

УДК 323: 336.02

**Жаров А. С.**

*Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова  
119991, г. Москва, Ленинские горы, д. 1, Российская Федерация*

## ПЕРСПЕКТИВЫ ПРИМЕНЕНИЕ ОПЫТА НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ ЗЕМСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ РОССИИ ВТОРОЙ ПОЛОВИНЫ XIX – НАЧАЛА XX ВВ. ПРИ РЕШЕНИИ СОВРЕМЕННЫХ ПРОБЛЕМ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

### АННОТАЦИЯ

Статья посвящена оценке возможности имплементации опыта функционирования системы земского самоуправления на современном этапе развития российского общества. В работе осуществлена рефлексия политического и исторического опыта преобразования системы земского самоуправления и его налогового механизма. Выявлены преемственные элементы налоговой системы земского самоуправления, аналитически выделены и обоснованы ключевые принципы функционирования органов земского самоуправления, реализация которых в современной практике позволит обеспечить качественное функционирование органов местного самоуправления.

### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

земское самоуправление России, местное самоуправление, налогообложение, самофинансирование, профессиональные кадры.

### СТРУКТУРА

[Введение](#)

[Опыт земской реформы XIX в.](#)

[Местное самоуправление и земельный налог сегодня](#)

[Кадровый вопрос](#)

[Вывод](#)

**A. Zharov**

*Lomonosov Moscow State University*

*1 Leninskye Gory, Moscow 119991, Russian Federation*

## PERSPECTIVES OF TAX POLICY APPLICATION IN THE RUSSIAN ZEMSTVO SELF-GOVERNMENT SYSTEM IN THE SECOND HALF OF THE XIX – EARLY XX CENTURIES IN SOLVING CONTEMPORARY PROBLEMS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES

**ABSTRACT**

The article is devoted to evaluation of the possibility of implementing experience of the functioning of the zemstvo self-government system at the present stage of development of the Russian society. It reflects the political and historical experience of transforming of the zemstvo self-government system and its tax mechanism. The successive elements of the tax system of zemstvo self-government are identified, the key principles of functioning of the self-government bodies are analytically identified and substantiated. Their implementation in modern practice will ensure the high-quality functioning of local self-government bodies.

**KEY WORDS:**

the Russian zemstvo self-government, self-government, taxation, self-financing, professional staff.

**ВВЕДЕНИЕ**

Одними из важнейших вопросов политического развития современной России являются конструирование эффективной структуры местного самоуправления, а также формирование оптимальной налоговой системы, обеспечивающей жизнедеятельность государства и его территориальных образований. Местное самоуправление представляет собой принципиальный фактор развития демократии, который является индикатором гражданской активности населения, а также «профессионально-политическим училищем», в рамках которого происходит становление начинающих политиков и государственных деятелей [5]. Оно также является важным структурным элементом экономической системы и концентрирует в себе функции хозяйственной деятельности, гражданского общества и муниципального управления [6, с. 54].

Главная проблема развития системы местного самоуправления сегодня заключается в несоразмерности имеющихся ресурсов и поставленных задач. Финансово-экономическая база муниципальных образований складывается из средств местных бюджетов, их собственного имущества и имущественных прав. Формально бюджеты местного уровня независимы и автономны, однако они постоянно получают дотации из бюджетов высших уровней. Параллельно действуют ограничения неналоговых доходов местных бюджетов, а также имеются нераспределённые полномочия между государством и муниципальными образованиями, которые исполняются последними за собственный счёт.

Практическое отсутствие необходимого экономического фундамента приводит к централизации перераспределительных процессов, к финансовой и организационной несамостоятельности, что выражается в дисфункции органов местного самоуправления. Как следствие, отсутствует стабильная и

прогнозируемая среднесрочная политика, а средства, полученные из вышестоящих бюджетов, ввиду позднего поступления в местный бюджет осваиваются не в полном объёме, что, в свою очередь, снижает качество выполнения задач и обязанностей. Одними из наиболее ярких примеров ненадлежащего выполнения функций, закреплённых за местным самоуправлением, являются уборка и утилизация мусора и проведение рекультивации полигонов твёрдых бытовых отходов.

