоге на результаты налоговой политики. Как отмечает профессор В. А. Лебедев, основными вопросами, возникающими при определении субъекта местного обложения, являются: все ли физические и юридические лица и в какой степени должны быть субъектами местного налогообложения, и является ли владение собственностью фактором отнесения к числу налогоплательщиков¹⁴⁷. Как правило, субъектом местного налогообложения являются любое физическое или юридическое лицо, которые постоянно проживают или находятся на конкретной территории, а также пользуются её инфраструктурой и услугами органов местного самоуправления.

Субъектами земского налогообложения являлись жители отдельной местности, которые имели движимое и недвижимое имущество на её территории, а земельный налог уплачивали не собственники земли, а крестьяне, которые её использовали¹⁴⁸, то есть, владение собственностью не являлось фактором включения в состав налогоплательщиков. Статья 9 «временных Правил для земских учреждений по делам о земских повинностях, народном продовольствии

¹⁴⁷ Лебедев В. А. Местные налоги: Опыт исслед. теории и практики мест. обложения, проф. С.-Петерб. ун-та. — Санкт-Петербург : типо-лит. А. М. Вольфа, 1886. — XXI, [3], С. 89.

¹⁴⁸ Правила для земских учреждений по делам о земских повинностях, народном продовольствии и общественном призрении. Ст. 12 // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание второе. Т. XXXIX. Отд. 1. 1864 г. № 40458 СПб.: Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии. 1867. С. 14—21.

и общественном призрении» обозначала объекты земского налогообложения: земля, фабрики, заводы, промышленные и торговые заведения, недвижимое имущество, свидетельства на право ведения торговли. При взимании налога с недвижимых имуществ в городах, посадах и местечках, объекты налогообложения разделялись на две группы: подлежащие и не подлежащие имущественному налогу¹⁴⁹.

В современной России налогоплательщиками являются юридические и физические лица¹⁵⁰, а закон определяет объекты налогообложения как «реализацию товаров (работ, услуг), имущество, прибыль, доход, расход или иное обстоятельство, имеющее стоимостную, количественную или физическую характеристику, с наличием которого законодательство о налогах и сборах связывает возникновение у налогоплательщика обязанности по уплате налога. При этом каждый налог обладает собственным объектом налогообложения»¹⁵¹.

Структура местных налогов и доходы местных бюджетов

Основой финансовой деятельности земств было составление смет и раскладок, при формировании которых определялись статьи расходной части, то есть, объём финансовых средств, необходимый для ведения деятельности на запланированный период. Затем рассчитывалась доходная часть бюджета земства, в том числе сумма, которую предстояло получить в виде окладных налогов. Для этого сначала фиксировался остаток наличных средств, к которым прибавлялись невозвращенные долги (недоимки), банковские проценты с капиталов и доходы от предпринимательской деятельности земств. В доходной части также учитывались шоссейные и мостовые сборы, штрафы, пени, пошлины, отчисления с торговых и промышленных свидетельств, плата за лечение больных других губерний в земских медицинских учреждениях. После учета обещанных казенных пособий и

¹⁴⁹ ЦГА Москвы. Ф. 1282. Оп.1. Д. 290. Л. 7. Правила о взимании в 1864 г. налога с недвижимых имуществ в городах, посадах и местечках.

¹⁵⁰ Налоговый кодекс Российской Федерации. Ст. 19 [Электронный документ] // СПС «Консультант Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19671/ac7d3c2446395045192b71627f4d2957e410eddf/ (дата обращения: 04.01.2022).

¹⁵¹ Налоговый кодекс Российской Федерации. Ст. 38 [Электронный документ] // СПС «Консультант Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19671/de41531cd3f46a7c13a3741494f3b3c0569e3aa3/ (дата обращения: 04.01.2022).

кредитов рассчитывалась необходимая сумма для предполагаемых расходов на будущий год в виде окладных налогов.

Структура местных налогов в системе земского самоуправления определялась «Уставом о земских повинностях», «Правилами для земских учреждений по делам о земских повинностях, народном продовольствии и общественном призрении» и включала налог с недвижимого имущества и земельный налог, которые в совокупности приносили основной доход, промысловый налог, раскладочный налог, трактирный налог и прочие налоги и иные местные сборы. Как отмечалось ранее, к концу XIX в. земства стали получать государственные пособия, а с 1906 г. государство стало направлять им кредиты, субвенции, дотации и т.д. Все расходы земств делились на обязательные и необязательные. К обязательным расходам относились содержание чинов местного правления, арестных домов, присутствий по крестьянским делам, дорожные, постоянные расходы, содержание мировых посредников и судей и т.д. К необязательным – расходы на здравоохранение, образование, содержание земского управления, почты и иные местные мероприятия.

Таким образом, в земстве использовался принцип целеполагания, который применяется и в современной практике муниципальных образований, ежегодно разрабатывающих основные направления бюджетно-налоговой политики, где рассматриваются вопросы целей и задач исполнения бюджета в рамках принятых программ, вопросы организации муниципального контроля и т.д. Используется проектный подход к реализации и планированию деятельности органов местного самоуправления, при этом в основу планирования закладывается конкретная цель и объем ресурсов. Как правило, целью, обозначенной в основных направлениях бюджетной налоговой политики, является обеспечение сбалансированности местных бюджетов.

Местные налоги современной России устанавливаются и действуют в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации, на территориях муниципалитетов, а также нормативно-правовыми актами представительных

органов муниципальных образований¹⁵² и городов федерального значения, порядок принятия которых установлен Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹⁵³. Согласно указанному закону, представительные органы муниципальных образований устанавливают те налоги и сборы, определение которых отнесено к ведению субъекта Российской Федерации. Законопроекты о введении или отмене, освобождение от уплаты налога рассматриваются законодательными органами государственной власти регионов Российской Федерации по представлению высшего должностного лица данного муниципального образования или при наличии заключения данного лица. Порядок подготовки, внесения на рассмотрение законопроектов регулируется Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁵⁴.

Формирование доходов местных бюджетов происходит за счет взимания соответствующих типов налогов, расщепления некоторых видов налоговых поступлений, кредитов, дотаций, субвенций, а также иных финансовых механизмов, предусмотренных современным законодательством. Налоговые доходы местных бюджетов включают два основных местных налога (налог на имущество физических лиц, земельный налог), торговый сбор и часть средств, получаемых от следующих налогов: налог на доходы физических лиц (НДФЛ), единый налог на временный доход (ЕНВД), налог по патенту, единый сельскохозяйственный налог (ЕСХН), акцизы на нефтепродукты. В соответствии с расходными обязательствами муниципального образования, устанавливаемыми и исполняемыми органами местного самоуправления в соответствии с

¹⁵² Налоговый кодекс Российской Федерации. Ст. 12, п. 4 [Электронный документ] // СПС «Консультант Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19671/25937e403c030708de5a6ac9aea5952f23649ca8/ (дата обращения: 04.01.2022).

¹⁵³ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 06.10.1999 N 184-ФЗ (действ. ред.) [Электронный документ] // СПС «Консультант Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_14058/ (дата обращения: 07.05.2018).

¹⁵⁴ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 30.12.2021) [Электронный документ] // СПС «Консультант Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения 04.01.2022).

требованиями Бюджетного кодекса РФ осуществляется организация расходов местного бюджета.

Методика исчисления местных налогов

Согласно «Положению о губернских и уездных земских учреждениях» 1864 г. новые структуры самоуправления взимали налоги с имущества, причём, учитывалась доходность имущества и его стоимость, в тоже время, норм методик оценки данных показателей предусмотрено не было. Не существовало также подходов и методов оценки недвижимости, когда появились первые земские учреждения.

До земской реформы доходы не облагались налогами (ревизские души облагались податями), поэтому точных сведений о доходности движимости и недвижимости, находящихся на территории губернии, не было. Как следствие, земствам предоставлялось право выбора и использования по собственному усмотрению того или иного метода и критериев оценки стоимости имущества, а значит, и объема взимаемых налоговых поступлений от данной собственности. Основным методом оценки и исчисления прибыли, наиболее распространенным среди земств, был способ вычитания затрат из полученной выручки. На данном подходе также основывалась оценка собственности налогоплательщиков.

Основываясь на принципах доходности и стоимости, земские органы самоуправления стремились учитывать доходы, в том числе и с оборотного капитала торговых и промышленных заведений. Однако впоследствии земствам запрещались отчисления с оборотов и реализации товаров торговых и промышленных предприятий. Налоговую базу составляли стоимость зданий, внутреннее оборудование и земля, на которой находились помещения. При оценке помещений и оборудования земства применяли повышенные ставки налогообложения, включая в оценку полностью или частично доходность самих предприятий, а значит, при начислении налогов с торговых и промышленных предприятий часть прибыли от недвижимости опосредованно учитывалась в стоимости самого имущества. Рассмотрим методику исчисления некоторых налогов.

Налог на недвижимое имущество

Рассматривая вопрос о налоге на личное имущество, следует отметить, что во второй половине XIX в. критерием оценки недвижимого имущества, в первую очередь, жилых домов в городах и уездах была их стоимость и доходность. Определяя доходность городского недвижимого имущества, в расчет бралась средняя арендная плата за помещения за исключением издержек на эксплуатацию зданий. Стоимость сельских построек рассчитывалась аналогичным образом, если они сдавались в аренду, если недвижимость не сдавали внаём, использовалась оценка стоимости имущества и учитывалась средняя доходность приусадебной земли.

В наши дни в России существует налог на имущество физических лиц, который обязателен к исполнению на территориях соответствующих муниципальных образований. Налогоплательщиками являются физические лица, наделённые правом собственности на имущество, которое, в свою очередь, является объектом налогообложения. В процессе установления налога на имущество законодательными органами территориальных образований определяются его порядок и сроки уплаты, а также ставка, предел которой установлен Налоговым Кодексом и не превышает 2,2%¹⁵⁵. Налоговые льготы и основания для их использования налогоплательщиками могут также предусматриваться при установлении налога законами субъектов Российской Федерации¹⁵⁶. Отдельные категории налогоплательщиков имеют льготы по налогу на имущество физических лиц, в отношении конкретных видов объектов налогообложения: квартира или комната; гараж или машино-место; жилой дом и

¹⁵⁵ Налоговый кодекс Российской Федерации. Ст. 380 [Электронный документ] // СПС «Консультант Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28165/ce7353ef8711e5b40f860860b7b77e724c028b65/ (дата обращения: 04.01.2022).

¹⁵⁶ Налоговый кодекс Российской Федерации. Ст. 382 [Электронный документ] // СПС «Консультант Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28165/098366da40bb05d99c49c9d443a782c1f5643f7a/ (дата обращения: 04.01.2022).

др.¹⁵⁷ Статья 408 Налогового кодекса определяет подробный порядок исчисления суммы налога¹⁵⁸.

Налоговая база по данному виду налогообложения формируется, исходя из кадастровой стоимости недвижимости, за исключением предусмотренных случаев, когда она определяется на основе инвентаризационной стоимости объекта налогообложения. Следует отметить, что с 2017 г. налоговая база стала определяться, исходя из рыночной стоимости объекта налогообложения.

Промысловый налог и торговый сбор

Важным этапом развития налоговой политики конца XIX в. стало значительное повышение распространявшегося на предпринимательскую деятельность промыслового налога, его общий рост эффективности и продуктивности его сбора. Среди основных причин данных преобразований следует выделить стремление правительства Российской империи содействовать развитию промышленного сектора экономики, который в тот момент находился в привилегированном положении. Следует отметить, что несовершенство формы данного налога определило низкое налогообложение предпринимательства.

В 1885 г. в законодательство Российской империи был внесен ряд изменений, направленных на выравнивание налогообложения среди различных слоев населения, а также повышение уровня доходов бюджетов. Данные изменения учитывали наряду с экономическими признаками торговых и промышленных предприятий их внешние характеристики. Помимо сохранения основного налога в виде ранее существовавшей патентной системы были внедрены дополнительные налоги (процентный и раскладочный), которые учитывали прибыльность конкретного предприятия. Процентным сбором от чистого дохода за истекший год облагались предприятия, которые должны были представлять публичную отчетность, то есть паевые товарищества и акционерные

¹⁵⁷ Налоговый кодекс Российской Федерации. Ст. 407 [Электронный документ] // СПС «Консультант Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28165/2573b723f294419039974f75da8e928dfbe027c6/ (дата обращения: 04.01.2022).

¹⁵⁸ Налоговый кодекс Российской Федерации. Ст. 408 [Электронный документ] // СПС «Консультант Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28165/43e64fe52c4dac7e2f8702121e7ec5dec44e430f/ (дата обращения: 04.01.2022).

компании. Раскладочный налог распространялся на остальные предприятия, а налоговая ставка была дифференцирована в зависимости от губернии и утверждалась каждые три года.

Общее повышение ставок промыслового обложения, основанное на принципе прогрессивности, предусматривалось в проекте положения, разработанного по инициативе С. Ю. Витте в 1894 г. Несмотря на то, что данный проект не был поддержан, в 1898 г. принимается «Положение о государственном промысловом налоге»¹⁵⁹, которое включало элементы патентной системы и подоходного налогообложения. Так условием ведения предпринимательской деятельности стало не просто оформление патента, а его покупка на конкретное промышленное или торговое предприятие.

В систему земского налогообложения входили также фиксированные налоги с промысловых и купеческих (гильдейских) свидетельств, патентов и билетов на торговые заведения и трактирный налог, который определялся разрядом местности, то есть в зависимости от удаленности от города.

Ранее отмечалось, что в России в настоящее время установлены два местных налога и торговый сбор, который обязателен к уплате в территориальных образованиях. В качестве аналога промыслового налога, исчисляемого на местном уровне, можно рассмотреть торговый сбор, ставка которого определяется в пределах, установленных Налоговым кодексом, исходя из торговой площади. Торговый сбор уплачивается организациями и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими деятельность на территории муниципального образования. Объектом обложения сбора признается использование объекта движимого или недвижимого имущества¹⁶⁰.

Земельный налог

Относительно земельного налога следует подчеркнуть, что в начале земской реформы у местных органов власти не было единых подходов к оценке земельных

¹⁵⁹ Положение о государственном промысловом налоге // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Третье. Том XVIII. Отд. 1. 1898 г. № 15601. СПб.: Государственная типография. 1901. С. 489—515.

¹⁶⁰ Налоговый кодекс Российской Федерации. Ст. 411 [Электронный документ] // СПС «Консультант Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28165/516b4cfd18e83b65628279b2ddcda47a70be7709/ (дата обращения: 04.01.2022).

угодий. В уездах стоимость земли устанавливалась по-разному, в частности, в основу брались расчеты, произведённые с целью продажи земельных наделов крестьянам при реализации реформы 1861 г., стоимость сельскохозяйственной продукции, арендная цена и урожайность, расценки банков и личных заявлений собственников земли.

В конце XIX в. органы самоуправления на основании статистических исследований, изучения арендных цен, плодородности и доходности различных видов земли, выработали относительно однотипный подход к определению цены земли. Земли делились на следующие категории: наделная, частновладельческая, казенная, монастырская и др. При этом для каждой из них существовало дробление по следующим признакам: пастбища, выгоны, сенокосы, пахотные земли, огороды, сады, усадебные земли и т.д. В зависимости от качества земли и условий сельскохозяйственного пользования данные угодья разделялись на разряды. Доходность десятины земли рассчитывалась как производная нескольких взаимосвязанных факторов: плодородие почвы, себестоимость возделывания пашни, уборки урожая, цена сельскохозяйственных продуктов в конкретной местности. Таким образом, доходность отдельного землевладения определялась как произведение площади земли каждого разряда на среднюю доходность данного вида десятины в конкретном уезде. После этого к данной сумме прибавлялась оценка доходности тех частей владений, от которых извлекалась промышленная выгода.

Впоследствии земская методика проведения оценочных работ была узаконена правительством в качестве единого государственного стандарта, что было закреплено в «Правилах оценки недвижимых имуществ для обложения земскими сборами» от 8 июня 1893 г.¹⁶¹, которые предусматривали оценку земель и недвижимого имущества во всех губерниях для раскладки налогов на местном и государственном уровнях. Для этого с 1899 г. правительство ежегодно направляло

¹⁶¹ Правила оценки недвижимых имуществ для обложения земскими сборами // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Третье. Т. XIII. 1893 г. № 9744. СПб.: Государственная типография. 1897. С. 414—419.

по одному миллиону рублей, который распределялся по губерниям с учетом объемов земельных угодий и числа недвижимых владений.

Следует отметить, что земские оценки имели существенное ограничение, использовались сомнительные несовершенные методы учёта. Как следствие, большие площади земельных угодий были не учтены, а измерение земель и их количественный учёт требовали развития. Ввиду отсутствия достоверной статистики оценка урожайности определялась на основе субъективных характеристик и приводила к некорректным результатам. В то же время, несмотря на «Правила оценки недвижимых имуществ для обложения земскими сборами», регламентирующие деятельность полуправительственных комиссий для проведения оценки в отдельной губернии, существовало большое количество методов оценок отдельных земств. Значительно лучше обстояло дело с качественной оценкой земель и их классификацией, которая основывалась на оценке плодородности почвы. Цены, в основе которых лежала доходность земли, требовали регулярного пересмотра в условиях динамично изменяющейся конъюнктуры рынка. Отрицательные факторы, характерные для оценки земли являлись причиной низких темпов её проведения¹⁶².

В рамках формирования налогового механизма системы земского самоуправления был выработан подход к оценке лесных массивов с учетом строительства дорог, вырубки и торговли древесиной. Лесные площади были поделены на две категории: первая с установленным планом ежегодной вырубки, и вторая – все прочие. На оценку первой категории оказывали влияние состояние и порода древесины, стоимость деревообрабатывающих материалов, а также объем финансовых средств, поступающих от заготовки сена и выпаса скота. Доходность второй категории рассчитывалась путем учета выручки от сенокосов и пастбищ, при этом средняя доходность десятины леса уравнивалась с доходностью десятины хозяйственных угодий аналогичного разряда.

¹⁶² Твердохлебов В. Н. Местные финансы: 2-е изд. совершенно перераб. М.: Изд-во Нар. ком. внутр. дел РСФСР, 1927. С. 57—58.

В настоящее время использование земли в Российской Федерации является платным¹⁶³. Представительные органы муниципальных образований устанавливают налог и определяют размер налоговых ставок в установленных законодательством пределах, регламент уплаты налога¹⁶⁴, условия предоставления налоговых льгот и порядок их применения. Основанием для взимания земельного налога является документ о государственной регистрации соответствующих прав либо иных правоустанавливающих документов на земельный участок. Законом регламентируется установление налоговых ставок не более 0,3% в отношении земель сельскохозяйственного назначения, жилищного фонда, 1,5% в отношении других земельных участков, а также разрешается устанавливать дифференцированные ставки в зависимости от категорий земель¹⁶⁵.

Исчисление налоговой базы земельного налога осуществляется согласно кадастровой стоимости земельных участков, которые признаются объектами налогообложения¹⁶⁶, а их кадастровая стоимость рассчитывается на основании земельного законодательства Российской Федерации. Расчёт земельного налога производится путем умножения налоговой базы на налоговую ставку, которая установлена на территории муниципалитета. Полученная сумма земельного налога подлежит назначению, сбору и внесению в бюджет соответствующего муниципального образования¹⁶⁷.

Таким образом, вместе с созданием института земства произошли существенные преобразования в налоговой политике, и как следствие, налоговой системе Российской империи. Стал использоваться принцип всеобщности налогообложения и вводился принцип доходности. Земская реформа также привела к реализации следующих принципов налогового обложения и

¹⁶³ Земельный кодекс Российской Федерации. Ст. 65 [Электронный документ] // СПС «Консультант Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_33773/22cecbad902417f2ad8b116f1c26323322077401/ (дата обращения: 04.01.2022)

¹⁶⁴ Налоговый кодекс Российской Федерации. Ст.12 [Электронный документ] // СПС «Консультант Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19671/25937e403c030708de5a6ac9aea5952f23649ca8/ (дата обращения: 04.01.2022)

¹⁶⁵ Там же. Ст. 394.

¹⁶⁶ Там же. Ст. 389.

¹⁶⁷ Действующие налоги и сборы в Российской Федерации [Электронный документ] // СПС «Гарант» URL: <http://base.garant.ru/5179162/> (дата обращения: 21.12.2021).

формирования бюджета: принципа бюджетного и кассового единства, принципа прозрачности государственного бюджета и общественного контроля за деятельностью управ. Следует отметить, что, земства обладали достаточной гибкостью при формировании и распределении собственных доходов и расходов и располагали возможностью оперативно и адекватно реагировать на изменения социально-экономического положения территориального образования с целью принятия обоснованных решений по расходованию местного бюджета и получения необходимого результата. В условиях стремления российской экономики к переходу к капиталистическому типу органы земского самоуправления составляли бюджетные сметы в их налоговой, то есть окладной части, учитывая рыночную стоимость различных видов собственности и их доходность (прибыльность).

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, который исполнялся путем размещения в «Губернских ведомостях» сведений о сметах, раскладках и отчетах управ. Однако в 1867 г. отчеты земских управ стали печататься только по решению губернского начальства, ограничивая тем самым взаимоотношения и коммуникации между земствами на законодательном уровне¹⁶⁸. Следует отметить, что формально земства не подчинялись местной администрации, но при этом они находились под строгим контролем в части соответствия законодательству у министерства внутренних дел и губернатора.

Земская практика налогообложения показала, что существующая в рамках земского самоуправления окладная система была наиболее гибка и адаптивна по сравнению с государственной раскладочной системой и в значительной степени была наиболее приспособлена к изменению политических, экономических,

¹⁶⁸ О порядке печатания постановлений, отчётов о заседаниях, а также суждений, прений и речей, состоявшихся в земских, дворянских и городских общественных и сословных собраниях. Высочайшеутверждённое мнение Государственного Совета // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Второе. Том XLII. Отд.1. 1887 г. №44691. СПб.: Государственная типография. 1871. С. 898—899.

социальных и иных условий жизни общества. Она распространялась на всех владельцев недвижимости, вне зависимости от размера и доходности его владений, а ставка налогообложения на недвижимость, в свою очередь, наоборот учитывала такие характеристики, как ее доходность и стоимость, о которых органы местного самоуправления имели точные данные. Оценка данных показателей непременно актуализировалась, могла изменяться в конкретном периоде, что находило отражение в корректировке налоговой ставки.

В рамках Закона «Об установлении предельности земского обложения» от 12 июня 1900 г.¹⁶⁹, как отмечалось выше, была предпринята попытка ограничения ставок земских сборов, предполагавшая, что повышение отчислений с недвижимого имущества не должно быть больше 3%. Данная инициатива не имела успеха и привела к тому, что колебания цен на рынке недвижимости стали отслеживаться и контролироваться как органами самоуправления, так и самими собственниками, и податными инспекторами.

Оценочная база леса и земельных угодий была выстроена на основе увеличения ставки налогообложения по мере роста облагаемого дохода. Таким образом, на местном уровне, по сути, была введена система, обладающая чертами прогрессивного налогообложения, а полученные в местные бюджеты налоговые поступления шли на решение местных проблем, прежде всего, на развитие социальной и культурной сферы. Как следствие, местные бюджеты земств постепенно становились ликвидными с учетом направляемых государственных пособий, хватало средств для реализации возложенных на них полномочий и функций, а также для решения проблем здравоохранения, просвещения, местного хозяйства, средств связи и промышленности. Со временем земствам удалось выйти на относительную самокупаемость и внести вклад в экономическое и социальное развитие территорий.

¹⁶⁹ Об установлении предельности земского обложения в губерниях, в коих введено в действие Положение о губернских и уездных земских учреждениях, и об освобождении земств от некоторых расходов мнение Государственного Совета // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Третье. Т. XX. Отд. 1. 1900 г. № 18862. СПб.: Государственная типография. 1902. С. 790—792.

Целесообразно отметить, что изменения в налоговой политике и структуре прямых налогов местного уровня не позволили создать полностью рациональную налоговую систему, для которой характерно пропорциональное и справедливое налоговое обложение. Крестьянское бремя не стало принципиально легче, поскольку помещичьи крестьяне по-прежнему были участниками выкупной операции, по размеру превосходящей объемы подушных сборов, а государственные крестьяне, в свою очередь, выплачивали выкупные платежи.

Протекционистская политика государства и политика, направленная на поддержку предпринимательской деятельности, выражающаяся в понижении ставки налогообложения, позволяли отечественной промышленности развиваться достаточно высокими темпами. Введение элементов подоходно-прогрессивного налогообложения снижало налоговую нагрузку предпринимателей.

Современная налоговая политика наряду с её прогрессивными чертами также имеет определённые дисфункциональные аспекты, некоторые из которых видны в ходе анализа основных показателей местных бюджетов в Российской Федерации, по данным Министерства финансов Российской Федерации за 2016 – 2021 гг., представленным в таблице 4.

Таблица 4. Основные показатели местных бюджетов в Российской Федерации 2016 – 2021 гг. (млрд. руб.)¹⁷⁰.

Наименование показателя	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.
Доходы, всего	3 645,1	3 845,7	4 245,7	4 722,7	5 049,9	5 536,0
Собственные доходы	2 352,0	2 504,8	2 791,2	3 176,6	3 402,0	3 751,7
Налоговые и неналоговые доходы	1 331,1	1 392,8	1 500,1	1 607,7	1 647,3	1 868,7
Налоговые доходы	1 053,6	1 122,9	1 231,4	1 340,7	1 404,5	1 569,8
в % к собственным доходам	44,8%	40,4%	44,1%	42,2%	41,3%	41,8%
Неналоговые доходы	277,5	269,9	268,7	267,0	242,7	298,9
в % к собственным доходам	11,80%	10,80%	9,6%	8,4%	7,1%	8,0%
Межбюджетные трансферты из бюджетов других уровней (без субвенций) и другие безвозмездные поступления	1 020,9	1 112,0	1 291,1	1 568,9	1 754,7	1 883,0
в % к собственным доходам	43,4%	44,4%	46,3%	49,4%	51,6%	50,2%

¹⁷⁰ Таблица составлена по материалам презентации Министерства финансов Российской Федерации «Исполнение местных бюджетов в Российской Федерации (оперативные данные на 01.01.2018)», презентаций Министерства финансов Российской Федерации «Данные об исполнении местных бюджетов в Российской Федерации на 01.01.2019, 01.01.2020, 01.01.2021, 01.01.2022».

в том числе: дотации	324,2	342,3	390,8	437,6	544,7	597,5
в % в межбюджетных трансфертах	31,8%	30,8%	30,3%	27,9%	31,0%	31,7%
субсидии	533,9	594,7	688,6	852,9	909,1	950,2%
в % в межбюджетных трансфертах	52,3%	53,5%	53,3%	54,4%	51,8%	50,5%
иные межбюджетные трансферты	158,1	173,6	203,7	278,1	299,1	332,4
Другие безвозмездные поступления (в т.ч. возврат остатков)	4,7	1,4	8,0	0,3	1,8	2,9
Субвенции	1 293,1	1 340,9	1 454,5	1 546,1	1 647,9	1 784,3
в % к доходам	35,5%	34,9%	34,3%	32,7%	32,6%	32,2%
Расходы, всего	3 655,1	3 882,2	4 226,9	4 733,2	5 017,1	5 480,0
расходы на решение вопросов местного значения	2 362,0	2 541,3	2 772,5	3 187,7	3 369,9	3 695,7
Дефицит/профицит	-10	-36,5	18,8	-10,5	32,8	56,0

Материальный фундамент бюджетов муниципальных образований составляют безвозмездные поступления, в том числе, межбюджетные трансферты из бюджетов других уровней с учётом субвенций. В 2016 г. их доля от общих доходов составила 63,5%, в 2017 г. 63,8%, в 2018 г. 64,7%, в 2019 г. 65,9%, в 2020 г. 67,4%, в 2021 г. 66,2%. Налоговые доходы местных бюджетов преобладают над неналоговыми, при этом существует относительно устойчивая тенденция роста первых и сокращения последних. Так, налоговые доходы за 2016 г. составили 28,9% по отношению ко всем доходам, в 2017 г. 29,2%, в 2018 г. 29%, в 2019 г. 28,4%, в 2020 г. 27,8%, в 2021 г. 28,4%, а неналоговые доходы составили 7,6%, 7%, 6,3%, 5,7%, 4,8%, 5,4% соответственно.

Отдельное внимание следует уделить динамике изменений объёма налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов к предыдущему году, представленной в таблице 5.

Таблица 5. Динамика изменений объёма налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов к предыдущему году¹⁷¹.

Наименование показателя	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.
Процентное изменение доли налоговых доходов местных бюджетов в объёме общих доходов к предыдущему году (%)	+0,3%	-0,2%	-0,6%	-0,6%	+0,6%
Рост налоговых доходов местных бюджетов к предыдущему году (%)	+6,6%	+9,7%	+8,9%	+4,8%	+11,8%
Процентное изменение доли неналоговых доходов местных бюджетов в объёме общих доходов к предыдущему году (%)	-0,6%	-0,7%	-0,6%	-0,9%	+0,6%
Рост неналоговых доходов местных бюджетов к предыдущему году (%)	-2,7%	-0,4%	-0,6%	-9,1%	+23,2%

Наблюдается положительная динамика роста налоговых доходов местных бюджетов с 2017 по 2021 гг., а процентное изменение доли налоговых доходов местных бюджетов в объёме общих доходов к предыдущему году до 2020 г. характеризуется отрицательной динамикой. Динамика же объёма неналоговых доходов местных бюджетов, напротив, по обоим показателям является отрицательной с 2017 по 2020 гг., за исключением 2021 г., в котором можно отметить рост по обоим показателям.

Неналоговые доходы местного самоуправления являются одним из важных источников пополнения бюджетов муниципальных образований, поскольку в перспективе способны обеспечить им уровень финансовой самостоятельности, необходимый для реализации функций, возложенных на муниципальные образования.

В настоящее время в структуре неналоговых доходов наибольший объём составляют доходы от использования муниципального имущества, что отражено в таблице 6.

¹⁷¹ Таблица составлена по материалам презентации Министерства финансов Российской Федерации «Исполнение местных бюджетов в Российской Федерации (оперативные данные на 01.01.2018)», презентаций Министерства финансов Российской Федерации «Данные об исполнении местных бюджетов в Российской Федерации на 01.01.2019, 01.01.2020, 01.01.2021, 01.01.2022».

Таблица 6. Доля доходов от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности в общем объёме неналоговых доходов¹⁷².

Наименование показателя	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.
Доля доходов от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности в общем объёме неналоговых доходов (%)	56,1%	57,5%	57,9%	56,6%	58,7%

Финансовая самостоятельность муниципальных образований должна наращиваться в том числе за счёт увеличения доли поступлений в местные бюджеты от неналоговых источников. Основными причинами снижения доли неналоговых поступлений являются недостаточность инструментов администрирования неналоговых доходов, высокая степень износа (обветшалость) муниципальной собственности, проведение сделок по продаже муниципального имущества по цене ниже рыночной, наличие постоянно растущих долгов арендаторов перед муниципалитетами, отсутствие чёткого представления о перечне муниципального имущества, а также нередкое отсутствие правоустанавливающих документов на объекты муниципальной собственности.

Вопросы сбалансированности финансового обеспечения органов местного самоуправления и возложенных на них функций, а также эффективности использования местных доходов являются одними из самых актуальных вопросов совершенствования местного самоуправления, поскольку зачастую имеющиеся в распоряжении муниципальных образований средства и ресурсы расходуются неэффективно.

Проблему несоответствия объема полномочий и закреплённых за муниципалитетами функций неоднократно отмечал В. В. Путин¹⁷³. Собственные доходы бюджетов местных органов власти без учёта межбюджетных трансфертов из бюджетов других уровней (без субвенций) и других безвозмездных

¹⁷² Таблица составлена по материалам отчётов Министерства финансов Российской Федерации «Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2016 – 2020 гг.»

¹⁷³ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.12.2013 «Послание Президента РФ Владимира Путина Федеральному Собранию // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_155646/ (дата обращения: 07.05.2018).

поступлений позволили в 2016 г. обеспечить необходимые потребности на 36,5%, в 2017 г. на 36,2%, в 2018 г. на 35,3%, в 2019 г. на 34%, в 2020 г. на 32,6%, в 2021 г. на 33,8%. При этом следует отметить, что бюджеты земств в Российской империи пополнялись за счет собственных налогов и сборов более чем на половину.

Согласно отчётам Министерства финансов Российской Федерации о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2016 – 2020 гг., в 2016 г. местные бюджеты в основном исполнены с дефицитом, но в сравнении с предшествующим годом, 29 регионов перешли в категорию с «профицитными местными бюджетами»¹⁷⁴. По итогам 2017 г. местные бюджеты, как и годом ранее, в целом исполнены с дефицитом, а в отношении к 2016 г. в категорию регионов с «профицитными местными бюджетами» перешло 11 регионов¹⁷⁵. 2018 г. отметился ростом объемов местных бюджетов, произошедшим за счёт увеличения налоговых доходов (9,7%) и межбюджетных трансфертов (без субвенций) (16,1%). В то же время местные бюджеты 45 субъектов в 2018 г. исполнены с дефицитом, а по сравнению с прошлым годом, в категорию регионов с «профицитными местными бюджетами» перешло 25 регионов¹⁷⁶. 2019 г. так же как и предшествующий продемонстрировал рост доходов местных бюджетов и значительное увеличение

¹⁷⁴ Отчёт Министерства финансов Российской Федерации «Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2016 г.» [Электронный документ]. // Официальный сайт Министерства Финансов Российской Федерации. URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/?id_57=118733-informatsiya_o_rezultatakh_provedeniya_monitoringa_ispolneniya_mestnykh_byudzhetrov_i_mezhbyudzhethnykh_otnoshenii_v_sube (дата обращения 27.07.2018 г.).

¹⁷⁵ Отчёт Министерства финансов Российской Федерации «Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2017 г.» [Электронный документ]. // Официальный сайт Министерства Финансов Российской Федерации. URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/?id_57=122980-informatsiya_o_rezultatakh_provedeniya_monitoringa_ispolneniya_mestnykh_byudzhetrov_i_mezhbyudzhethnykh_otnoshenii_v_sube (дата обращения 27.07.2018 г.).

¹⁷⁶ Отчёт Министерства финансов Российской Федерации «Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2018 г.» [Электронный документ]. // Официальный сайт Министерства Финансов Российской Федерации. URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/?id_57=127749-informatsiya_o_rezultatakh_provedeniya_monitoringa_ispolneniya_mestnykh_byudzhetrov_i_mezhbyudzhethnykh_otnoshenii_v_sube (дата обращения 20.08.2019 г.).

доли межбюджетных трансфертов. Тем не менее в 48 субъектах Российской Федерации местные бюджеты были исполнены с дефицитом. В сравнении с прошедшим годом в категорию регионов с «профицитными местными бюджетами» перешло 11 регионов¹⁷⁷. В 2020 г. местные бюджеты в целом исполнены с профицитом. Количество регионов с дефицитными местными бюджетами сократилось до 27. В категорию регионов с «профицитными местными бюджетами» перешёл 31 регион¹⁷⁸.

Реформы, проводимые в рамках реализации «майских указов» президента, в том числе по повышению заработной платы и укреплению материально-технической базы, безусловно имеют эффект, однако являются недостаточными для решения текущих проблем местного самоуправления. Для решения проблем сбалансированности доходов и выполняемых полномочий местных органов власти, с одной стороны, необходимо пересмотреть структуру функций, закреплённых за муниципалитетами, оценив их возможности и целесообразность их реализации на местном уровне, а с другой – расширять доходную базу муниципальных образований.

Практика исполнения местных бюджетов Российской Федерации за период 2016 – 2021 гг. (в среднем в %), с учётом общего увеличения объёма расходов местных бюджетов по сравнению к предыдущему периоду показывает, что значительный объём расходов городских, районных и поселковых бюджетов идет на поддержание системы образования (48,3%), жилищно-коммунального хозяйства (12,1%) и национальной экономики (11,6%). Около 9% от объёма всех расходов идут на решение общегосударственных вопросов, 7,4% идёт на

¹⁷⁷ Отчёт Министерства финансов Российской Федерации «Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2019 г.» [Электронный документ]. // Официальный сайт Министерства Финансов Российской Федерации. URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/?id_57=130321-informatsiya_o_rezultatakh_provedeniya_monitoringa_ispolneniya_mestnykh_byudzhetrov_i_mezhbyudzhetykh_otnoshenii_v_sube (дата обращения 07.08.2020 г.).

¹⁷⁸ Отчёт Министерства финансов Российской Федерации «Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2020 г.» [Электронный документ]. // Официальный сайт Министерства Финансов Российской Федерации. URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/?id_57=133645-informatsiya_o_rezultatakh_provedeniya_monitoringa_ispolneniya_mestnykh_byudzhetrov_i_mezhbyudzhetykh_otnoshenii_v_sube (дата обращения 22.12.2021 г.).

социальную политику и здравоохранение. Также следует отметить «рост расходов на физическую культуру и спорт, культуру, кинематографию и СМИ, национальную экономику, образование и межбюджетные трансферты»¹⁷⁹.

Общая сумма государственного долга всех субъектов Российской Федерации на 1 января 2018 г. составила 2,315 триллиона рублей¹⁸⁰, что говорит об остроте существующей проблемы. Большая часть регионального долга приходится на бюджетные кредиты. На начало 2018 г. доля бюджетных кредитов составила 44% против 42% годом ранее. Показатели долга между регионами сильно варьируются. Положительные тенденции наблюдаются в большинстве российских регионов, а связаны они с увеличением налоговых и неналоговых доходов и с сокращением объема государственного долга. В 15 российских регионах долговая нагрузка уменьшилась от 10 до 20%, а в некоторых - увеличилась. Так, из-за высокой долговой нагрузки в Хакасии, Мордовии и Костромской области было введено казначейское сопровождение, с целью усиления контроля за региональными расходами¹⁸¹. По данным экспертов, это первый практический случай признания неудовлетворительного качества управления региональными финансами.

¹⁷⁹ Презентация Министерства финансов Российской Федерации «Исполнение местных бюджетов в Российской Федерации (оперативные данные на 01.01.2018)» [Электронный документ]. // Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/operational/municipalities/?id_57=122097-dannye_ob_ispolnenii_mestnykh_byudzhetrov_v_rossiiskoi_federatsii_na_01.01.2018_g. (дата обращения: 27.05.2018).

Презентация Министерства финансов Российской Федерации «Данные об исполнении местных бюджетов в Российской Федерации на 01.01.2019» [Электронный документ]. // Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/operational/municipalities/?id_57=126757-dannye_ob_ispolnenii_mestnykh_byudzhetrov_v_rossiiskoi_federatsii_za_2018_god (дата обращения: 20.08.2019).

Презентация Министерства финансов Российской Федерации «Данные об исполнении местных бюджетов в Российской Федерации на 01.01.2020» [Электронный документ]. // Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/operational/municipalities/?id_57=130189-dannye_ob_ispolnenii_mestnykh_byudzhetrov_v_rossiiskoi_federatsii_na_01.01.2020 (дата обращения: 07.08.2020).

Презентация Министерства финансов Российской Федерации «Данные об исполнении местных бюджетов в Российской Федерации на 01.01.2021» [Электронный документ]. // Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/operational/municipalities/?id_57=132501-dannye_ob_ispolnenii_mestnykh_byudzhetrov_v_rossiiskoi_federatsii_na_01.01.2021 (дата обращения: 07.12.2021).

Презентация Министерства финансов Российской Федерации «Данные об исполнении местных бюджетов в Российской Федерации на 01.01.2022» [Электронный документ]. // Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/operational/municipalities/?id_57=135674-dannye_ob_ispolnenii_mestnykh_byudzhetrov_v_rossiiskoi_federatsii_na_01.01.2022 (дата обращения: 07.12.2021).

¹⁸⁰ В 2017 году 49 российских регионов смогли снизить госдолг. [Электронный документ] // РИА Новости URL: <https://ria.ru/economy/20180227/1515331800.html> (дата обращения: 07.05.2018).

¹⁸¹ Там же.

Курс государства на усиление и выстраивание платежной дисциплины и взыскание долгов за прошедшие периоды отразился на положении муниципалитетов. Муниципальный долг за 2017 г. увеличился на 1% и составил 367,9 млрд. рублей, за 2018 г. вырос на 1,1% и достиг 371,86 млрд. рублей, за 2019 г. прибавил 2,3%, а его объем составил 380,5 млрд. рублей, в 2020 г. увеличился на 1,9% в объеме 387,4 млрд. руб, в 2021 г. впервые в данном периоде объем муниципального долга уменьшился по отношению к прошлому году на 2,8%, а его объем составил 376,6 млрд. руб. В то же время доля муниципального долга от объема налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов сокращается. За 2017 г. данный показатель составил 26,4%, за 2018 г. 24,8%, за 2019 г., 23,7%, за 2020 г. 23,5%, за 2021 г. 20,2%. Аналогичная ситуация наблюдается и с объемом расходов местных бюджетов на обслуживание муниципального долга. В 2017 г. объем составил 24,5 млрд. рублей, за 2018 г. 21,1 млрд. рублей, за 2019 г. 19,8 млрд. рублей, за 2020 г. 19,1 млрд. рублей, за 2021 г. 16,1 млрд. рублей¹⁸².