### ОПЫТ ЗЕМСКОЙ РЕФОРМЫ XIX В.

Сегодняшняя ситуация в отношении экономической базы муниципальных образований имеет сходство с финансовым обеспечением местного самоуправления, сформировавшимся в рамках земской реформы. Земства точно также наделялись собственными полномочиями и отдельным бюджетом, обладали ограниченными финансовыми и имущественными ресурсами, а управленческие возможности были строго ограничены и регламентировались государством. Однако их доходы постепенно увеличивались, что способствовало экономическому и социально-политическому развитию территорий. Таким образом, исторический опыт конструирования системы земского самоуправления второй половины XIX – начала XX вв. представляется наиболее ценным и актуальным для решения задач по совершенствованию российской системы местного самоуправления.

Земство базировалось на трёх ключевых принципах: самоуправления, самофинансирования и профессиональных кадров. Каждый из принципов применим к современной ситуации, но может быть реализован лишь в условиях поддержки со стороны государства. Необходимо подчеркнуть, что заимствование опыта не может происходить путём обычного переноса практики. Каждый механизм и принцип функционирования муниципальных образований должен быть адаптирован с учётом специфики нынешнего состояния общественных отношений.

Важное условие поддержки самоуправления со стороны государства состоит в создании непротиворечивого правового положения структур местного самоуправления в политической системе России и формировании институциональных возможностей их функционирования. К основным урокам Земской реформы 1864 г. следует отнести формирование эффективно действующего механизма децентрализации, дополненного принципом взаимодействия с государством, который может иметь положительный результат только при условии эффективного функционирования последнего [2].

Необходимо отметить, что органы местного самоуправления юридически не входят в вертикаль 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 нормативно-правовыми актами. Таким образом, возникает необходимость корректировки положения структур местного самоуправления с целью повышения эффективности управления территориальными образованиями и их устойчивого социально-экономического развития.

Следующий принцип самоуправления – самофинансирование – заключается в способности муниципальных образований исполнять возложенные на них обязательства посредством рационализации налоговой системы, укрепления финансово-материальной базы и достижения хозяйственной самостоятельности. На наш взгляд, оптимизация количества источников финансовых поступлений путём увеличения объёма местных налогов и сборов позволит сформировать более гибкую систему финансирования.

Основным источником доходов земств были налоги на недвижимое имущество. Представляется целесообразным формирование современной финансовой базы органов местного самоуправления преимущественно на основе фискальных выплат местного населения, включающих на данный момент земельный налог и налог на имущество.

### МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И ЗЕМЕЛЬНЫЙ НАЛОГ СЕГОДНЯ

В сегодняшней ситуации земельный налог занимает незначительное место в структуре местных бюджетов. Органам местного самоуправления предоставляется возможность увеличения ставок данного налога не более чем в два раза. При этом объектом налогообложения является его кадастровая стоимость, различающаяся по категориям. Вместе с тем совершенствованию подлежат система учёта и методика оценки кадастровой стоимости земель, которая не учитывает особенностей и результатов хозяйственной деятельности их собственников или землепользователей.

Специфика имущественного налога состоит в том, что объектами налогообложения является достаточно широкий круг объектов, 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 бюджетов [7, с. 150]. Одновременно при начислении имущественного налога в соответствии с кадастровой стоимостью объекта налогообложения выявились серьёзные диспропорции в их экономической оценке, вызванные техническими ошибками при расчётах, а также неучтённой спецификой и особенностями объектов.

Наряду с перечисленными выше местными налогами представляется целесообразным закрепление за органами местного самоуправления тех налогов и сборов, на формирование налоговой базы которых они могут оказывать влияние путём создания положительного инвестиционного и предпринимательского климата. К оптимизации налоговых конструкций местного самоуправления можно отнести реальное расширение фискаль-

ной базы путём перевода некоторых сборов из федерального и регионального на муниципальный уровень, например, налог на совокупный доход, сборы на объекты водного транспорта, лесные сборы, сбор за использование объектов животного мира. Возможно закрепление за муниципальными образованиями фиксированной части отчислений из федеральных и региональных налогов. При этом востребована разработка нескольких сценариев выполнения возложенных обязанностей и задач, определения перечня несеквестрируемых расходов, исходя из финансового положения и экономического развития.