В 2018 г. была осуществлена реструктуризация бюджетных кредитов полученных регионами в 2015 – 2017 гг. В зависимости от социально-экономического положения региона и состояния консолидированного бюджета изменение срока выплаты для каждого субъекта Российской Федерации

¹⁸² Презентация Министерства финансов Российской Федерации «Исполнение местных бюджетов в Российской Федерации (оперативные данные на 01.01.2018)» [Электронный документ]. // Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/operational/municipalities/?id_57=122097-dannye_ob_ispolnenii_mestnykh_byudzhetrov_v_rossiiskoi_federatsii_na_01.01.2018_g (дата обращения: 27.05.2018).

Презентация Министерства финансов Российской Федерации «Данные об исполнении местных бюджетов в Российской Федерации на 01.01.2019» [Электронный документ]. // Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/operational/municipalities/?id_57=126757-dannye_ob_ispolnenii_mestnykh_byudzhetrov_v_rossiiskoi_federatsii_za_2018_god (дата обращения: 20.08.2019).

Презентация Министерства финансов Российской Федерации «Данные об исполнении местных бюджетов в Российской Федерации на 01.01.2020» [Электронный документ]. // Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/operational/municipalities/?id_57=130189-dannye_ob_ispolnenii_mestnykh_byudzhetrov_v_rossiiskoi_federatsii_na_01.01.2020 (дата обращения: 07.08.2020).

Презентация Министерства финансов Российской Федерации «Данные об исполнении местных бюджетов в Российской Федерации на 01.01.2021» [Электронный документ]. // Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/operational/municipalities/?id_57=132501-dannye_ob_ispolnenii_mestnykh_byudzhetrov_v_rossiiskoi_federatsii_na_01.01.2021 (дата обращения: 07.12.2021).

Презентация Министерства финансов Российской Федерации «Данные об исполнении местных бюджетов в Российской Федерации на 01.01.2022» [Электронный документ]. // Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/operational/municipalities/?id_57=135674-dannye_ob_ispolnenii_mestnykh_byudzhetrov_v_rossiiskoi_federatsii_na_01.01.2022 (дата обращения: 07.12.2021).

варьировалось от 7 до 12 лет¹⁸³. Под реструктуризацию попали кредитные обязательства общим объемом на 738 млрд. руб., которые учитывались при планировании нового бюджета на 2018 – 2020 гг.¹⁸⁴. Предпринятые меры предоставили возможность регионам высвободить финансы для покрытия текущих расходов, что, с одной стороны, позволило уменьшить дефицит бюджетов, а с другой стороны, привело к увеличению доли среднесрочных коммерческих кредитов или облигационных заимствований в структуре долга ввиду отсутствия возможности кредитования за счет средств федерального бюджета.

По результатам 2018 г. впервые с 2011 г. произошло снижение задолженности по государственному долгу российских субъектов, по сравнению с 2017 г. регионы смогли снизить долговую нагрузку на 18 млрд. руб., которая достигла 2,12 трлн. руб.¹⁸⁵. Данный факт свидетельствует о достаточно эффективном сбережении денежных средств российскими властями. Однако доля долга муниципальных образований по состоянию на 1 января 2019 г. выросла на 1,1% по сравнению со значением данного показателя за 2017 г. Его объём по отношению к совокупным доходам местных бюджетов составил 28,5%. (без учета объемов безвозмездных поступлений).

Итоги первого года реализации программы реструктуризации бюджетных кредитов регионов показали общий рост доходов российских субъектов на 15% по сравнению с показателями 2017 г. и существенное ускорение темпов роста по отношению к 2015 – 2016 гг. При этом неналоговые и налоговые доходы субъектов существенно выросли за счет увеличения налога на прибыль (на 23%), доходов по налогу с физических лиц (на 12%), занимающие второе и первое место в структуре региональных бюджетов соответственно. Расходы субъектов также увеличились, однако это не стало препятствием для исполнения профицитного

¹⁸³ В 2017 году 49 российских регионов смогли снизить госдолг. [Электронный документ]// РИА Новости URL: <https://ria.ru/economy/20180227/1515331800.html> (дата обращения: 07.05.2018).

¹⁸⁴ Общий долг регионов перед бюджетом превысил триллион рублей [Электронный документ] // РИА Новости URL: <https://ria.ru/economy/20170927/1505704273.html> (дата обращения: 07.05.2018).

¹⁸⁵ Объем и структура государственного долга субъектов российской федерации и долга муниципальных образований [Электронный документ] // Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации URL: https://www.minfin.ru/ru/Perfomance/public_debt/subdbt/ (дата обращения: 12.02.2020).

бюджета большинством регионов. Целесообразно отметить, что по результатам 2018 г. во всех субъектах произошел прирост бюджетов, а доходы оказались выше значения, достигнутых по итогам 2017 г. При этом только два региона не превысили показателей 2017 г. по налоговым и неналоговым доходам¹⁸⁶.

Отдельно следует отметить, что относительно положительный эффект имели меры по санкционированию расходов бюджетов, применяемые в трех субъектах Российской Федерации. Республике Хакасия и Костромской области наряду с сокращением уровня государственного долга удалось снизить объем кредиторской задолженности. Республика Мордовия, напротив, нарастила объем государственного долга.

В последние годы, несмотря на позитивные данные по налоговым поступлениям, наблюдается тенденция сокращения неналоговых поступлений в местные бюджеты. Проблемы и потребности местного самоуправления недостаточно учитываются федеральными властями, региональные власти стремятся к расширению сферы собственного влияния, ограничению финансовых возможностей на местах. Межбюджетные отношения постепенно превращаются в основной инструмент политического контроля региональных руководителей над местным самоуправлением.

Следствием принятия первой части Налогового кодекса РФ была отмена 18 налогов, взимаемых местными органами власти. Вторая часть Налогового кодекса России упразднила налог на содержание жилищно-социальной сферы, важной для местных бюджетов, ранее составлявшей 1,5% от оборота предприятий. Одновременно была введена «плоская» шкала подоходного налога, и сбор налога на добавленную стоимость полностью переведён в федеральный бюджет. В связи с этим актуальным остается вопрос об оптимизации структуры местных налогов и установлении пропорций между местными налогами, а также количеством и

¹⁸⁶ Интервью директора Департамента межбюджетных отношений Ларисы Ерошкиной агентству ТАСС «Об итогах первого года программы реструктуризации бюджетных кредитов регионов, результатах централизации налога на прибыль и принципах работы Минфина с регионами-должниками» [Электронный ресурс] URL: https://www.minfin.ru/ru/press-center/?id_4=36494-intervyu-direktora-departamenta-mezhbyudzhethnykh-otnoshenii-larisy-yeroshkinoi-agentstvu-tass (дата обращения: 12.02.2020).

нормативами отчислений расщепляемых налогов. С учетом опыта земств возможно рассмотрение вопроса о введении элементов прогрессивности налогообложения. Дискуссия по данному вопросу периодически возникает в политических кругах, однако существенных действий по её внедрению не предпринимается. Более того, введение прогрессивной шкалы налога на доходы физических лиц было признано нецелесообразным на самом высоком уровне¹⁸⁷. Однако, следует принимать во внимание тот факт, что ставка НДФЛ увеличена до 15% с 2021 г. для тех, чьи доходы превышают 5 млн. руб. за налоговый период.

Ранее было отмечено, что основная доходная часть местного бюджета складывается из межбюджетных трансфертов из бюджетов других уровней с учетом субвенций (около 65% ежегодно), при этом объем поступающих налоговых доходов в среднем составляет около 29%, а неналоговых – 6%. Как следствие, финансовая самостоятельность и самокупаемость органов местного самоуправления на сегодняшний день являются лишь декларируемыми, но не реализуемыми на практике принципами. Существует сильная зависимость местного самоуправления от региональных органов власти, от принятых ими решений, налоговых отчислений, дотаций, перераспределяемых из регионального бюджета в местные. Исключения составляют экономически активные регионы, где доходы местных бюджетов превышают расходы, что позволяет выстроить относительно сбалансированные бюджеты.

По результатам, например, 2017 г. доля доходов федерального бюджета составила 15088,9 млрд. руб. или 16,4% от ВВП, а доля доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации – 10758,1 млрд. руб. или 11,7% от ВВП¹⁸⁸. Подобное распределение доходов бюджетов говорит о том, что органы местного самоуправления достаточно зависят от центральной власти. На сегодняшний день, налоги, обеспечивающие основной объем доходов местных бюджетов, имеют преимущественно фискальный характер.

¹⁸⁷ Путин указал на минусы прогрессивной шкалы НДФЛ [Электронный документ] // Российская Газета URL: <https://rg.ru/2016/12/23/putin-ukazal-na-minusy-ot-vvedeniia-shkaly-podohodnogo-naloga.html> (дата обращения: 20.12.2018).

¹⁸⁸ Финансы России. Официальное издание. [Электронный документ] // Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. URL: https://www.gks.ru/free_doc/doc_2018/fin18.pdf (дата обращения: 12.02.2020).

Анализируя принципы налоговой политики, следует отметить, что дискуссия относительно принципов построения рациональной налоговой системы государства имеет давнюю историю. Так, Адам Смит в работе «Исследование о природе и причинах богатства народов» (1776 г.) предложил четыре базовых принципа налогообложения, предполагающих, что:

– уплата налогов должна быть посильна и соответствовать способностям и силам населения;

– налоговые ставки, размер налогового обложения и сроки его взимания должны быть определены заранее, то есть до начала исчисления налогового периода;

– время уплаты налоговых сборов должно быть благоприятно и комфортно для налогоплательщиков;

– расчет объема каждого налога должен формироваться таким образом, чтобы «он брал из карманов народа возможно меньше сверх того, что подданные приносят государственному казначейству»¹⁸⁹.

Данные принципы не утратили своей актуальности и лежат в основе налоговой политики государств.

В настоящее время в Налоговом кодексе Российской Федерации заложены общие принципы и понятия налогообложения, определены права и обязанности налогоплательщиков, а также порядок взимания налоговых поступлений, штрафов, пеней и недоимок¹⁹⁰. Порядок установления и взимания местных налогов и сборов осуществляется в соответствии с общими принципами налогообложения, закрепленными на государственном уровне. В число данных принципов входит:

– принцип справедливости, предполагающий, что введение каждого налога должно предусматривать наличие у налогоплательщиков финансовой возможности уплаты данного налога или сбора;

¹⁸⁹ Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. Издательство социально-экономической литературы. М., 1962. С. 588—589.

¹⁹⁰ Налоговый кодекс Российской Федерации. Ст. 3 [Электронный документ] // СПС «Консультант Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19671/d03926665a6af79635a902fe666ce607ad1cdab0/ (дата обращения: 07.05.2018).

– принцип всеобщности и равенства налогообложения, согласно которому уплата налога должна законодательно закрепляться и распространяться на все предполагаемые конкретным налогом целевые группы, которые, в свою очередь, должны быть уравнены в своих правах и обязанностях. Как следствие, недопустимо освобождение от уплаты налогов отдельных категорий лиц и одновременный сбор налогов с других, которые находятся в одинаковых условиях по сравнению с первыми;

– принцип экономической обоснованности и целесообразности, закрепляющий, что установление налогов должно носить плановый, а не стихийный и (или) нерегулируемый характер, а также обязано быть подкреплено экономическими расчетами. Введение налогов и сборов не может нарушать права и свободы граждан, которые закреплены в Конституции Российской Федерации;

– принцип единства экономического пространства, в соответствии с которым налоги и сборы не должны нарушать права на свободу передвижения товаров, работ, услуг, финансовых средств в пределах государства, а также установление налоговых платежей и сборов, которые могут ограничивать законную на территории страны предпринимательскую деятельность, или нарушать целостность экономического пространства;

– принцип соблюдения порядка установления налогов и сборов, устанавливающий, что взимание налогов и сборов должно быть законодательно закреплено в Налоговом кодексе Российской Федерации, а в случае нарушения данного порядка налоги и сборы не должны подлежать уплате;

– принцип определенности налоговой обязанности, предполагающий, во-первых, нормативное закрепление всех элементов налогообложения при установлении обязанности налогоплательщиков по уплате налогов и сборов в бюджет, во-вторых, четкие и точные формулировки налоговых правовых норм с указанием видов налогов и сборов, ставок налогообложения и сроков их уплаты;

– принцип презумпции толкования налоговых сомнений в пользу налогоплательщика, в соответствии с которым наличие неоднозначных и

двойственных формулировок в налоговых нормах, их интерпретация всегда должна быть в пользу налогоплательщиков.

Таким образом, 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 должен 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.

Следовательно, 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 качественные и количественные характеристики данного влияния.

ГЛАВА III. ПЕРСПЕКТИВЫ ПРИМЕНЕНИЯ ОПЫТА ЗЕМСТВ В ПРОЦЕССЕ РЕАЛИЗАЦИИ НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

§ 3.1. Значение опыта налоговой политики в системе земского самоуправления при решении современных вопросов функционирования органов местного самоуправления¹⁹¹

Важным вопросом социально-политического развития современной России является совершенствование системы управления на местном уровне (городов, районов, поселений), а также формирование эффективной налоговой системы, обеспечивающей жизнедеятельность как государства в целом, так и его территориальных образований. С принятием изменений в Конституцию России, изменился статус местного самоуправления. Органы местного самоуправления, наряду с органами государственной власти вошли в единую систему публичной власти¹⁹². Местное самоуправление является одним из факторов развития демократического государства, индикатором гражданской активности населения и его способности к самоорганизации, «школой ответственности граждан» и «профессионально-политическим училищем», в рамках которого происходит становление начинающих политиков и государственных деятелей¹⁹³. Вместе с тем, оно является важным структурным элементом экономической системы, от успешного функционирования которого напрямую зависит качество жизни населения, и, по сути, концентрирует в себе функции хозяйственной деятельности, гражданского общества и местного самоуправления.

В настоящее время одним из важных вопросов развития системы местного самоуправления является несоразмерность имеющихся ресурсов и поставленных

¹⁹¹ При написании параграфа использовались материалы, опубликованные в статье: 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.

¹⁹² Конституция Российской Федерации Ст. 132 [Электронный документ] // СПС «Консультант Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/326beffc479b43476874aff34bd07d0da05f6574/ (дата обращения 20.12.2021)

¹⁹³ Путин В. В. Демократия и качество государства [Электронный ресурс] // Коммерсант. 2012. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/1866753> (дата обращения: 07.05.2018)

перед органами самоуправления задач. Их финансово-экономическое обеспечение включает в себя средства местных бюджетов, имущество, находящее в их собственности, а также имущественные права. Действующие на местном уровне налоги малочисленны (земельный налог и налог на имущество физических лиц, торговый сбор) и не способны в достаточной мере выполнять свою фискальную функцию и полностью покрывать расходы. Местные бюджеты, формально независимые и автономные, зачастую дотируются из вышестоящих областных и краевых средств. Необходимая налоговая база отсутствует почти у 19 тыс. сельских поселений¹⁹⁴, а собственные источники органов местного самоуправления ограничены, в том числе в силу того, что около 80% земель являются объектами федеральной земельной собственности и не относятся к налогооблагаемой базе¹⁹⁵. Одновременно действуют ограничения неналоговых доходов местных бюджетов, среди которых преобладают средства, получаемые от реализации и сдачи в аренду муниципального имущества, объем которого снижается по мере его продажи. Кроме того, есть нераспределенные полномочия между государством и муниципальными образованиями, которые последними исполняются за собственный счет.

Непрочность экономического фундамента и собственных финансово-имущественных ресурсов для решения возложенного на них круга обязанностей, приводит к финансовой, организационной несамостоятельности, централизации перераспределительных процессов и дисфункционированию органов местного самоуправления. Как результат, отсутствует прогнозируемая и стабильная среднесрочная политика, а средства из вышестоящих бюджетов осваиваются не в полном объеме, ввиду позднего поступления в местный бюджет, что ведёт к снижению качества выполнения задач и возложенных обязанностей органов местного самоуправления. Примером ненадлежащего выполнения функций, закрепленных за органами местного самоуправления, является уборка и

¹⁹⁴ Фадеев В. И. Основные проблемы развития местного самоуправления в Российской Федерации в контексте исторического опыта и современной практики правового регулирования // LEX RUSSICA (РУССКИЙ ЗАКОН). 2014. № 4. С. 396—412.

¹⁹⁵ Андреева Г. Н. Уроки земской реформы в сфере финансов для современного российского местного самоуправления. // LEX RUSSICA (РУССКИЙ ЗАКОН) 2014. № 11. С. 1263.

утилизация мусора, проведение рекультивации полигонов твердых бытовых отходов, а также соблюдение и поддержание экологической безопасности жизнедеятельности людей и их среды обитания. Перечисленные выше проблемы финансирования органов местного самоуправления могут и должны решаться в рамках общей государственной налоговой политики.

Ситуация, сложившая в настоящее время в России в отношении экономической базы муниципальных образований, имеет определенное сходство с финансовым обеспечением местного самоуправления, сформировавшимся в ходе Земской реформы. Земства, в основе которых лежал принцип самоуправления, наделялись собственными полномочиями и отдельным бюджетом, обладали ограниченными финансовыми и имущественными ресурсами, при этом управленческие возможности были строго ограничены и регламентировались государством. Доля дотаций изначально была невелика, и, хотя впоследствии роль перераспределенного финансирования из вышестоящего бюджета возросла, доходы земств постепенно увеличивались. Это способствовало реализации идеи самофинансирования, экономическому и социально-политическому развитию территорий, повышению роли земств. Так, исторический опыт системы земского самоуправления, накопленный во второй половине XIX – начале XX вв. в Российской империи, представляется наиболее ценным и актуальным для решения задач совершенствования российской системы местного самоуправления и проведения качественной налоговой политики на местах.

Земство базировалось на трех ключевых принципах: самоуправление, самофинансирование и профессиональные кадры – каждый из которых применим к современной ситуации, но может быть реализован лишь в условиях поддержки со стороны государства. Именно государственная политика способна перевести местное самоуправление из администрирования на реальные самоуправленческие рельсы. Следует отметить, что преемственность земского опыта не должна осуществляться путем банального переноса практики, каждый механизм и принцип функционирования местного самоуправления должен быть адаптирован,

исходя из специфики современного состояния социально-общественных отношений. Указанные принципы взаимосвязаны и взаимообусловлены.

Одним из условий государственной поддержки **самоуправления** является непротиворечивое правовое положение органов местного самоуправления и формирование эффективных институциональных возможностей их функционирования. К основным урокам Земской реформы 1864 г., способствующим совершенствованию местного самоуправления в России, следует отнести формирование эффективно действующего механизма децентрализации в развитии государства, дополненного принципом взаимодействия с государством, которое, в свою очередь, будет иметь положительный результат только при условии эффективного функционирования последнего¹⁹⁶. Так, региональная практика деятельности муниципальных образований показывает, что для субъектов Российской Федерации наиболее благоприятным является взаимодействие при решении вопросов развития территорий и их социально-экономического обеспечения между органами местного самоуправления и государственными органами исполнительной власти. При этом важным условием их взаимодействия является развитие самостоятельности и поддержка инициатив местного населения, наращивание возможностей и путей участия индивидов в жизни местного сообщества.

Одним из направлений совершенствования институциональных возможностей местного самоуправления может быть функционирование двухуровневой модели местного самоуправления, что в полной мере реализовано в поселенческом опыте на муниципально-районном уровне, при этом городской округ совмещает в себе функции городского поселения и муниципального района. Таким образом, представляется обоснованным внесение изменений в законодательство в целях формирования двухуровневой модели городских

¹⁹⁶ Аринин А. Н. Уроки земской реформы 1864 г. в совершенствовании местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс] // Российский центр обучения избирательным технологиям при ЦИК России. URL: <http://www.rcoit.ru/discussion/17626/> (дата обращения: 07.05.2018).

округов для территорий, где имеются соответствующие исторические традиции и географические возможности¹⁹⁷.

Органы местного самоуправления юридически не входят в вертикаль государственной власти, являясь самостоятельным институтом, положение которого закреплено Конституцией Российской Федерации. При этом муниципальные образования де-факто являются частью вертикали власти с точки зрения финансово-экономических отношений, а их деятельность строго регламентируется законами и нормативными правовыми актами. Как следствие возникает необходимость корректировки положения структур местного самоуправления в нормативных правовых актах с целью достижения их соответствия национальным традициям и повышения эффективности управления территориальными образованиями и их устойчивого социально-экономического развития.

На местном уровне представляется оправданным проведение выборов кандидатов, являющихся жителями данного территориального образования, с конкретными программами хозяйственного и культурного развития и социального обслуживания населения. Однако конкуренция программ политических партий и партийных идеологий уместна только на областном и республиканском, федеральном уровнях.

Второй принцип – **самофинансирование** – предполагает способность местного самоуправления исполнять возложенные на него обязательства посредством рационализации налоговой системы и, как следствие, укрепления финансово-материальной базы и достижения хозяйственной самостоятельности. Усиление налоговой базы и финансовой самостоятельности органов местного самоуправления не может быть достигнуто без соответствующих политических решений на государственном уровне в интересах органов местного самоуправления.

¹⁹⁷ Современные органы местного самоуправления учитывают опыт земств [Электронный ресурс] // Фракция «Единая Россия в Государственной Думе». URL: <http://www.duma-er.ru/news/63081/> (дата обращения: 07.05.2018).

Реализация указанного принципа в современной России возможна за счет оптимизации количества источников финансовых поступлений, в первую очередь, за счёт изменения числа и (или) объема местных налогов и сборов. Расширение перечня ресурсов пополнения местного бюджета позволит сформировать более гибкую систему финансирования, которая обеспечит возможность корректировки проводимой политики в случае изменения финансовой ситуации в государстве, а также при снижении объема средств, получаемых от определенных источников дохода.

Налоги на недвижимое имущество (фабрики и заводы, дома, леса и земли) были основным источником земских доходов. Отсюда представляется целесообразным формирование современной финансовой базы органов местного самоуправления в большей степени на основе фискальных выплат жителей данного территориального образования, включающих на данный момент земельный налог и налог на имущество.

В структуре местных бюджетов земельный налог должен занять более значимое место. Органы местного самоуправления вправе увеличивать не более чем в два раза ставки данного налога, объектом налогообложения которого являются земельные участки, различающиеся по категориям, а исчисление которого происходит с учетом их кадастровой стоимости. Ранее отмечалось, что существенная часть земель не попадает в налоговую базу местных бюджетов, однако введение минимальных налоговых ставок для землепользователей на данных территориях способно уравновесить применение системы налогового льготирования. Вместе с тем, подлежит совершенствованию система учета земель и методика оценки кадастровой стоимости земель, так как, последняя не учитывает особенностей и результатов хозяйственной деятельности их землепользователей или собственников.

Специфика имущественного налога состоит в том, что объектами налогообложения является достаточно широкий круг объектов (владения, дома, квартиры, дачи, иные хозяйственные помещения и сооружения), однако, обязанность уплаты данного налога возникает лишь после регистрации права

собственности. По оценкам специалистов более половины объектов недвижимости в России являются незарегистрированными, что также снижает наполняемость местных бюджетов¹⁹⁸. Как и в случае с земельным налогом, одним из наиболее проблемных мест исчисления имущественного налога является финансовая оценка налоговой базы облагаемых объектов недвижимости. В настоящее время при начислении имущественного налога в соответствии с кадастровой стоимостью объекта налогообложения выявились серьезные диспропорции в их экономической оценке, вызванные техническими ошибками при расчетах, а также неучтенной спецификой и особенностями объектов¹⁹⁹.

Наиболее важным условием формирования и реформирования налогового механизма наполнения бюджетов муниципальных образований является создание выверенной и объективной методики оценки и инвентаризации земель и недвижимого имущества. Следует отметить, что объекты налогообложения данных местных налогов характеризуются постоянством своего положения и относительно простой возможностью их фиксации, а значит, в перспективе именно эти налоги способны составить стабильный и гарантированный источник пополнения бюджетов муниципальных образований.

Наряду с перечисленными выше местными налогами, представляется целесообразным закрепить за органами местного самоуправления тех налогов и сборов, на формирование налоговой базы которых они могут оказывать влияние создавая положительный инвестиционный и предпринимательский климат, повышая производительность труда, стимулируя социально-экономическое развитие территориальных образований. Так, к местным налогам в полном объеме можно отнести налоги на совокупный доход, налог на доходы малого и среднего бизнеса, а пропорцию зачисления налога на доходы физических лиц изменить в

¹⁹⁸ Караваева И. В. Подходы к формированию налоговой базы местного самоуправления в России. // Федерализм. 2011. №1 (61) С.150.

¹⁹⁹ Послание Президента Российской Федерации В. В. Путина Федеральному собранию, 2018 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://rg.ru/2018/03/01/onlajn-transliacii-poslaniia-prezidenta-federalnomu-sobraniiu.html> (дата обращения: 07.05.2018); Путин призвал уточнить механизм начисления налога на имущество физлиц [Электронный ресурс] // РБК. 2018. URL: <https://realty.rbc.ru/news/5a97cb099a79475a382f57ac> (дата обращения: 07.05.2018).

пользу местных бюджетов, предусмотрев отчисление более половины налогового сбора²⁰⁰.

К оптимизации налоговой системы местного самоуправления можно отнести реальное расширение фискальной базы путем перевода некоторых сборов, частично вносимых в местные бюджеты, из регионального на местный уровень, например, сборы на объекты водного транспорта, лесные сборы, сбор за использование объектов животного мира. Наряду с этим, возможно закрепление за местными бюджетами фиксированной части отчислений из федеральных и региональных налогов в объеме, достаточном для реализации потребностей, обусловленных социально-экономической ситуацией в территориальных образованиях, и исполнения делегированных управленческих полномочий. Реализация данной меры предполагает, во-первых, выявления и исключения контрпродуктивных встречных финансовых потоков в вышестоящие бюджеты, с одной стороны, и трансфертов, дотаций, с другой стороны. Во-вторых, необходима точная методика расчета налоговой базы и определения нормативов, которые будут способны в полной мере обеспечить расходы органов местного самоуправления. При этом в случае профицита местных бюджетов обосновано применять сглаживающие механизмы, обеспечивающие выравнивание местных бюджетных доходов, в том числе и с помощью отрицательных трансфертов.

Следует отметить, что перераспределение финансовых средств из государственного бюджета в бюджеты органов местного самоуправления также должно быть оптимизировано, поскольку для обеих сторон данные средства являются изменяющейся частью и могут быть скорректированы, исходя из экономической ситуации в государстве в целом. При этом государственные задачи должны всегда решаться в полном объеме. Как следствие, востребована разработка различных сценариев выполнения возложенных обязанностей и задач, определения перечня несеквестрируемых расходов, как на федеральном, так и на

²⁰⁰ Власенкова А. Е. Направления увеличения доходной базы региональных и местных бюджетов. // Региональная экономика: теория и практика. 2013. №16. С. 48.

местном уровнях, исходя из финансового положения и экономического развития²⁰¹.

Местные бюджеты могут быть существенно оптимизированы за счет сокращения налоговых льгот и освобождений, которые не приносят ожидаемого социально-экономического эффекта для развития муниципалитетов. Вопросы сохранения или отмены налоговых льгот и освобождений должны решаться путем анализа практики их применения и администрирования, изучения исторического отечественного и международного опыта. Одновременно установленные новые льготы целесообразно вводить на отдельных территориях в рамках экспериментально-пилотного режима с целью апробации эффективности на практике и оценки результативности предполагаемых налоговых льгот и освобождений.

Обобщая изложенное, мы можем заключить, что к основным факторам формирования и поддержания самофинансирования органов местного самоуправления относятся:

– сохранение территориальной неразрывности исчисления, взимания и реализации фискальных доходов в рамках конкретного территориального образования, единство места жительства и места деятельности населения;

– увеличение налоговой базы местных бюджетов путем совершенствования механизмов исчисления, оценки и инвентаризации действующих местных налогов, а также рассмотрение вопросов о полном или частичном переводе налогов и сборов, относящихся к региональному и федеральному уровню, о возможном перераспределении соотношения нормативов отчисления из вышестоящих бюджетов и т.д.;

– совершенствование механизмов формирования налоговой базы муниципальных образований путем введения сглаживающих механизмов финансового выравнивания, действующего в отношении бюджетов всех уровней,

²⁰¹ Андреева Г. Н. Уроки земской реформы в сфере финансов для современного российского местного самоуправления. // LEX RUSSICA (РУССКИЙ ЗАКОН) 2014. № 11. С. 1267.

а также внедрение многосценарного исполнения финансовых обязательств органов местного самоуправления;

– стимулирование на местном уровне экономического роста и инвестиционного климата и создание условий для развития малого и среднего бизнеса, повышение производительности труда и, как следствие, повышение качества жизни населения.

Поскольку вопросы развития системы местного самоуправления должны решаться комплексно и не могут строиться исключительно на перераспределении налоговых средств в пользу местных бюджетов, последний фактор является не менее значимым для увеличения их доходов, чем изменение финансово-налоговых принципов и механизмов. Как следствие, опыт Земской реформы 1864 г., может быть полезен не только для модернизации бюджетно-налоговой системы, но и преобразования других сфер общественной жизни.

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. Так, например, к базовым вопросам, требующим участия органов местного самоуправления, следует отнести стимулирование частных инвестиций в стратегически важные отрасли экономики, прежде всего, в аграрный сектор, где актуально, как применение льготных налоговых режимов, так и иных неналоговых мер стимулирования (подготовка кадров для отрасли, защита экономических интересов местных предприятий, реструктуризация задолженности и т.д.)²⁰². Там, где ведется плодотворная работа по развитию местной экономики, постепенно открываются большие резервы для наполнения бюджетов муниципальных образований²⁰³.

²⁰² Ляпина Т. Л., Деркач Е. С. Налоги как основа развития муниципальных образований. // Академический вестник. 2012. №2. С. 285.

²⁰³ Выступление Председателя Совета Федерации В. И. Матвиенко на Международной научно-практической конференции «Земские учреждения и местное самоуправление: история и современность» // Аналитический вестник. 2015. №11. С. 10.

Ввиду того, что самофинансирование является важным аспектом функционирования органов местного самоуправления, интересной точкой зрения является позиция некоторых исследователей о том, что в значительной степени обоснованным является обращение к опыту земств, где местное самоуправление функционировало только на тех территориальных образованиях, где присутствовал потенциал самофинансирования²⁰⁴. Применительно к современной ситуации данный подход может применяться к территориям, способным создать эффективную и самокупаемую систему местного самоуправления, а остальные оставить под центральным управлением и перевести в непосредственное подчинение вертикали власти. При этом, следует учитывать, что среди большого количества муниципальных образований России преобладают сельские муниципальные образования, неравномерное распределение населения по территории, а также социальные, экономические и культурные особенности, что в совокупности обуславливает различные требования к деятельности местного самоуправления, в том числе в определении приоритетных статей расходования местных бюджетов с целью достижения поставленных задач.

Одним из важных инструментов совершенствования налоговой политики является внедрение комплексной оценки эффективности проводимой налоговой политики на местном уровне, предусматривающей качественные и количественные параметры. Целесообразно включение данной оценки в общую оценку эффективности деятельности органов муниципальных образований и местного самоуправления, которая ежегодно проводится на территории Российской Федерации.

Налоговая политика, так или иначе, влияет на все сферы общественной жизни, инвестиционную привлекательность региона, уровень занятости населения, социально-экономическое положение и т.д. Поэтому оценка её эффективности может быть определена следующими параметрами:

²⁰⁴ Чистяков Б. М. Актуальные проблемы местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс] // Проблемы местного самоуправления. 2010. №3. URL: <http://www.samoupravlenie.ru/38-01.php> (дата обращения: 12.05.2018).

Экономические характеристики: доля собственных средств в местном бюджете и объем налоговых поступлений в их составе; объём расходов на обеспечение функционирования местного самоуправления; доля долга в местном бюджете.

Инвестиционные характеристики: объём инновационно-инвестиционной деятельности; уровень инновационной активности организаций, находящихся на территории муниципалитета; число высокопроизводительных рабочих мест; доля высокотехнологичных и наукоёмких отраслей экономики.

Социально-демографические характеристики: динамика численности населения; миграция населения; количество рабочих мест, численность безработных, численность занятых; число субъектов малого и среднего предпринимательства; уровень участия населения в решении местных проблем.

Показатели соблюдения принципов построения налоговой системы: организационная простота; гибкость налогов; прозрачность; принцип регулирования социальной дифференциации, принцип однократности взимания налогов.

Данные группы показателей указывают на эффективность налоговой политики, реализуемой органами местного самоуправления, и являются индикаторами инвестиционной привлекательности муниципального образования, социально-экономического положения и демографических показателей. Обработка и интерпретация указанных показателей должна осуществляться с применением метода экспертных оценок, использование которого должно повысить качество и надёжность оценки эффективности налоговой политики.

Данная оценка будет способствовать повышению политической ответственности, качественному изменению налоговой дисциплины, адаптивности системы налогообложения в зависимости от экономической ситуации, стимулированию повышения доли собственных доходов местных бюджетов. По результатам предлагаемой оценки может формулироваться вывод о финансовой самостоятельности и проводится оценка потенциала самофинансирования территориального образования.

В случае массовой миграции населения, а также при наличии низкой финансовой эффективности предлагается вводить временное антикризисное прямое государственное управление до прекращения экономического регресса региона, поскольку государственные дотации обязательно будут перераспределяться в пользу дефицитных бюджетов, что, в свою очередь, приведет к росту хищений и злоупотреблений со стороны местных властей²⁰⁵. Одновременно необходимо проводить работу по привлечению граждан и развитию гражданских инициатив, развитию общественных организаций, формированию кадрового потенциала территорий.

По утверждению некоторых исследователей, введение временного антикризисного прямого управления, во-первых, противоречит базовым положениям Конституции Российской Федерации, а во-вторых, не создает основы для реального реформирования органов местного самоуправления²⁰⁶. Тем не менее, временное управление допустимо на непостоянной основе и, посредством передачи властных полномочий через выборы, развитие гражданской активности населения и подготовку высококвалифицированных специалистов местного самоуправления. Такое управление призвано провести работу по подготовке местной инфраструктуры и населения к установлению эффективной системы местного самоуправления.

Как было отмечено, третьим принципом функционирования земства является наличие **профессиональных кадров**, без которых было невозможно решить вопрос налогового обеспечения земского самоуправления²⁰⁷. Земскому самоуправлению требовались хорошо подготовленные руководители и исполнители, которые могли работать в тесной связи с центральной государственной властью. Кадровый вопрос заключался не только в обеспечении

²⁰⁵ Чистяков Б. М. Актуальные проблемы местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс] // Проблемы местного самоуправления. 2010. №3. URL: <http://www.samoupravlenie.ru/38-01.php> (дата обращения: 12.05.2018).

²⁰⁶ Андреева Г. Н. Уроки земской реформы в сфере финансов для современного российского местного самоуправления. // LEX RUSSICA (РУССКИЙ ЗАКОН) 2014. № 11. С. 1264.

²⁰⁷ Гильченко Л. В. Местное самоуправление: долгое возвращение. Становление местного самоуправления в России. — М., 1998. — С. 13-18; Овчинников И. И. Местное самоуправление в системе народовластия. М., 1999, с. 44—53; Лаптева Л. Е. Земские учреждения в России. — М., 1993. — 133 с.; Морозова Е. Н. У истоков земской реформы. Саратов, 2000. — 214 с.

кадрами для работы в самих земствах, но и для работы в муниципальных учреждениях. Вся многосторонняя деятельность органов местного самоуправления выполнялась их служащими, среди которых, по количеству превосходили представители образовательной сферы, затем медицинской и служащие земских управ, страховые агенты и дорожные служащие.

С первых лет существования местного самоуправления было понятно, что нельзя обойтись без наёмных служащих: учителей, врачей, агрономов и т.д. Они играли большую роль в хозяйственной и культурно-просветительской жизни земств, в формировании определённого направления земской деятельности. Работая среди местного населения, они знали нужды и проблемы, как местного населения, так и в области своей деятельности и обращались в земства с предложениями, которые могли быть реализованы для общего блага.

Следует отметить, что, не участвуя в государственном муниципальном управлении, земская интеллигенция могла свободно высказывать свои объективные суждения и предложения по организации кредита, распространения различных знаний, устройства путей сообщения и т.д. Земства, в свою очередь, были заинтересованы в предложениях профессионалов для улучшения качества жизни местного населения. Исходя из местных потребностей, при земских управах были созданы дополнительные совещательные органы. Так, например, для консультаций по экономическим вопросам, на уровне губерний и уездов, были образованы экономические отделения. Как правило, гласные земских собраний, не разбираясь в конкретных вопросах, нуждались в советах специалистов. Следовательно, земская интеллигенция оказывала определённое влияние на земскую деятельность.

Земства, заинтересованные в профессиональных кадрах, внедряли гибкую систему прибавок к окладу, поощрений. Исходя из своих финансовых возможностей, они проводили политику материального и социального стимулирования работников. С целью привлечения и удержания кадрового состава специалистов земские органы стремились установить оклады своим работникам не ниже уровня жизни в регионе с учетом уровня образования

работника и материальных возможностей органов самоуправления. Во многих земствах была разработана и введена система поощрительных мер и вознаграждений: повышенное содержание (надбавки к жалованию за выслугу лет, квартальные надбавки), пользование определенными правами государственных служащих (могли пользоваться земские врачи), бесплатное лечение, бесплатное предоставление лекарств через земские аптеки, установление стипендий для обучающихся детей специалистов.

Важным, на наш взгляд, направлением поддержки кадров специалистов, оказываемой органами самоуправления, для сохранения опытных кадров, была система назначений пенсий. С этой целью в губерниях организовывались пенсионные фонды (кассы), предназначенные для взаимопомощи и использующие накопительный и страховой принципы. Накопление денежных средств осуществлялось за счёт страховой части (субсидировалась земствами), выплат из жалований служащих и процентов с использования материальных средств фондов. Получение пенсии зависело от выслуги лет, причём, сумма выплат зависела от оклада и от стажа и могла быть как единовременным пособием, так и ежегодной пенсией. Таким образом, земское самоуправление было способно обеспечить рекрутинг профессиональных кадров за счёт грамотно выстроенной налоговой политики.

Проблема нехватки профессиональных кадров для местного самоуправления актуальна и сегодня, современный этап развития местного самоуправления выдвигает более высокие требования к профессиональной подготовке местных кадров. В настоящее время дефицит специалистов, квалификациях которых удовлетворяет требованиям работодателей является одной из проблем современной экономики и рынка труда в России. Этот вопрос не менее актуален и для системы местного самоуправления, где зачастую работают сотрудники без необходимого профессионального образования, а порядок отбора кадров нередко построен на системе кумовства и nepoтизма. Данные погрешности особенно проявляются на низовом уровне сельских поселений, где квалификация работников превращается в основное

организационное препятствие эффективного функционирования системы местного самоуправления²⁰⁸. Как следствие, возникает необходимость организации дополнительного профессионального образования (курсов повышения квалификации и профессиональной переподготовки) местных служащих. Более того, необходимо создавать и развивать при непосредственной государственной поддержке систему непрерывного обучения представителей всех ветвей власти муниципального уровня²⁰⁹. Органы местного самоуправления должны выстраивать процесс подбора кадров, основанный на учёте личных достоинств и компетентности, для чего «необходимо обеспечить соответствующие условия профессиональной подготовки, оплаты труда и продвижения по службе»²¹⁰.

Вопрос дефицита квалифицированных кадров в органах местного самоуправления вызван недостаточно высоким уровнем активности граждан и низкой активностью малочисленных общественных организаций. В настоящее время местное население крайне низко информировано о структуре и функциях местного самоуправления, о перечне решаемых ими проблем и сфере полномочий. Следует отметить, что данная ситуация складывается не только ввиду пассивности и недостаточной информированности жителей территориальных образований. Существующая социальная политика, качество жизни и уровень материальной обеспеченности населения не формируют благоприятной конъюнктуры для политического участия на местном уровне, а скорее наоборот, создают лояльные условия для консервации подданнической политической культуры²¹¹.

В эпоху земского самоуправления гражданское участие населения заключалось в привлечении представителей различных сословий к обсуждению и

²⁰⁸ Шуба К. Д. Местное самоуправление в современной России: достижения и проблемы. // Власть. 2010. №8. С. 67.

²⁰⁹ Выступление Председателя Совета Федерации В. И. Матвиенко на Международной научно-практической конференции «Земские учреждения и местное самоуправление: история и современность» // Аналитический вестник. 2015. №11. С. 10.

²¹⁰ Европейская хартия местного самоуправления. Ст. 6. [Электронный ресурс] // СПС «Гарант. URL: <http://base.garant.ru/2540485/>

²¹¹ Долгов В. М., Долгова Г. Н. Политические проблемы местного самоуправления в современной России. // Власть. 2012. №8. С. 58.

решению вопросов местного значения. Одновременно важное значение имели профессиональные съезды земских служащих, в рамках которых проводились дискуссии по вопросам организации земской деятельности. В целом, земства оказывали стимулирующее воздействие на развитие общественной и хозяйственно-экономической деятельности населения, формирование активных и инициативных членов общества.

На сегодняшний день инструментами влияния на гражданскую позицию и формирование личности являются различные виды средств массовой информации и коммуникации: телевидение, интернет, периодические печатные и электронные издания и т.д. В построении гражданского общества основную роль играют институты местного самоуправления, так, например, местные СМИ должны выполнять свою социальную миссию – поддерживать в людях чувство родного края, быть общественными интеграционными центрами, способствовать принятию правильных решений на местном уровне, стремиться к тому, чтобы жители становились активными участниками решения важных общественных вопросов в сфере самоуправления. Граждане могут решать вопросы экологического контроля, чистоты дорог и различных территорий мусорных свалок и т.д. Таким образом, образуются устойчивые коммуникации гражданского характера, формируется активная гражданская позиция. Решение всех этих вопросов напрямую связано с финансовой обеспеченностью органов местного самоуправления.

В современной России наблюдается повышение социальной активности населения, предлагаются и воплощаются в жизнь конструктивные идеи и предложения, что, в свою очередь, возможно лишь при открытости представителей местной власти и готовности к диалогу с гражданами и поддержке их инициатив²¹². Наиболее яркими примерами вовлеченности населения в решении проблем современного местного самоуправления являются реализующийся в различных субъектах Российской Федерации проект «Народный

²¹² Владимир Путин о местном самоуправлении и социальной активности граждан [Электронный ресурс] // Интернет-журнал «Всесоветник». 2017. URL: <http://www.vsesovetnik.ru/archives/25612> (дата обращения: 07.05.2018).

бюджет», в рамках которого жителям территориальных образований предоставляется возможность определять направления расходов местного бюджета в целях повышения эффективности его использования²¹³, краудсорсинговые платформы органов местного самоуправления, такие как «Активный гражданин»²¹⁴, «Добродел»²¹⁵, «Наш Санкт-Петербург»²¹⁶ и др.

Таким образом, важным аспектом восполнения кадрового потенциала органов местного самоуправления и политического рекрутинга местной элиты является деятельность органов местного самоуправления по привлечению граждан к решению совместных проблем и повышение уровня социальной активности населения. Важно поддерживать информационную открытость проводимых на местном уровне мероприятий, в том числе с использованием информационно-коммуникационных, интернет- и мобильных технологий, привлекать жителей к решению вопросов местного значения и создавать механизмы общественного контроля деятельности органов местного самоуправления. Вместе с тем, к действующему комплексу мер, позволяющему повысить уровень активности граждан прежде всего посредством демонстрации результативности их политического участия, следует отнести внедрение краудсорсинговых платформ для решения социально-экономических проблем муниципальных образований, которые способны обеспечить прозрачность деятельности органов местного самоуправления, прозрачность принятых ими решений, проведение опросов и голосований по наиболее острым проблемам общественной жизни.

Использование технологии краудсорсинга в настоящее время является наиболее успешным механизмом привлечения общественной инициативы к решению проблем муниципальных образований. Эффективность данного метода

²¹³ Постановление Правительства Кировской области от 15.03.2018 №122-П «О реализации проекта «Народный бюджет» [Электронный ресурс] // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/973068122> (дата обращения: 12.05.2018); Библиотека региональных практик открытости [Электронный ресурс] // Открытое правительство. URL: <http://open.gov.ru/openregion/projects/?prstream=51> (дата обращения: 07.05.2018).

²¹⁴ Проект «Активный гражданин». URL: <https://ag.mos.ru/> (дата обращения: 12.05.2018).

²¹⁵ Официальный портал правительства Московской области «Добродел». URL: <https://dobrodel.mosreg.ru/> (дата обращения: 12.05.2018).

²¹⁶ Портал «Наш Санкт-Петербург». URL: <http://gorod.gov.spb.ru/> (дата обращения: 12.05.2018).

определяется возможностью частичного делегирования функций по управлению местными территориями широкому кругу лиц, что делает местное самоуправление одной из наиболее эффективных областей его применения. Так, данная технология может быть применена для сбора мнений относительно той или иной проблемы, проектов нормативных актов, регулирующих жизнь муниципального образования.

Краудсорсинг позволяет провести обсуждение среди широкого круга населения, которого рассматриваемые вопросы касаются прямым или косвенным образом, причем присутствует гарантия, что все внесенные предложения будут зафиксированы и рассмотрены. Данные платформы представляют собой средство выражения интересов различных групп населения и могут быть использованы в качестве инструмента лоббирования, который на данный момент находится в России в зачаточном состоянии. Следует отметить, что они обладают ярко выраженным социальным характером, поскольку позволяют задействовать социальные механизмы участия в общественном управлении, учесть социальные факторы и возможные последствия принимаемых органами местного самоуправления решений. Вместе с тем, они являются институализированной формой учета общественного мнения при решении социально значимых проблем местности.

Перечисленные факты обуславливают релевантность применения данной технологии в системе местного самоуправления, посредством которых возможно осуществлять поддержку и развитие малого и среднего бизнеса в муниципальном образовании, привлекать инвестиции, стимулировать местную экономику, разрабатывать дорожные карты социально-экономического развития муниципалитета и др. Тем не менее, при внедрении краудсорсинговых технологий в систему местного самоуправления важно учитывать социокультурные барьеры (сегрегированность власти и общества, низкий уровень мотивации населения, критическое отношение к бюрократии и др.) и технологические проблемы (зона покрытия и скорость работы интернета в России, компетентность местных служащих в отношении применения данных

технологий в управлении и др.), которые могут оказывать существенное влияние на эффективность их использования.

В целях совершенствования органов местного самоуправления и результативного взаимодействия с населением представляет интерес распространение института старост в сельской местности, возникшего еще во времена Древней Руси и развивавшегося на протяжении веков, в том числе в рамках Земской реформы 1864 г. Институт старост сочетает в себе черты распорядительной и исполнительной власти в рамках земского самоуправления и имеет успешный опыт функционирования в современной России²¹⁷, являясь связующим звеном между органами местного самоуправления и населением, а также формой участия последних в осуществлении местного самоуправления. Президентом Российской Федерации в апреле 2018 г. был подписан Федеральный закон «О внесении изменений в законодательные акты по вопросам совершенствования организации местного самоуправления»²¹⁸, было введено в правовое поле понятие «староста сельского населенного пункта», которое в действительности уже было распространено во многих субъектах России.

К основным функциям сельского старосты, согласно законодательству, относится взаимодействие жителей с органами местного самоуправления при решении вопросов местного значения, организация собраний и конференций граждан, направление по их результатам обращений и предложений, информирование по вопросам организации и осуществления местного самоуправления, а также содействие в проведении общественных и публичных слушаний. Таким образом, институт сельских старост является важным элементом реализации принципа самоуправления и призван стать гарантом

²¹⁷ Закон «тысячи добрых дел» в действии [Электронный документ] // Законодательное собрание Ленинградской области. URL: <http://www.lenoblzaks.ru/news/single/5/53973> (дата обращения: 12.05.2018); 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.

²¹⁸ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам совершенствования организации местного самоуправления: федеральный закон Российской Федерации от 18.04.2018 N 83-ФЗ [Электронный документ] // СПС «Консультант плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_296071/30b3f8c55f65557c253227a65b908cc075ce114a/#dst100029 (дата обращения: 12.05.2018).

сохранения сельской местности, обеспечения доступности местной власти и открытости в решении социально значимых вопросов конкретных территорий.

Ранее было отмечено, что исторический опыт не может быть распространен и применен в современной практике путем прямого копирования образцов прошлого. Необходимо учитывать состояние не только экономических показателей, но также состояние социальных, политических отношений, национальные и этнические особенности, иные социокультурные факторы.

Важными аспектами развития современного общества являются тенденции урбанизации городов и городского населения, снижения численности населения сельской местности, что в совокупности может вносить коррективы в особенности формирования системы местного самоуправления в регионах. Усиление представительности органов местной власти путем включения в их состав местных жителей из различных слоёв населения и различных этнических групп, а также избрание главой местного самоуправления из резидентов, проживающих продолжительное время на данной территории, а не «внешних» менеджеров, можно отнести к числу мер по развитию территориальных образований и совершенствованию местного самоуправления. Создание благоприятных условий проживания также является важным фактором развития территорий, прежде всего их благоустройство и создание новых рабочих мест, что в совокупности может переломить тенденцию оттока населения из сельской местности в города и обеспечить увеличение доходов местных бюджетов. Кроме того, отдельного рассмотрения требует вопрос о возможности участия в местном самоуправлении и выборах на местном уровне граждан не только по постоянной регистрации по месту жительства, но и во всех территориальных образованиях, где они обладают объектами недвижимости и землями на правах собственности²¹⁹.

Обобщая вышеизложенное, мы можем заключить, что совершенствование системы местного самоуправления с использованием опыта земств, должно

²¹⁹ Что делать? Уроки земства и современное местное самоуправление [Электронный документ] // Телеканал «Культура». URL: https://tvkultura.ru/anons/show/episode_id/1082674/brand_id/20917/ (дата обращения: 23.05.2018).

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.

§3.2. Институциональная преемственность налоговой политики в системе местного самоуправления современной России²²⁰

Институт самоуправления России, имея довольно богатую историю, продолжает развиваться и сегодня. В процессе становления и развития института местного самоуправления менялась его роль и значение в системе государственного устройства, что как следствие влекло за собой и изменения в отношениях между органами местного самоуправления и государственной власти, по вопросам налоговой и бюджетной политики.

Морфологическая схожесть институтов и подходов к проводимой налоговой политике в системе местного самоуправления в разные исторические периоды на первый взгляд очевидна, однако в содержательном плане институты местного самоуправления исследуемых периодов имеют как сходства, так и отличия. Трансформации, которые проходит институт в процессе своего

²²⁰ При написании параграфа использовались материалы, опубликованные в статье: 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.

исторического развития формируют его как новую структуру, имеющую внешние сходства и внутренние различия. При этом следует отметить, что траектория предшествующего институционального развития в некоторых аспектах может быть достаточно значима, что институт сквозь века может сохранить не только внешние, но и содержательные особенности. В современной России, как и ранее, по-прежнему остро стоит вопрос неравномерного расселения по территории страны, оттока трудоспособного населения из периферии, нехватки профессиональных кадров на местах. Программы, реализуемые на базе института местного самоуправления, позволяют в определённой степени разрешать сложившуюся ситуацию, посредством создания благоприятных социально-экономических условий в территориальных образованиях. Так, например, программы «земский доктор», «земский учитель», заново приобрели актуальность и реализуются на практике. Также можно привести примеры дальнейшего развития института местного самоуправления в современной России, которые выражаются в ходе реализации программ поддержки местных инициатив в различных регионах страны.

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: школ, больниц, училищ, дорог и других объектов социального и инфраструктурного значения. Важным фактором функционирования института земского самоуправления являлось, как уже упоминалось ранее, 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. Данный элемент государственной политики в определённой мере схож с проводимой в современном мире политикой машин роста, речь о которой пойдёт ниже.

Денежные ресурсы, сосредоточенные в бюджетах муниципальных образований в современной России должны давать возможность органам местного самоуправления проявлять финансово-хозяйственную самостоятельность, обеспечивать развитие образования, медицинского обслуживания, культуры, жилищного фонда и дорожного хозяйства на территории муниципалитета. Местные бюджеты, как и в земствах, выполняют функцию по формированию денежных фондов, которые являются финансовым обеспечением деятельности местных органов власти, распределяют и используют эти фонды между отраслями хозяйства, а также контролируют финансово-хозяйственную деятельность предприятий и учреждений, которые подведомственны этим органам власти. 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. Таким образом, главная роль местных бюджетов осталась прежней – формирование финансовой базы, которая позволяет органам местной власти реализовывать свои полномочия в соответствии с Конституцией Российской Федерации²²¹.

По-прежнему самостоятельность экономического субъекта определяется, прежде всего, наличием у него прав собственности, в особенности в отношении муниципального образования. На конституционном уровне²²², органы местного самоуправления наделяются полномочиями по управлению муниципальной

²²¹ Конституция Российской Федерации Ст. 130 [Электронный документ] // СПС «Консультант Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/c099fd88e13f4c7d418c68e042c435fe19032d9a/ (дата обращения 20.12.2021)

²²² Конституция Российской Федерации Ст. 132 [Электронный документ] // СПС «Консультант Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/326beffc479b43476874aff34bd07d0da05f6574/ (дата обращения 20.12.2021)

собственностью, объём которой определяется Гражданским кодексом²²³. Муниципальные образования обладают комплексом вещных прав, в частности, правом собственности, правом хозяйственного ведения и правом оперативного управления. 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 Федерации²²⁴. Учитывая данный факт, логично предположить, что с целью оказания поддержки низовому уровню муниципалитетов, исходя из принципа общей ответственности, последовательно будет нивелироваться разрыв между федеральным, региональным и местным уровнями власти. Несоразмерность местных бюджетов различных регионов, ведущая к увеличению финансово-экономической дифференциации между муниципалитетами с профицитными и дотационными местными бюджетами и иные сопутствующие факторы, с течением времени всё более актуализировали осуществления изменений в сфере организации и совершенствования института местного самоуправления в современной России.

Вопросы относительно полномочий органов местного самоуправления и их взаимодействия с органами государственной власти неоднократно становились предметом научных дискуссий и обсуждений, с целью поиска наиболее оптимальных решений на практике, что в дальнейшем легло в основу изменений в Конституцию в части включения органов местного самоуправления в единую систему органов публичной власти. Так отмечалось, что «...принципы единой системы публичной власти положительно повлияют на дальнейшее развитие местного самоуправления... Принятие таких принципов даст возможность не

²²³ Гражданский кодекс Российской Федерации Ст. 215 [Электронный документ] // СПС «Консультант Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5142/914c87af629ff4807a2871517c90cbc083d24ae3/ (дата обращения 20.12.2021)

²²⁴ Конституция Российской Федерации Ст. 132 [Электронный документ] // СПС «Консультант Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/326beffc479b43476874aff34bd07d0da05f6574/ (дата обращения 20.12.2021)

только ответить на самый главный вопрос – что означает единая система публичной власти, но и наполнить это понятие конкретным содержанием в реальных условиях современной России»²²⁵.

Важной задачей, возложенной на единую систему органов публичной власти, является её способность к обеспечению продуктивного взаимодействия между органами местного самоуправления и органами государственной власти. Включение местного самоуправления в единую систему органов публичной власти повлечёт за собой расширение полномочий органов местного самоуправления. В то же время, это не должно оказывать деструктивного воздействия на положение местного самоуправления в части относительной самостоятельности в вопросах принятия ими решений в рамках ранее вверенных им полномочий и компетенций, а процесс встраивания органов местного самоуправления в единую систему органов публичной власти, по сути, в вертикаль, должен быть максимально выверенным.

Согласно обновлённой Конституции, органы государственной власти и органы местного самоуправления осуществляют публичную власть, являясь её составляющими, провозглашается единство публичной власти, а также обязанность взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в целях наиболее эффективного решения стоящих задач в интересах общества²²⁶.

Закрепление в Конституции понятия публичной власти, одна из функций которой «...связана с необходимостью не просто осуществлять социальную политику, а обеспечивать соблюдение социальных стандартов жизни большинства граждан на определённом уровне»²²⁷ и её организационных основ является важной вехой на пути совершенствования института местного

²²⁵ Кавджарадзе М. Г. Полномочия местного самоуправления будут расширены и укреплены [Электронный ресурс] // Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 2021. URL: <http://council.gov.ru/services/discussions/blogs/132011/> (дата обращения 12.06.2022)

²²⁶ Конституция Российской Федерации Ст. 132 [Электронный документ] // СПС «Консультант Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/326beffc479b43476874aff34bd07d0da05f6574/ (дата обращения 20.12.2021)

²²⁷ Советов И. К. Публичная власть в России по Конституции 2020 года // Вестник Прикамского социального института. 2020. № 3 (87). С. 47-48.

самоуправления. Принцип единой системы публичной власти, декларируемый в Конституции, возлагает на государство субсидиарную ответственность за решение возложенных на местное самоуправление задач²²⁸. В поддержку данного тезиса выступает и отнесение организации публичной власти к ведению Российской Федерации. В статье 72 Конституции о предметах совместного ведения Федерации и ее субъектов, охвачены практически все стороны общественной жизни, в том числе защита прав и свобод человека, природопользование, общие вопросы воспитания, образования, координация вопросов здравоохранения и др. Нормы обновленной Главы 8 Конституции предусматривают совершенствование института местного самоуправления в контексте его взаимодействия с органами государственной власти. Большое значение для реализации созидательного потенциала данных поправок имеет совершенствование законодательства и правоприменительная практика. Согласно обновленной статье 131 Конституции именно федеральный закон является источником видов территориальной организации местного самоуправления, участия органов государственной власти в их формировании, изменения границ территорий, в пределах которых оно осуществляется, особенностей городского самоуправления, а также федеральный закон является своего рода регулятором влияния государства на дела местного самоуправления. Таким образом федеральному закону отводится функция определения взаимодействия двух составляющих системы публичной власти, что, в свою очередь, требует проявления высокого уровня профессионализма и ответственности в решении вопросов, находящихся в ведении местного самоуправления.

Отдельное внимание следует уделить положению статьи 132 Конституции, согласно которой перераспределение полномочий между государственной и местной властью может осуществляться на основании федерального или регионального законов, что актуализирует поиск обоюдовыгодного подхода к

²²⁸ 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. 93–95.

процессу передачи материальных и финансовых средств, при перераспределении полномочий.

В свою очередь, статья 133 Конституции гарантирует местному самоуправлению право «...на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате выполнения органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций»²²⁹, что, в свою очередь, должно способствовать появлению практики ответственности органов местного самоуправления наряду с органами государственной власти, в ходе реализации совместных публичных функций.

Принятые изменения в Конституции не меняют основной сути института местного самоуправления как структурной единицы публичной власти, наиболее приближенной к гражданскому обществу и сохраняющей самостоятельность в пределах своих полномочий. Органы государственной власти участвуют в формировании органов местного самоуправления.

Как отмечалось выше, законом, регламентирующим деятельность местного самоуправления, является Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», где закреплены полномочия органов местного самоуправления. В данный закон, с изменением статуса органов местного самоуправления были внесены изменения. Среди таких изменений можно выделить те, которые направлены на осуществление инициативных проектов. В соответствии со ст. 56.1 настоящего Федерального закона «Источником финансового обеспечения реализации инициативных проектов, являются предусмотренные решением о местном бюджете бюджетные ассигнования на реализацию инициативных проектов, формируемые в том числе с учетом объемов инициативных платежей и (или) межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта Российской Федерации, предоставленных в целях финансового обеспечения соответствующих расходных обязательств муниципального образования. Под инициативными платежами понимаются денежные средства

²²⁹ Конституция Российской Федерации Ст. 133 [Электронный документ] // СПС «Консультант Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/326beffc479b43476874aff34bd07d0da05f6574/ (дата обращения 20.12.2021)

граждан, индивидуальных предпринимателей и образованных в соответствии с законодательством Российской Федерации юридических лиц, уплачиваемые на добровольной основе и зачисляемые в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации в местный бюджет в целях реализации конкретных инициативных проектов. В случае, если инициативный проект не был реализован, инициативные платежи подлежат возврату лицам (в том числе организациям), осуществившим их перечисление в местный бюджет»²³⁰.

Также среди важных дополнений можно выделить, что «может быть предусмотрено выделение за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации грантов муниципальным образованиям в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей, а также может быть предусмотрено предоставление межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в целях поощрения лучшей практики деятельности органов местного самоуправления по организации муниципального управления и решению вопросов местного значения муниципальных образований»²³¹. Следует отметить, что «выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов, муниципальных округов, городских округов, городских округов с внутригородским делением осуществляется в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации»²³². Наряду с возможностью предоставления субсидий местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации, теперь «местным бюджетам также могут быть предоставлены дотации и иные межбюджетные трансферты из бюджета субъекта Российской Федерации»²³³.

Развитие института местного самоуправления и совершенствование фискальной политики в современной России привело к сегодняшней модели, при дальнейшем становлении которой, необходимо уточнить принципы её

²³⁰ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 30.12.2021). Ст. 56.1 [Электронный документ] // СПС «Консультант Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения 04.01.2022).

²³¹ Там же. Ст. 18.1.

²³² Там же. Ст. 61

²³³ Там же, Ст. 63.1

функционирования, в частности, принцип субсидиарной ответственности органов местного самоуправления и органов государственной власти. Институт местного самоуправления, как отмечалось выше, по-прежнему остаётся относительно самостоятельным. «Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти»²³⁴. Однако, с изменением статуса местного самоуправления, изменяется и подход к ответственности, в сторону принципа субсидиарной ответственности. В связи с этим большую актуальность приобретает вопрос обеспеченности муниципалитетов, что, в свою очередь, связано с рядом вопросов, в том числе с вопросами бюджетного выравнивания. При решении проблем развития муниципалитетов, входящих в категорию с дефицитными местными бюджетами, должна быть общая ответственность – не только органов государственной власти, но и органов местного самоуправления. В связи с этим важное значение приобретает решение проблемы обеспеченности органов местного самоуправления кадрами и финансами. Как отмечалось выше, в муниципалитетах стоит острая кадровая проблема, молодёжь уезжает из неблагополучных регионов, ослабляется кадровый потенциал. Актуальной является задача создания точек роста и концентрации капитала на местах.

В целях развития местных финансов, органы государственной власти, в рамках федеральных целевых программ регулируют отношения между субъектами Российской Федерации и местными бюджетами, выполняя федеральные целевые и региональные программы, участвуя в решении вопросов местного значения, оказывая методическую помощь, осуществляя контроль налогового и бюджетного законодательства. Органы государственной власти также разрабатывают государственные минимальные социальные стандарты (минимальный уровень гарантий социальной защиты) и устанавливают социальные нормы (показатели необходимой обеспеченности населения услугами в натуральном и денежном выражении). Однако, учитывая фактор

²³⁴ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 г.). Ст. 12 [Электронный документ] // СПС «Консультант Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения 21.03.2022)

неравномерного обеспечения муниципалитетов, актуальным остаётся вопрос как будут прописаны федеральные стандарты социального уровня, и как они будут выполняться.

В современных условиях невозможна реализация полномочий на должном уровне без финансов и гарантий, которые, в достаточной мере, должны быть предоставлены органам местного самоуправления. В отношении финансового обеспечения местных бюджетов актуальным остаётся бюджетное выравнивание. Процессы бюджетного выравнивания, от которых зависит реализация полномочий органов местного самоуправления, могут реализоваться по разным сценариям, например, по территориальному принципу, исходя из инфраструктурных стандартов, закреплённых на федеральном уровне и обязательными для выполнения на региональном или местном уровне. Или же система будет работать исходя из подушевого принципа, основным показателем которого является количество жителей муниципального образования. При этом стоит отметить, что возможно одновременное использование указанных принципов.

Определённый исторический опыт показывает, что развитие института местного самоуправления по пути широкого государственного регулирования не способствует раскрытию имеющегося у института потенциала. Путь же полной свободы, как уже не раз отмечалось, при отсутствии механизмов бюджетного выравнивания, приводит к тому, что одни территории развиваются и имеют возможность для процветания, а другие являются зонами бедствия. Вследствие этого важным является вопрос выбора современных политических технологий, которые бы могли способствовать разрешению этих важных задач. Имеется положительный опыт, который способствует социально-экономическому развитию территории, благодаря появлению людей на местах, обладающих лидерскими качествами и определённым финансовым потенциалом, стремящихся отвечать за общее развитие территории и участвующих в этом процессе своей собственностью. Органы местной власти должны поддерживать и всячески стимулировать самостоятельность таких агентов изменений на местах, привлекать

якорных мощных инвесторов, способствующих улучшению инфраструктуры и, как следствие, привлечению трудоспособного населения. Такие изменения способствуют развитию территорий, наряду с применяемыми механизмами, примером могут служить такие реализуемые программы как дальневосточный гектар, малоэтажное строительство, субурбания, рекреационные зоны. Таким образом, у постоянно датированных территорий может появиться шанс выйти на траекторию как минимум самостоятельного развития, а может быть впоследствии и достичь прибыли.

Важным вопросом также является способность низовых структур, наделённых обязательствами, к их выполнению, к реализации своих функций. Смогут ли они, наделённые обязательствами, получив помощь, иметь возможности для реализации своих функций и быть по-настоящему политической единицей, когда лидеры на местах смогут участвовать в политической жизни страны, а институт местного самоуправления станет социальным лифтом формирования кадрового резерва для политических структур высшего уровня. Такой тренд заявлен президентом России В. В. Путиным, который по Закону «О Государственном Совете Российской Федерации»²³⁵, имея право, включил в состав Госсовета двух глав муниципалитетов. Таким образом, чиновники местного уровня вошли в состав Государственного Совета, который является стратегическим органом. Распространение такой практики в дальнейшем, определённо, будет влиять на эффективность работы менеджеров высшего звена на местном уровне. В вопросах исследования муниципальной политики получило распространение представление о том, что для быстрого пополнения муниципального бюджета «велика вероятность формирования симбиотических политических режимов, объединяющих институциональные возможности властей и инвестиционные ресурсы бизнеса»²³⁶. Такие режимы получили название

²³⁵ О Государственном Совете Российской Федерации: федеральный закон Российской Федерации от 8 декабря 2020 г. N 394-ФЗ, ст. 9 [Электронный документ] // СПС «Гарант». URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/75016707/paragraph/35:0> (дата обращения: 20.09.2021).

²³⁶ Тыканова Е. Хохлова А. Городской политической режим в Санкт-Петербурге: роль реальных и воображаемых «машин роста» в борьбе за городское пространство // Журнал исследований социальной политики. №2. 2015 С. 241 - 256.

«машин роста», а исследование и анализ политических процессов муниципалитета может осуществляться в рамках теории «машин роста», которая иначе называется теорией «городских политических режимов». Данная теория с 1990-х гг. XX в. получила широкое распространение в США и в меньшей степени в Западной Европе, «...вытеснив более ранние модели исследования и объяснения, как распределяются власти в городских и территориальных общностях»²³⁷. В российской науке также накоплен опыт изучения городских политических режимов, в том числе, есть эмпирические исследования по попыткам запуска «машин роста» на территории нашей страны²³⁸. Теория «машин роста» предполагает наличие групп влияния, обладающих собственными интересами и способностью реализовывать проекты, необходимые для развития городского пространства, как совокупности физического, общественного и публичного²³⁹. Коалиции роста сосредоточивают значительный финансовый и административный ресурс, становясь, своего рода спайкой административно-политического и бизнес профилей региона. Взаимная заинтересованность в достижении целей развития территории и получения выгод приводит к созданию действенного механизма для совершенствования муниципальной среды. Практика запуска «машин роста» существующая в современной России, в частности, в Москве и Санкт-Петербурге, показывает, на примере Москвы, что запуск «машин роста» позволяет качественно развивать городское пространство, а в Санкт-Петербурге же реальность демонстрирует, что реализация данного механизма возможна не в полной мере.

Необходимо отметить тот факт, что реализация темпов роста в Москве осуществляется за счёт качества управления и сверхконцентрации ресурсов, без которой невозможен активный рост. Создание на определённых территориях точек концентрации капитала и последующая активация там точек роста возможна, в первую очередь там, где в достаточной необходимой мере возможна

²³⁷ Ледаев В. Г. Теория городских политических режимов. // Гуманитарный портал [Электронный ресурс]. URL: <https://gtmarket.ru/library/articles/1741> (дата обращения 28.09.2021).

²³⁸ Чирикова А. Е., Ледаев В. Г. Власть в малом российском городе. - М.: Изд. дом высшей школы экономики, 2017. - 414 с.

²³⁹ Лэндри Ч. Креативный город. - Пер. с англ. - М.: Издательский дом «Классика-XXI», 2006. - 399 с.

концентрация ресурсов. В России данный подход наиболее применим к большим городам.

В некоторых исследованиях отмечается, что «реальные интересы и потребности горожан, связанные с повышением их качества жизни, зачастую игнорируются «машинами роста»²⁴⁰. Следовательно, реализуя территориальную налоговую политику, используя развитие территориального потенциала, его физическую и публичную составляющие, в процессе управления муниципалитетами, органам местного самоуправления необходимо соблюдать баланс интересов и ресурсов всех акторов: населения, муниципальной власти, частного капитала и государства, в лице федеральной и региональной власти.

В федеративном государстве, проводимая налоговая политика допускает компромисс, при котором, в условиях взаимодействия между органами местного самоуправления и представителями бизнес сообщества необходимо, в обязательном порядке, учитывать интересы населения, проживающего на конкретной территории, что не всегда реализуется на практике, даже при наличии и в условиях компромисса. Таким образом, представитель органов местного самоуправления, а в перспективе, возможно, государственный деятель как и «депутат нации не может быть связан требованиями своего околка»²⁴¹, и соответственно, он должен преследовать цель не частную, а общую, «не в интересах доверителя, а в интересах всего народа»²⁴².

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. Институт носит средовой характер, опираясь на финансовую, административную, территориальную основы, то есть воспроизводится из среды, не являясь объективно существующим правилом, а представляет собой и правила,

²⁴⁰ Тыканова Е. Хохлова А. Городской политический режим в Санкт-Петербурге: роль реальных и воображаемых «машин роста» в борьбе за городское пространство // Журнал исследований социальной политики. №2. 2015 С. 241.

²⁴¹ Котляревский С. А. Конституционное государство. Опыт политико-морфологического обзора. СПб., 1907. С. 31.

²⁴² Там же. С. 30.

и людей, и группы интересов. При изменении среды институт адаптируется и самовоспроизводится, впоследствии и сам начинает оказывать влияние на среду. Институциональная среда второй половины XIX – начала XX вв. характеризовалась проникновением капитализма, становлением нового промышленного уклада, монархической формой государственного устройства. Для неё был характерен сословный характер общества, меняющаяся структура представительства в органах местного самоуправления, длительность проведения реформы по отмене крепостного права. Советский период характеризовался иной институциональной средой, главным элементом которой являлась идеология, как несущая конструкция государственности. Монополия на идеологию, закреплённая в Конституции СССР²⁴³, руководящая роль партии были характерны для всего общества. Всё управление – хозяйственное, территориальное, административное выстраивалось идеологически. Нынешняя ситуация характеризуется развитием института местного самоуправления от полного отделения местного самоуправления, которое существовало как что-то особенное, имея определенные возможности низового уровня, до признания местного самоуправления частью системы публичной власти. Наблюдается историческая эволюция институциональной среды.

С одной стороны, среда влияет на институт, а с другой, например, при введении нормативов финансирования, появлении новых сервисных функций, институт воздействует на среду, перестраивая её. Рассматривая функционирование института, необходимо делать поправку на субъективный фактор. Данный фактор достаточно гибко реагирует на субъективные итерации, и поэтому один и тот же институт может работать по-разному, в зависимости от того, какие люди его реализуют. Так, например, институты местного самоуправления, местной инициативы, смешанного финансирования социальных проектов, которые получили качественное развитие в современной России, в позднеимперский период были достаточно зарегулированы и имели большое

²⁴³ Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята ВС СССР 07.10.1977). Ст. 6 [Электронный документ] // СПС «Консультант Плюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=3009#omB0J1TOdzQ50NV9> (дата обращения 27.03.2022)

государственное воздействие. При этом определённые институциональные процессы имели своё развитие. Таким образом, жизнеспособные востребованные обществом институты, трансформируясь, получают дальнейшее развитие.

Институциональная структура налоговой политики в системе местного самоуправления претерпела ряд значительных трансформаций в процессе своего исторического развития. Анализ институтов налоговой политики в системе местного самоуправления демонстрирует нам как наличие элементов преемственности, так и очевидные конструктивные различия. Так, например, институт земского самоуправления не был введён на всей территории империи. Данная особенность была обусловлена неравномерным расселением, недостаточным наличием имущественных собственников-землевладельцев на территориях, на которых земства не были введены, территориально-этническими особенностями. В современной же России, согласно Закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации», «Местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации, признаётся, гарантируется и осуществляется на всей территории Российской Федерации»²⁴⁴. Повсеместное введение института местного самоуправления, на наш взгляд, позволяет нивелировать проблемы, связанные с развитием территории. Учитывая тот факт, что земства оказали позитивное воздействие на развитие территории, в частности, на улучшение социально-инфраструктурной базы, логичным представляется, что, если бы земское самоуправление было введено по всей территории Российской империи – это бы имело позитивный эффект как минимум в развитии территорий.

Фискальная система, как часть управленческого механизма, может способствовать стимулированию развития отдельных территорий, социально-экономических и инфраструктурных аспектов, объектов культуры, привлечению высококвалифицированных кадров, то есть быть инструментом формирования

²⁴⁴ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 30.12.2021). Ст. 1 [Электронный документ] // СПС «Консультант Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения 04.01.2022).

точек роста, управления и развития в долгосрочной перспективе. Таким образом, фискальная система имеет большое значение, являясь одновременно и обязательством и стимулом, то есть управленческим инструментом. При этом фискальная система является своеобразным стержнем, на котором базируется экономика любой страны. В свою очередь, налоговая система государства представляет собой экономический и социально-политический регулятор, так как она является основой фискального государственного механизма и обеспечивает нормальное функционирование всей экономической системы.

Поддержание стабильного функционирования экономической системы и обеспечение благосостояния граждан должно достигаться, в частности, за счёт функционирования финансовых институтов местного самоуправления. Однако результативность деятельности этих структур в вопросе регулирования экономической ситуации напрямую связана с наличием финансовых источников у местных органов, необходимых для решения проблем, как на местном, так и при необходимости, на региональном и федеральном уровнях государственной политики в сфере социального и экономического развития.

Вопрос налогового обеспечения местного самоуправления и практика решения вопроса относительной финансовой и экономической самостоятельности на местах заслуживает отдельного внимания. Следует отметить, что фактор относительной финансовой самостоятельности был одним из основополагающих в процессе формирования налоговой базы земских бюджетов начала XX в. в Российской империи. Его суть выражается в возможности не только непосредственного влияния жителей муниципального образования на уровень и спектр предоставляемых им социальных услуг, но и на выбор способа их финансирования. Таким образом, очевидно, что, чем больше предоставленные услуги совпадают с потребностями и приоритетами жителей муниципального образования, тем выше вероятность, что ресурсы для их реализации будут собраны в необходимом количестве в форме налоговых сборов, базой для которых будут являться доходы физических и юридических лиц, находящихся на

данной территории. Органы муниципалитета становятся заинтересованными в расширении налогооблагаемой базы и дополнительных источников доходов.

Как отмечалось ранее, альтернативным подходом к обеспечению финансово-экономической самостоятельности может быть бюджетное выравнивание налоговых доходов, осуществляемое государственными и местными органами власти, что вполне характерно для европейской налоговой практики второй половины XX в. Следует при этом отметить, что при решении данного вопроса нужно принимать во внимание параметры, характеризующие особенности налоговой политики: уровни налоговой системы, характер и метод налогообложения, состав местных налогов, степень самостоятельности органов местного самоуправления в вопросах установления местных налогов. Одним из наиболее важных вопросов при решении проблем бюджетного выравнивания является круг полномочий местных органов власти, их возможность проводить самостоятельную налоговую политику на местном уровне, вводить разветвлённые системы налоговых льгот, целевых скидок, исключений.

Налоговые системы исследуемых исторических периодов отличаются друг от друга по соотношению прямых и косвенных налогов, видам источников налогообложения, уровню налоговой культуры и налоговой дисциплины налогоплательщиков, экономическим индикаторам, мере ответственности за нарушение законодательства, регулирующего налоговую сферу и пр. Такие отличия, характеризующие институциональные особенности налоговых систем, вызваны состоянием политических, экономических, социальных, правовых, демографических отношений, исторически сформировавшихся традиций.

С течением времени менялись мировые тенденции в сфере развития и совершенствования налоговой политики, трансформировались системы налогообложения, менялись принципы и подходы к налогообложению. Так, среди основных общепринятых мер в сфере налогового обеспечения второй половины XX – начала XXI вв. можно выделить стремление к оптимизации налоговой системы посредством снижения налоговых издержек на налоговое администрирование, установления налоговых льгот для создания благоприятного

инвестиционного климата и последующего привлечения инвестиций, уменьшения налогового бремени, поддержки малого и среднего предпринимательства.

Современная налоговая система России является относительно молодой в сравнении с уже устоявшимися налоговыми системами большинства развитых стран и находится в процессе совершенствования, используя значительный опыт предшествующего развития. Несмотря на сложности построения налоговой системы в современной России, в процессе её становления и развития укоренились важнейшие принципы построения системы налогообложения. Изучение и адаптивное применение положительного опыта в сфере реализации налоговой политики местного самоуправления позволит налоговой системе России выйти на качественно новый уровень развития с тенденцией наращивания объемов налогового потенциала регионов и роста экономики страны.

Опыт исторического развития, устои и традиции формируют экономическую систему со своими принципами построения налоговой политики местного самоуправления, взаимоотношениями между государством, местными органами и налогоплательщиками. Так налоговая система России базируется на доминировании федеральных налогов и предоставляет местным властям ограниченные права в части уточнения налоговой базы и ставок, сроков уплаты.

Как показывает анализ институтов налоговой политики в системе местного самоуправления в их историческом развитии, современная система местного самоуправления, в части реализации налоговой политики может адаптивно заимствовать некоторые особенности системы земского самоуправления: увеличение самостоятельности местного самоуправления, совершенствование системы бюджетного выравнивания с целью поддержания депрессивных регионов и стабилизации экономической ситуации в стране.

Практика использования опыта предшествующего развития института налоговой политики местного самоуправления в России показывает, что на местном уровне увеличивается объём общественных функций местного самоуправления, как следствие возрастает роль налогов, как самостоятельных источников доходов бюджета. Совершенствование института налоговой политики

в системе местного самоуправления с имплементацией предшествующего имеющегося опыта может позволить расширить возможности органов местного самоуправления в деле финансового обеспечения, например, за счёт увеличения налоговой базы. У местных бюджетов появится больше возможностей к самофинансированию, что положительно скажется на социально-экономическом положении местной территории. Самостоятельная налоговая политика на местах позволит органам местного самоуправления не только осуществлять традиционную деятельность в сфере образования, здравоохранения, экологии, но и участвовать в процессах финансирования и создания благоприятного инвестиционного климата и рабочих мест в соответствующем регионе.

По мере увеличения общественной значимости органов местного самоуправления, дальнейшее развитие может получить система бюджетного федерализма, основой которой является финансовое выравнивание. Суть которого, как отмечалось выше, в контексте проводимой государством налоговой политики, заключается в способности к распределению налоговых доходов между федеральным, региональным и местным уровнями, что выражается в принципах вертикального и горизонтального финансового выравнивания²⁴⁵.

Увеличение финансово-экономической самостоятельности и расширение полномочий на местах, определённо являются позитивными тенденциями на пути к реализации одного из важнейших принципов функционирования системы местного управления - самофинансированию. Однако, с учётом быстрых темпов развития современного мира в условиях глобальной рыночной экономики, данные процессы могут вступать в противоречие с принципами бюджетного федерализма. Следовательно, развитие налоговой системы и проведение налоговой политики должно соответствовать интересам всех уровней. Учитывая вышеозначенные факторы, следует принимать во внимание опыт налоговой политики в системе земского самоуправления в отношении дотационного финансирования.

²⁴⁵ Сумская Т. Децентрализация бюджетной системы как организационная основа системы местного самоуправления // Журнал Европейской экономики. 2015. Т. 14. №1. С. 65 – 79.

Таким образом, изучение опыта налоговой политики в системе земского самоуправления России второй половины XIX – начала XX вв. является неопределимым подспорьем в процессе совершенствования налоговой системы России на разных уровнях, особенно на уровне института налоговой политики в системе местного самоуправления, а адаптивное применение накопленного опыта позволит вывести налоговую систему России на качественно новый уровень развития с тенденцией наращивания объемов налогового потенциала и успешного роста экономики страны.

Расширение полномочий органов местного самоуправления увеличивает возможности быть участником обеспечения собственных интересов для каждого гражданина. Институт местного самоуправления способствует образованию новых форм самоорганизации населения, социализации граждан, формированию гражданского общества. В современном мире, институциональные изменения определяются различными факторами, современное общество постоянно создаёт и трансформирует формы и методы самоуправления, адаптируя их с имеющейся социально-политической действительностью. Эффективность местного самоуправления в России зависит от сложившейся в течение длительного исторического времени политической культуры, имеющихся традиций политического управления, институциональных норм и правил, регулирующих деятельность и поведение социальных акторов. Проводимые реформы должны быть комплементарны отечественной политической культуре, чтобы тем самым корреспондировать с социальным менталитетом и отвечать сформировавшемуся историческому сознанию, сохраняя и усиливая эффект ментальной идентичности. Развитие института местного самоуправления связано долгосрочной институциональной преемственностью исторического опыта и исторической обусловленностью его существования. Поэтому особую важность в ходе совершенствования налоговой политики в системе местного самоуправления современной России приобретает опыт реализации налоговой политики в системе земского самоуправления.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Процесс совершенствования налоговой политики в системе местного самоуправления России порождает потребность в изучении исторического опыта налоговой политики в системе земского самоуправления России конца XIX – начала XX вв. и оценки возможности его преемственности и адаптации в современных условиях. Значимость института местного самоуправления в течение длительного исторического времени, подтверждает его жизнеспособность, а, следовательно, и востребованность со стороны общества. То есть мы можем говорить об институте местного самоуправления, не как о непосредственном государственном конструкте, навязанном сверху, а как об общественно значимом, нужном институте социально-государственной структуры. Процесс институционализации местного самоуправления характеризуется сохранением определённых свойств предшествующего развития и приобретением новых, необходимых для адаптации в новых условиях. Изменения, происходящие в политических, экономических и социальных институтах ведут к эволюции института местного самоуправления.

Великие реформы 1860-1870 гг. кардинально изменили все стороны общественной жизни государства и явились неоценимым опытом проведения преобразований в политической, социальной, экономической, военной сферах. Опыт реализации налоговой политики в ходе проведения земской реформы, как части этих реформ, является неоценимым подспорьем для совершенствования налоговой политики в системе местного самоуправления современной России.

В диссертационном исследовании определены три исторических периода, на протяжении которых происходило становление и развитие налоговой политики в системе земского самоуправления России. Основным критерием периодизации явился процесс эволюционного развития страны и степень эффективности налогового механизма, обеспечивающие реализацию государственной налоговой политики России. Первый период (1851-1864 гг.), характеризуется как подготовительный, в ходе которого были заложены инфраструктурные и

правовые основы последующих преобразований налоговой сферы России, а также законодательно закреплена структура будущей налоговой системы государства. Важными вехами второго периода (1864-1890 гг.) стали конструктивные изменения налоговой системы, сопровождавшиеся постепенным началом процесса ликвидации подушной подати, необходимость которого ощущалась на протяжении длительного времени, и введению важных принципов сословности и равенства налогообложения. В данный период продолжились конструктивные изменения налоговой системы, выраженные в большом количестве позитивных преобразований исследуемой сферы, в частности, в практической реализации идей по отмене принципа сословности, что в конечном итоге привело к отмене подушной подати на всей территории России. В третьем периоде (1890-1917 гг.), несмотря на ограничения земств в вопросах самоуправления и усиление роли сословного представительства, в ходе проведённых реформ, наблюдалось относительно устойчивое функционирование реформированной налоговой системы и продолжение совершенствования сформированного налогового механизма, в результате которого бюджеты были обеспечены стабильным притоком налоговых поступлений и смогли достичь практически бездефицитного баланса. Замедляя развитие местного самоуправления, реформа 1890-х гг. не могла остановить развития гражданского общества, где земство играло важную историческую роль.

Данная периодизация и анализ особенностей налогового обеспечения в системе земского самоуправления способствуют систематизации накопленного опыта в сфере совершенствования налоговой политики и сопутствующих ей социально-политических и экономических общественных отношений исследуемого периода, что позволяет оценить траекторию предшествующего развития реализации налоговой политики в системе земского самоуправления и может способствовать определению направления развития политики налогообложения в системе местного самоуправления современной России.

Важная роль в формировании и реализации эффективной налоговой политики принадлежит обоснованию принципов налогообложения. Государство,

на определённом этапе своего развития, проводя налоговую политику, строит налоговую систему с приоритетом тех или иных принципов, актуальных для конкретного времени. Анализ истории налогообложения показывает, что, с развитием налоговой политики, принципы налогообложения развиваются в соответствии с функционированием налоговой системы. В свою очередь, от приоритета выбора тех или иных принципов формирования налоговой системы зависит направленность проводимой налоговой политики.

На основании проведённого исследования реализации налоговой политики России второй половины XIX – начала XX вв., определены ключевые принципы функционирования земств: самоуправление, самофинансирование, профессиональные кадры, имплементация которых в современных условиях позволит наиболее эффективно осуществлять реализацию налоговой политики в системе местного самоуправления современной России. Целесообразно отметить, что данные принципы не являются исчерпывающими и могут быть дополнены в соответствии со спецификой и уровнем развития политических, экономических, социальных, правовых и культурных особенностей общества.

Принцип самоуправления заключается в возможности свободного участия населения, проживающего на определённой территории, в решении общественно значимых вопросов конкретной местности, в возможности осуществления хозяйственной деятельности и принятия самостоятельных решений, в рамках имеющихся компетенций, в ходе реализации налоговой политики, исходя из местных потребностей.

Важной составляющей реализации принципа самофинансирования является достижение сбалансированности финансовых ресурсов и объемов возложенных полномочий. Его достижение предполагает использование опыта налоговой политики земского самоуправления с помощью системы взаимосвязанных мероприятий. Способами совершенствования налоговой политики является введение элементов прогрессивности налогообложения, оптимизация количества налогов местных бюджетов, в том числе перевод на местный уровень части налогов и сборов, установление обоснованных пропорций зачисления налогов в

пользу местных бюджетов. Важным инструментом улучшения налоговой политики является совершенствование методик учёта и оценки налоговой базы и определения нормативов, которые будут способны обеспечить расходы органов местного самоуправления, а также развитие специальных фондов как неналогового источника пополнения местных бюджетов.

Следует отметить, что применение финансово-налоговых принципов и механизма налогообложения на местном уровне не могут быть единственными и исчерпывающими, поскольку проблемы развития системы местного самоуправления должны решаться комплексно и не могут строиться исключительно на перераспределении налоговых средств в пользу местных бюджетов. Таким образом, опыт формирования системы земского самоуправления востребован не только при реформировании бюджетно-налоговой системы, но и других сфер жизни общества.

Значимым элементом формирования системы местного самоуправления являются задачи целенаправленной подготовки квалифицированных кадров, а также привлечение специалистов для различных сфер деятельности, решение которых наиболее актуально именно для сельских поселений. Кроме того, обосновано выделить в качестве важных инициатив развития местного самоуправления привлечение граждан к решению совместных проблем и повышение уровня социальной активности населения, тиражирование лучших практик возвращения института старост; повышение информационной открытости, общественного контроля и транспарентности деятельности органов местного самоуправления, в том числе с помощью краудсорсинговых платформ; стимулирование экономического роста и инвестиционного климата на местном уровне, создания условий для развития малого и среднего бизнеса, повышение производительности труда и повышения качества жизни населения. Проекты с применением информационных технологий являются институционализированной формой учёта общественного мнения при решении социально значимых проблем местности, поскольку обладают выраженным социальным характером и

позволяют учесть социальные факторы и возможные последствия принимаемых органами местного самоуправления решений.

С изменением статуса органов местного самоуправления и включением их в единую систему органов публичной власти, расширяются их функции и полномочия, а следовательно, увеличивается объём их ответственности. Данные изменения инициируют потребность в подготовке и наращивании высококвалифицированного кадрового потенциала. Большее значение приобретает вопрос качественного управления финансами, объём которых должен увеличиваться пропорционально увеличению задач и расширению полномочий органов местного самоуправления, что должно базироваться на принципе субсидиарной ответственности. Данные процессы реализуются с соблюдением формальных правил и одновременным учётом неформальных традиций, влияющих на реализацию политических, экономических и социальных отношений, сложившихся в конкретном регионе с целью повышения благосостояния его населения и населения страны в целом.

Значимым вопросом в ходе функционирования местного самоуправления является вопрос расширения прав местных органов власти по вопросам налогообложения, что может привести к появлению суверенных настроений на уровне местных образований и впоследствии региона в целом. Одним из способов предотвращения суверенизации регионов может быть соблюдение принципа бюджетного федерализма, что позволит повысить уровень проводимой налоговой политики в системе местного самоуправления.

Избирательный неповсеместный опыт внедрения земского самоуправления в Российской империи свидетельствует о возможности дифференцированного подхода к вопросу о целесообразности установления полного самообеспечения местного самоуправления на отдельных территориях современной России. Критерием данной целесообразности может быть оценка эффективности проводимой налоговой политики на местном уровне, инкорпорированная в существующую оценку эффективности работы органов муниципальных образований и местного самоуправления.

Оценка налоговой политики, реализуемой органами местного самоуправления, может включать экономические, инвестиционные, социально-демографические характеристики и показатели соблюдения принципов построения налоговой системы. По результатам данной оценки, включающей анализ проводимой налоговой политики, возможно принятие решения о целесообразности введения централизованного управления в неэффективных регионах. В свою очередь, в регионах с высокой эффективностью местного самоуправления целесообразно проводить политику бюджетного выравнивания с целью предотвращения тенденции суверенизации субъектов Российской Федерации. Предлагаемая оценка будет способствовать качественному изменению проводимой налоговой политики, адаптивности системы налогообложения в зависимости от экономической ситуации, стимулированию повышения доли собственных доходов местных бюджетов. В случае наличия вывода об отсутствии способности к финансовой самостоятельности возможно введение прямого антикризисного государственного управления на временной основе.

Важными вопросами реализации налоговой политики в системе местного самоуправления являются поиск оптимального соотношения в налоговом обременении со стороны государственной и местной власти и баланса в воздействии на социально-политическую и экономическую обстановку в конкретном регионе со стороны органов центральной власти и органов местного самоуправления, что в конечном итоге находит выражение не только в определении реального уровня демократизации власти на местах, но и её финансовой самостоятельности.

Обобщая вышеизложенное, следует отметить, что перечисленные меры воздействия на налоговую политику основываются на ключевых принципах функционирования системы земского самоуправления второй половины XIX – начала XX вв. Вместе с тем, в адаптированном виде они способны оказать положительное влияние на формирование и развитие налоговой политики современной России и совершенствования налоговой системы на всех уровнях,

превратившись в эффективный инструмент стимулирования политического, экономического и социального развития общества.

Институт местного самоуправления, осуществляя финансирование социальной инфраструктуры, имеет большое значение в осуществлении общегосударственных экономических и социальных задач. Связывая общество и государство, институт участвует в формировании гражданского общества, развивая инициативы, ответственность и коллективные потребности.

В процессе общественно-политического развития государства эволюционирует институт местного самоуправления в России. Анализ исследуемого исторического периода позволяет наиболее глубоко оценить траекторию институциональных изменений процесса формирования и функционирования института местного самоуправления и реализации налоговой политики в системе местного самоуправления России.

Достаточно актуальным представляется 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. Это позволит 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. Можно констатировать тот факт, что 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.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ***Нормативные правовые акты и официальные документы***

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 г.) [Электронный документ] // СПС «Консультант Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/
2. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята ВС СССР 07.10.1977) [Электронный документ] // СПС «Консультант Плюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=3009#omB0J1TOdzQ50NV9>
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации. [Электронный документ] // СПС «Консультант Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/0389a2b8a4e8042113ec1960ac4ad60485b9c20c/
4. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 N 136-ФЗ (ред. от 14.07.2022) // СПС «Консультант Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_33773/
5. Налоговый кодекс Российской Федерации. [Электронный документ] // СПС «Консультант Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19671/
6. О Государственном Совете Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 8 декабря 2020 г. N 394-ФЗ, ст. 9 [Электронный документ] // СПС «Гарант». URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/75016707/paragraph/35:0>
7. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 06.10.1999 N 184-ФЗ (действ. ред.) [Электронный документ] // СПС «Консультант Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_14058/

8. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 30.12.2021) [Электронный документ] // СПС «Консультант Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/

9. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам совершенствования организации местного самоуправления: Федеральный закон Российской Федерации от 18.04.2018 N 83-ФЗ [Электронный документ] // СПС «Консультант плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_296071/30b3f8c55f65557c253227a65b908cc075ce114a/#dst100029

10. Городовое положение // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание третье. Т. XII. 1892 г. № 8708. СПб.: Государственная типография. 1895. С. 430—456.

11. Городовое положение // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание второе. Т. XLV. Отд. 1. 1870 г. № 48498. СПб.: Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии. 1874. С. 821—839.

12. О дополнении некоторых постановлений действующего закона, касающегося крестьянского землевладения и землепользования: указ // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Третье. Т. XXVI. Отд. 1. 1906 г. № 28528. СПб.: Государственная типография 1909. С. 970 - 974.

13. О порядке взимания с казённых поселян денежных сборов на Государственные подати, земские повинности и мирские расходы: мнение Государственного Совета // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Второе. Т. VIII. Отд. 1. 1833 г. № 6592. СПб.: Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии. 1834. С. 698—707.

14. О порядке печатания постановлений, отчётов о заседаниях, а также суждений, прений и речей, состоявшихся в земских, дворянских и городских общественных и сословных собраниях. Высочайшеутверждённое мнение Государственного Совета // Полное собрание законов Российской Империи.

Собрание Второе. Том XLII. Отд.1. 1887 г. №44691. СПб.: Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии. 1871. С. 898—899.

15. О постепенной замене подушной подати другими налогами: указ // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Третье. Том II. 1882 г. № 887. СПб.: Государственная типография. 1886. С. 212.

16. О преобразовании оброчной подати бывших государственных крестьян в выкупные платежи: мнение Государственного Совета // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Третье. Том VI. 1886 г. №3807. СПб.: Государственная типография. 1888. С. 303—305.

17. Об изменении и дополнении некоторых постановлений о крестьянском землевладении: закон // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Третье. Том XXX. Отд. 1. 1910 г. № 33743. СПб.: Государственная типография. 1913. С. 746—753.

18. Об изменении некоторых постановлений о государственном промысловом налоге: мнение Государственного Совета // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Третье. Том XXVI. Отд. 1. 1906 г. № 27178. СПб.: Государственная типография. 1909. С. 2—4.

19. Об изменении редакции ст. 9 и 11 временных Правил для земских учреждений, касательно обложения торговли и промышленности сборами на земские повинности: мнение Государственного Совета // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Второе. Т. XLI. Отд. 2. 1866 г. № 43874. СПб.: Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии 1868. С. 258—259.

20. Об обеспечении рабочих на случай болезни: закон // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Третье. Том XXXII. Отделение 1. 1912 г. СПб.: Государственная типография. 1915 г. №37446. С. 855—868.

21. Об отмене круговой поруки крестьян по уплате окладных сборов в местностях, в коих введено в действие Положение 25 июня 1899 года о порядке взимания сих сборов с надельных земель сельских обществ: мнение Государственного совета // Полное собрание законов Российской Империи.

Собрание Третье. Т. XXXIII. Отд. 1. 1903 г. №22629. СПб.: Государственная типография, 1905 г. С. 134—138.

22. Об отмене некоторых ограничений в правах сельских обывателей и лиц других, бывших податных состояний: указ // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Третье. Т. XXVI. Отд. 1. 1906 г. № 28392. СПб.: Государственная типография. 1909. С. 891—893.

23. Об отмене подушной и преобразовании оброчной податей: мнение Государственного совета // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Третье. Том V. 1885 г. №2988. СПб.: Государственная типография. 1887. С. 238—239.

24. Об улучшении благосостояния и облегчения положения крестьянского населения: манифест // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Третье. Том XXV. Отделение 1. 1905 г. № 26871. СПб.: Государственная типография. 1908. С. 790.

25. Об улучшении земских и городских финансов: закон // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Третье. Т. XXXII Отд. 1. 1912 г. № 38452. СПб.: Государственная типография. 1915. С. 1631—1634.

26. Об уменьшении и последующем прекращении выкупных платежей с крестьян бывших помещичьих, государственных и удельных: указ // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Третье. Том XXV. Отд. 1. 1905 г. № 26872. СПб.: Государственная типография. 1908. С. 791.

27. Об установлении предельности земского обложения в губерниях, в коих введено в действие Положение о губернских и уездных земских учреждениях, и об освобождении земств от некоторых расходов мнение Государственного Совета // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Третье. Т. XX. Отд. 1. 1900 г. № 18862. СПб.: Государственная типография. 1902. С. 790—792.

28. Обзор Нижегородской губернии за 1886 г.// Приложение к всеподданнейшему отчёту о состоянии Нижегородской губернии за 1886 г. -

Нижний Новгород.: Типография Нижегородского Губернского Правления. 1887 г. – С. 1-41.

29. Обзор Нижегородской губернии за 1887 г.// Приложение к всеподданнейшему отчёту о состоянии Нижегородской губернии за 1887 г. - Нижний Новгород.: Типография Нижегородского Губернского Правления. 1888 г. – С. 1-47.

30. Обзор Нижегородской губернии за 1889 г.// Приложение к всеподданнейшему отчёту о состоянии Нижегородской губернии за 1889 г. - Нижний Новгород.: Типография Нижегородского Губернского Правления. 1890 г. – С. 1-31.

31. Обзор Нижегородской губернии за 1891 г.// Приложение к всеподданнейшему отчёту о состоянии Нижегородской губернии за 1891 г. - Нижний Новгород.: Типография Губернского Правления. 1892 г. – С. 1-43.

32. Обзор Нижегородской губернии за 1897 г.// Приложение к всеподданнейшему отчёту о состоянии Нижегородской губернии за 1897 г. - Нижний Новгород.: Типография Губернского Правления. 1899 г. – С. 1-37.

33. Обзор Тамбовской губернии за 1878 г. // Приложение к всеподданнейшему отчёту тамбовского губернатора. — Тамбов.: Типография Губернского Правления. 1879 г. — С. 1–30.

34. Обзор Тамбовской губернии за 1881 г. // Приложение к всеподданнейшему отчёту тамбовского губернатора. — Тамбов.: Типография Губернского Правления. 1882 г. — С. 1–27.

35. Обзор Тамбовской губернии за 1896 г. // Приложение к всеподданнейшему отчёту тамбовского губернатора. — Тамбов.: Типография Губернского Правления. 1897 г. — С. 1–75.

36. Обзор Тамбовской губернии за 1899 г. // Приложение к всеподданнейшему отчёту тамбовского губернатора. — Тамбов.: Типография Губернского Правления. 1900 г. — С. 1–61.

37. Объём и структура государственного долга субъектов российской федерации и долга муниципальных образований. [Электронный документ] //

Официальный сайт Министерства Финансов Российской Федерации. URL: https://www.minfin.ru/ru/Perfomance/public_debt/subdbt/

38. Отчёт Министерства финансов Российской Федерации «Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2016 г.» [Электронный документ]. // Официальный сайт Министерства Финансов Российской Федерации. URL: https://minfin.gov.ru/ru/perfomance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/?id_57=118733-informatsiya_o_rezultatakh_provedeniya_monitoringa_ispolneniya_mestnykh_byudzhetrov_i_mezhbyudzhetnykh_otnoshenii_v_sube

39. Отчёт Министерства финансов Российской Федерации «Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2017 г.» [Электронный документ]. // Официальный сайт Министерства Финансов Российской Федерации. URL: https://minfin.gov.ru/ru/perfomance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/?id_57=122980-informatsiya_o_rezultatakh_provedeniya_monitoringa_ispolneniya_mestnykh_byudzhetrov_i_mezhbyudzhetnykh_otnoshenii_v_sube

40. Отчёт Министерства финансов Российской Федерации «Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2018 г.» [Электронный документ]. // Официальный сайт Министерства Финансов Российской Федерации. URL: https://minfin.gov.ru/ru/perfomance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/?id_57=127749-informatsiya_o_rezultatakh_provedeniya_monitoringa_ispolneniya_mestnykh_byudzhetrov_i_mezhbyudzhetnykh_otnoshenii_v_sube

41. Отчёт Министерства финансов Российской Федерации «Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2019 г.» [Электронный документ]. // Официальный

сайт Министерства Финансов Российской Федерации. URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/?id_57=130321-informatsiya_o_rezultatakh_provedeniya_monitoringa_ispolneniya_mestnykh_byudzhetov_i_mezhbyudzhetnykh_otnoshenii_v_sube

42. Отчёт Министерства финансов Российской Федерации «Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2020 г.» [Электронный документ]. // Официальный сайт Министерства Финансов Российской Федерации. URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/?id_57=133645-informatsiya_o_rezultatakh_provedeniya_monitoringa_ispolneniya_mestnykh_byudzhetov_i_mezhbyudzhetnykh_otnoshenii_v_sube

43. Положение о государственном промысловом налоге // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Третье. Том XVIII. Отд. 1. 1898 г. № 15601. СПб.: Государственная типография. 1901. С. 489—515.

44. Положение о губернских и уездных земских учреждениях // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание третье. Т. X. Отд. 1. 1890 г. № 6927. СПб.: Государственная типография. 1893. С. 493—512.

45. Положение о губернских и уездных земских учреждениях. // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание второе. Т. XXXIX. Отд. 1. 1864 г. № 40457. СПб.: Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии. 1867. С. 1—14.

46. Положение о пошлинах за право торговли и других промыслов. // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Второе. Том XXXVIII. Отд. 1. №39118. 1863 г. СПб.: Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии. 1866. С. 3—15.

47. Положение о сборе с доходов от денежных капиталов. // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Третье. Том V. 1885 г. №2961. СПб.: Государственная типография. 1887. С. 225—226.

48. Постановление Правительства Кировской области от 15.03.2018 №122-П «О реализации проекта «Народный бюджет» [Электронный ресурс] // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/973068122>

49. Правила для земских учреждений по делам о земских повинностях народном продовольствии и общественном призрении // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание второе. Т. XXXIX. Отд. 1. 1864 г. № 40458 СПб.: Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии. 1867. С. 14—21.

50. Правила нового устройства земских повинностей // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Второе. Т. XXVI. Отд. 1. 1851 г. № 25398. СПб.: Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии. 1852. С. 483—531.

51. Правила оценки недвижимых имуществ для обложения земскими сборами // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Третье. Том XIII. 1893 г. № 9744. СПб.: Государственная типография. 1897. С. 414—419.

52. Презентация Министерства финансов Российской Федерации «Данные об исполнении местных бюджетов в Российской Федерации на 01.01.2019» [Электронный документ]. // Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/operational/municipalities/?id_57=126757-dannye_ob_ishpolnenii_mestnykh_byudzhetrov_v_rossiiskoi_federatsii_za_2018_god

53. Презентация Министерства финансов Российской Федерации «Данные об исполнении местных бюджетов в Российской Федерации на 01.01.2020» [Электронный документ]. // Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/operational/municipalities/?id_57=130189-dannye_ob_ishpolnenii_mestnykh_byudzhetrov_v_rossiiskoi_federatsii_na_01.01.2020

54. Презентация Министерства финансов Российской Федерации «Данные об исполнении местных бюджетов в Российской Федерации на

01.01.2021» [Электронный документ]. // Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/operational/municipalities/?id_57=132501-dannye_ob_ispolnenii_mestnykh_byudzhetrov_v_rossiiskoi_federatsii_na_01.01.2021

55. Презентация Министерства финансов Российской Федерации «Данные об исполнении местных бюджетов в Российской Федерации на 01.01.2022» [Электронный документ]. // Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/operational/municipalities/?id_57=135674-dannye_ob_ispolnenii_mestnykh_byudzhetrov_v_rossiiskoi_federatsii_na_01.01.2022

56. Презентация Министерства финансов Российской Федерации «Исполнение местных бюджетов в Российской Федерации (оперативные данные на 01.01.2018)» [Электронный документ]. // Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/operational/municipalities/?id_57=122097-dannye_ob_ispolnenii_mestnykh_byudzhetrov_v_rossiiskoi_federatsii_na_01.01.2018_g.

57. Устав о земских повинностях // Свод законов Российской империи. Том четвёртый. Уставы о повинностях. СПб.: Тип. Второго Отделения Собственной Е. И. В. Канцелярии. 1857. 846 с.

58. Уставы о податях, о пошлинах, и о сборах с питей, с свеклосахарного производства, и с табаку // Свод законов Российской империи. Том пятый. СПб.: Тип. Второго Отделения Собственной Е. И. В. Канцелярии. 1857. 833 с.

59. Финансы России. Официальное издание. [Электронный документ]. // Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. URL: https://www.gks.ru/free_doc/doc_2018/fin18.pdf

60. Экономическое положение накануне Великой Октябрьской социалистической революции. Март-октябрь 1917 г. Ч. 2: Док. и материалы / Ин-т истории АН СССР, Глав. архив. упр., Центр. гос. историч. архив СССР в Ленинграде; Сост. А.М. Анфимов, П.В. Волобуев, Р.Ш. Ганелин др. — М.; Л.: Изд-во АН СССР, 1957. — 646 с.

Книги, монографии

61. Абрамов В. Ф. Российское земство: экономика, финансы и культура. — М.: Ника, 1996. — 165 с.
62. 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.
63. Аксаков К.С. Государство и народ. — М.: Институт русской цивилизации, 2009. — 608 с.
64. Безобразов В. П. Земские учреждения и самоуправление. — М.: Унив. тип. (Катков и К^о), 1874. — 52 с.
65. 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.
66. 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.
67. Вебер А. Налоги. О государственном и местном обложении в России. — М., 1906. — 84 с.
68. Веблен Т. Теория праздного класса. — М.: Прогресс, 1984. — 368 с.
69. Веселовский Б. Б. История земства за 40 лет. Т. 1 – 4. СПб.: Издательство О. Н. Поповой, 1909 – 1911.
70. Витте С. Ю. Записка по крестьянскому делу. С. - Петербург. 1904. — 101 с.
71. Витте С. Ю. Конспект лекций о народном государственном хозяйстве. СПб., 1912. — 568 с.
72. Волкова Т. И. Российское земство и социокультурная модернизация страны в начале XX века (по материалам губернии Центральной России). Издательство Издательское бюро «ВНД», Ярославль, 2012. — 228 стр.

73. Герасименко Г. А. Земское самоуправление в России. — М.: Наука, 1990. — 264 с.
74. Гильченко Л. В. Местное самоуправление: долгое возвращение. Становление местного самоуправления в России. — М., 1998. — 109 с.
75. Гладышев А. Г. Правовые основы местного самоуправления. — М., 1996. — 224 с.
76. Голубев П. Податное дело. — СПб.: Книгоизд-во «Русское Богатство». 1906. — 32 с.
77. 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.
78. Градовский А. Д. Начало русского государственного права // Собр. соч.: в 9 т. Т.7,8,9. СПб., 1907-1908.
79. Градовский А. Д. Система местного управления на западе Европы и в России // Собр. соч.: в 9 т. Т. 9. СПб., 1908. - С. 409 - 519.
80. Грибанова Г. И. Местное самоуправление в Западной Европе: Сравнит. анализ политико-социол. аспектов. - СПб.: Изд-во РГПУ им. А.И. Герцена, 1998. - 207 с.
81. Дуглас М. Как мыслят институты / Мэри Дуглас; пер. с англ. А. М. Корбута. — Москва: Элементарные формы, 2020. — 250 с.
82. Захаров.В. Н., Петров Ю. А., Шацилло М. К. История налогов в России. IX – начало XX века. – М.: РосПЭН, 2006. С. 227.
83. 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. — 848 с.; ил.

84. Кавелин К. Д. Государство и община / Сост., предисл., коммент. В. Б. Трофимова/ Отв. ред. О. А. Платонов. - М.: Институт русской цивилизации, 2013. - 1296 с.
85. Кавелин К. Д. Права и обязанности по имуществам и обязательствам в применении к русскому законодательству: опыт систематического обозрения / К. Кавелин. - Санкт-Петербург: Тип. М. М. Стасюлевича, 1879. - 460 с.
86. Караваева И. В., Архипкин И. В. Местные финансы и местные налоги в России XIX- XX вв. — М., 2005. — 242 с.
87. Кизеветтер А. А. Местное самоуправление в России. IX-XIX ст. — М.: Задруга, 1917. — 120 с.
88. Ковалевский М. М. От прямого народовластия 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.
89. Коломиец А. Г. Государственные финансы России (XIX – первая четверть XX в.) / Под ред. И. В. Караваевой. — М., 2003. — 304 с.
90. Котляревский С. А. Конституционное государство. Опыт политико-морфологического обзора. СПб., 1907. — 258 с.
91. 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. — 672 с., илл.
92. Кошелев А. И. Избранные труды. — М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2010. — 600 с.
93. Кошкидько В. Г. История и практика государственного и местного управления. — Издательский Центр Аква-Терм Москва. 2014. — 232 с.
94. Лаптева Л. В. Региональное и местное самоуправление в России (вторая половина XIX века). — М., 1998. — 151 с.

95. Лаптева Л. Е. Земские учреждения в России. — М., 1993. — 133 с.
96. 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.
97. Лешков В. Н. О праве самостоятельности, как основе для самоуправления. М.: Унив. тип. (Катков и К^о), ценз. 1872. — 25 с.
98. Лешков В. Н. Опыт теории земства и его земских учреждений по Положению 1864 года. — М., 1865. — 82 с.
99. Лыкова Л. Н. Налоги и налогообложение в России. - М., 2006. — 353 с.
100. Лэндри Ч. Креативный город. - Пер. с англ. - М.: Издательский дом «Классика-XXI», 2006. — 399 с.
101. Местные финансы СССР. / Под ред. В. В. Ровинского. — М., 1933. — 484 с.
102. Морозова Е. Н. У истоков земской реформы. — Саратов, 2000. — 214 с.
103. Некрасов Е. Е. Местная власть в России: историко-правовой анализ. - М.: Российская академия адвокатуры, 1998. - 439 с.
104. Некрасов Е. Е. Государственная власть и местное самоуправление в России: опыт исторического исследования. - М., 1999. - 51 с.
105. 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.
106. Нуреев Р. М., Латов Ю. В. Россия и Европа: эффект колеи (опыт институционального анализа истории экономического развития). — Калининград. 2009. 294 с.
107. Овчинников И. И. Местное самоуправление в системе народовластия. — М.: Изд-во ИГиП РАН, 1999. — 329 с.
108. Озеров И. Х. Основы Финансовой Науки. — М.: Издание 3-е, дополненное. М.: Типография Т-ва И. Д. Сытина., 1910. — 352 с.

109. П. А. Столыпин: Программа реформ: документы и материалы: в 2 т.: [под общ. ред. П. А. Пожигайло]. — 2-е изд., стер. М.: РОССПЭН, 2011. Т. 1. — 2011. — 763 с.
110. Пушкарева В. М. Исторический очерк развития финансовой науки. - М.: Инфра-М, 2013. - 382 с.
111. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. Издательство социально-экономической литературы. — М., 1962. — 1056 с.
112. Столыпин П. А. Об организации нашего сельского быта. Теория и практика. — М.: тип. В. А. Гатцук (Д. П. Чернышевский), 1892. — 166 с.
113. Твердохлебов В. Н. Местные финансы. — М.: Изд-во Нар. ком. внутр. дел РСФСР, 1927. — 262 с.
114. Тернер Ф. Г. Государство и землевладение. Ч.1. — СПб., 1896. — 349 с.
115. Толкушкин А. В. История налогов в России. - М., «Юристъ», 2001. — 432 с.
116. Чирикова А. Е., Ледяев В. Г. Власть в малом российском городе. - М.: Изд. дом высшей школы экономики, 2017. - 414 с.
117. Чичерин Б. Н. .Курс государственной науки [соч.] - М. : Типо-лит. Выс. утв. Т-ва И. Н. Кушнерев и К°, Ч. 3 : Политика. - 1898. - [4], 556 с.
118. Чичерин Б. Н. Вопросы политики. Второе издание, доп. М.: Типо-лит. Т-ва И. Н. Кушнерев и К° 1905. 245 с.
119. Чичерин Б. Н. О народном представительстве. М.: Тип. Товарищества И. Д. Сытина. 1899. 838 с.
120. Шутов А. Ю. Несостоявшаяся альтернатива. Земские и городские самоуправления России в 1917 – начале 1918 г. — Издательство Московского университета Москва, 2016. - 464 с.
121. 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.

122. Экономика всего. Как институты определяют нашу жизнь / Александр Аузан. — М. : Манн, Иванов и Фербер, 2014. — 160 с.

123. Thelen K. How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan. Cambridge University Press. 2006. 352 p.

Статьи

124. Ананьич Н. И. К истории отмены подушной подати в России // Исторические записки. Т. 94. — 1974. — № 94. - С. 183—212.

125. Андреева Г. Н. Уроки земской реформы в сфере финансов для современного российского местного самоуправления. // LEX RUSSICA (РУССКИЙ ЗАКОН). — 2014. — № 11. — С.1259 — 1269.

126. Аринин А. Н. Уроки земской реформы 1864 г. в совершенствовании местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс] // Российский центр обучения избирательным технологиям при ЦИК России. URL: <http://www.rcoit.ru/discussion/17626/>

127. 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.

128. Богославец Т. Н. Особенности налоговой системы Германии // Вестник Омского университета. Серия «Экономика». — 2010. — №4. — С. 177—181.

129. Власенкова А. Е. Направления увеличения доходной базы региональных и местных бюджетов. // Региональная экономика: теория и практика. — 2013. — №16. — С. 45—49.

130. 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.

131. 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.

132. Волкова Т. И. Роль земств в социокультурной модернизации России (региональный аспект) // Вестник Санкт-Петербургского университета. 2008. Сер. 2. Вып 2. С. 74—86.

133. Выступление Председателя Совета Федерации В. И. Матвиенко на Международной научно-практической конференции «Земские учреждения и местное самоуправление: история и современность» // Аналитический вестник. — 2015. — №11. — С. 8—12.

134. Гильченко Л. В. Становление самоуправления в России. // Городское управление. - 1996. - №1. - С. 3 – 11.

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

136. 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.

137. Долгов В. М., Долгова Г. Н. Политические проблемы местного самоуправления в современной России. // Власть. — 2012. — №8. — С. 54—58.

138. 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.

139. 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.

140. Жаров А. С. Земельная политика и земельные отношения в России: прошлое и настоящее // Вестник Московского государственного областного университета. — 2019. — № 2. — С. 52—65.

141. 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.

142. 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.

143. Караваева И. В. Подходы к формированию налоговой базы местного самоуправления в России. // Федерализм. - 2011. - №1 (61). — С.143—152.

144. Королёва Н. Г. Участие земств в процессе преобразования российской деревни 1907 – 1914г. [Электронный ресурс] // Российский центр обучения избирательным технологиям при ЦИК России. URL: http://www.rcoit.ru/lib/history/rural_urban_reforms/17461/

145. Кошкидько В. Г. Деятельность Временного правительства по реформированию местного самоуправления (март-октябрь 1917 г.) // Избирательное законодательство и практика. — 2017. — № 3. — С. 43–47.;

146. 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.

147. 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.

148. Ледяев В. Г. Теория городских политических режимов. // Гуманитарный портал [Электронный ресурс]. URL: <https://gtmarket.ru/library/articles/1741>

149. Ляпина Т. Л., Деркач Е. С. Налоги как основа развития муниципальных образований. // Академический вестник. — 2012.— №2. — С. 280—285.

150. Могилевский К. И. Соловьев К. А. Столыпинский проект преобразований России // «Полития». 2009. №1. С. 151—166.

151. Полтерович В. М. Институциональные ловушки и экономические реформы // Экономика и математические методы. — 1999. — 35 (2). С. 3–20.

152. Советов И. К. Публичная власть в России по Конституции 2020 года // Вестник Прикамского социального института. — 2020. — № 3 (87). С. 43–52.

153. Сумская Т. Децентрализация бюджетной системы как организационная основа системы местного самоуправления // Журнал Европейской экономики. — 2015. — Т.14. — №1. С.65 – 79.

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

155. Тыканова Е. Хохлова А. Городской политический режим в Санкт-Петербурге: роль реальных и воображаемых «машин роста» в борьбе за городское пространство // Журнал исследований социальной политики. №2. 2015 С. 241 - 256.

156. Фадеев В. И. Основные проблемы развития местного самоуправления в Российской Федерации в контексте исторического опыта и современной практики правового регулирования // LEX RUSSICA (РУССКИЙ ЗАКОН). — 2014. — № 4. — С. 396—412.

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

158. Чистяков Б. М. Актуальные проблемы местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс] // Проблемы местного самоуправления. — 2010. — №3. URL: <http://www.samoupravlenie.ru/38-01.php>

159. Шацилло, М. К. Эволюция налоговой системы России в XIX в. // Экономическая история: ежегодник. – 2003. – Т. 2002. – С. 345-383.

160. Шуба К. Д. Местное самоуправление в современной России: достижения и проблемы. // Власть. - 2010. - №8. - С. 65 – 71.

161. Шутов А. Ю. Земская избирательная система (Из истории формирования) // Полис. Политические исследования. — 1998. — № 2. С. 134—146.

162. Шутов А. Ю. Земское реформирование в России // Земское самоуправление в истории России: К 150-летию земской реформы. — Москва, Санкт-Петербург: Центр гуманитарных инициатив — 2015. — С. 21—35.

163. Шутов А. Ю. Земство и конституционализм // Вестник Московского университета. Серия 12: Политические науки. — 2015. — Т. 6.— № 6. — С. 7—16.

164. 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.

165. Шутов А. Ю. Отечественный опыт местного самоуправления: к 150-летию земской реформы в России // Вестник Российской нации. — 2014. — № 2. — С. 18—34.

166. Шутов А. Ю. Роль Н. А. Милютин в подготовке земской реформы 1864 г // Вестник Московского университета. Серия 12: Политические. — 2011. № 3. — С. 58—76.

167. 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.

Архивные источники

168. Ф. 1282. Центральный государственный архив города Москвы.

169. Ф. 573. Департамент окладных сборов МФ. Российский государственный исторический архив.

170. Ф. 574. Департамент неокладных сборов М.Ф. Российский государственный исторический архив.

Публикации в СМИ, электронные ресурсы

171. Библиотека региональных практик открытости [Электронный ресурс] // Открытое правительство. URL: <http://open.gov.ru/openregion/projects/?prstream=51>

172. В 2017 году 49 российских регионов смогли снизить госдолг. [Электронный документ] // РИА Новости URL: <https://ria.ru/economy/20180227/1515331800.html>

173. Владимир Путин о местном самоуправлении и социальной активности граждан [Электронный ресурс] // Интернет-журнал «Всесоветник». 2017. URL: <http://www.vsesovetnik.ru/archives/25612>

174. Действующие налоги и сборы в Российской Федерации [Электронный документ] // СПС «Гарант» URL: <http://base.garant.ru/5179162/>

175. Европейская хартия местного самоуправления [Электронный ресурс] // СПС «Гарант. URL: <http://base.garant.ru/2540485/>

176. Закон «тысячи добрых дел» в действии [Электронный документ] // Законодательное собрание Ленинградской области. URL: <http://www.lenoblzaks.ru/news/single/5/53973>

177. Интервью директора Департамента межбюджетных отношений Ларисы Ерошкиной агентству ТАСС «Об итогах первого года программы реструктуризации бюджетных кредитов регионов, результатах централизации налога на прибыль и принципах работы Минфина с регионами-должниками» [Электронный ресурс] URL: https://www.minfin.ru/ru/press-center/?id_4=36494-

[intervyu direktora departamenta mezhyudzhetykh otnoshenii larisy yeroshkinoi a gentstvu tass](#)

178. Кавджарадзе М. Г. Полномочия местного самоуправления будут расширены и укреплены [Электронный ресурс] // Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 2021. URL: <http://council.gov.ru/services/discussions/blogs/132011/>

179. Общий долг регионов перед бюджетом превысил триллион рублей [Электронный документ] // РИА Новости URL: <https://ria.ru/economy/20170927/1505704273.html>

180. Объем и структура государственного долга субъектов российской федерации и долга муниципальных образований [Электронный документ] // Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации URL: https://www.minfin.ru/ru/Perfomance/public_debt/subdbt/

181. Официальный портал правительства Московской области «Добродел» [Электронный ресурс] URL: <https://dobrodel.mosreg.ru/>

182. Портал «Наш Санкт-Петербург» [Электронный ресурс] URL: <http://gorod.gov.spb.ru/>

183. Послание Президента Российской Федерации В. В. Путина Федеральному собранию, 2018 г., [Электронный ресурс] URL: <https://rg.ru/2018/03/01/onlajn-translaciia-poslaniia-prezidenta-federalnomu-sobraniuu.html>

184. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.12.2013 «Послание Президента РФ Владимира Путина Федеральному Собранию» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_155646/

185. Проект «Активный гражданин». [Электронный ресурс] // URL: <https://ag.mos.ru/>

186. Путин В. В. Демократия и качество государства [Электронный ресурс] // Коммерсант. 2012. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/1866753>

187. Путин призвал уточнить механизм начисления налога на имущество физлиц [Электронный ресурс] // РБК. 2018. URL: <https://realty.rbc.ru/news/5a97cb099a79475a382f57ac>

188. Путин указал на минусы прогрессивной шкалы НДФЛ [Электронный документ] // Российская Газета URL: <https://rg.ru/2016/12/23/putin-ukazal-na-minusy-ot-vvedeniia-shkaly-podohodnogo-naloga.html>

189. Современные органы местного самоуправления учитывают опыт земств [Электронный ресурс] // Фракция «Единая Россия в Государственной Думе». URL: <http://www.duma-er.ru/news/63081/>

190. Что делать? Уроки земства и современное местное самоуправление [Электронный ресурс] // Телеканал «Культура». URL: https://tvkultura.ru/anons/show/episode_id/1082674/brand_id/20917/

Диссертационные исследования

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

192. Вартянан Г. К. Налогообложение как метод социального управления: автореферат дис. ... кандидата социологических наук: МГУ им. М. В. Ломоносова. — Москва, 2001. — 24 с.

193. Еременко П. П. Соотношение государственной и земской власти: юридические концепции и правовое регулирование: диссертация ... канд. юрид. наук. — СПб., 2006. — 180 с.

194. Кравцова Е. С. Модернизация налоговой системы России: 1885-1917 гг. : автореферат дис. ... доктора исторических наук. — Курск, 2011. — 50 с.

195. Куранов А. Е. Этапы эволюции системы местных налогов и сборов в России (XIX-XX вв.): диссертация ... канд. экон. наук. — Москва, 2003. — 147 с.

196. Петровичева Е. М. Земское самоуправление Центральной России в 1906 - 1918 гг.: Эволюция на последних этапах деятельности: диссертация ... доктора исторических наук. — М., 2003. — 353 с.

197. 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.

198. Титаренко В. А. Эволюция концепций местного самоуправления в России во второй половине XIX-начале XX вв: диссертация ... канд. политол. Наук. — Саратов, 2001. — 213 с.

199. Чеснокова Ю. В. Правовые основы финансирования земских органов самоуправления во второй половине XIX - начале XX веков: диссертация ... канд. юрид. наук. — Пенза, 2005. — 205 с.