Реализация данных мер предполагает, во-первых, исключение контрпродуктивных встречных финансовых потоков в вышестоящие бюджеты, с одной стороны, и трансферов, дотаций, с другой. Во-вторых, необходима точная методика расчёта налоговой базы и определения нормативов, которые будут способны в полной мере обеспечить расходы органов местного самоуправления. При этом в случае профицита местных бюджетов обосновано ввести сглаживающие механизмы, обеспечивающие выравнивание бюджетных доходов муниципалитетов, в том числе и с помощью отрицательных трансферов. Бюджеты органов местного самоуправления могут быть существенно оптимизированы за счёт сокращения налоговых льгот и освобождений, которые не приносят ожидаемого социально-экономического эффекта для развития муниципального образования.

Резюмируя, 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;
- совершенствование механизмов инвентаризации, оценки и исчисления местных налогов, а также полный или частичный перевод налогов и сборов, относящихся к региональному и федеральному уровню, перераспределение соотношения нормативов отчисления из вышестоящих бюджетов и т. д.;
- введение сглаживающих механизмов финансового выравнивания, действующих в отношении бюджетов всех уровней, а также внедрение многосценарного исполнения финансовых обязательств органов местного самоуправления;
- стимулирование экономического роста и инвестиционного климата на местном уровне, создание условий для развития малого и среднего бизнеса и повышения качества жизни населения.

Последний фактор является не менее значимым для увеличения доходов муниципальных образований, поскольку проблемы развития системы местного самоуправления должны решаться комплексно и не могут строиться исключительно на перераспределении налоговых средств. Как следствие, опыт Земской реформы 1964 г. может быть полезен не только для модер-

низации бюджетно-финансовой системы, но и для преобразования других сфер общественной жизни.

Интересной точкой зрения является позиция некоторых исследователей, что в значительной степени обосновано обращение к опыту земского самоуправления Российской империи второй половины XIX – начала XX вв., где местное самоуправление функционировало только на тех территориальных образованиях, где присутствовал потенциал самофинансирования [8]. Применительно к современной ситуации данный подход может применяться к территориям, способным создать самокупаемую систему местного самоуправления, а остальные оставить под центральным управлением и перевести в непосредственное подчинение вертикали власти. Выводы о наличии или отсутствии потенциала к самокупаемости предполагается делать на основе оценки их экономических характеристик и демографических показателей.

Данная позиция нередко оспаривается исследователями, которые утверждают, что введение временного антикризисного прямого управления, во-первых, противоречит базовым положениям Конституции Российской Федерации, а во-вторых, не создаёт основы для реального реформирования органов местного самоуправления [1, с. 1264]. Однако временное управление планируется на непостоянной основе и призвано провести работу по подготовке местной инфраструктуры и населения к установлению эффективной системы местного самоуправления через развитие гражданской активности и подготовку специалистов муниципального управления.

### КАДРОВЫЙ ВОПРОС

Ранее было отмечено, что третьим принципом функционирования земства являются профессиональные кадры. Одной из насущных проблем современной экономики и рынка труда России является дефицит специалистов, квалификация которых удовлетворяет требованиям работодателей. Данный вопрос актуален и для системы местного самоуправления, где зачастую работают сотрудники без необходимого профессионального образования, а порядок отбора кадров нередко построен на системе nepoтизма. На уровне сельских поселений квалификация работников превращается в основное организационное препятствие эффективного функционирования системы местного самоуправления. Как следствие, стоит острая необходимость организации дополнительного профессионального образования муниципальных служащих [4].

Проблема дефицита квалифицированных кадров в органах местного самоуправления опосредована недостаточно высоким уровнем активности граждан. Существующая социальная политика государства, качество жизни населения не создают благоприятной конъюнктуры для политического участия на местном уровне, а скорее наоборот, формируют условия для консервации подданнической политической культуры.

Тем не менее в настоящее время отмечается повышение социальной активности населения, предлагаются и воплощаются в жизнь конструктивные идеи и предложения. Наиболее ярким примером является реализующийся в различных субъектах Российской Федерации проект «Народный бюджет», в рамках которого жителям предоставляется возможность определять направления расходов местной казны<sup>1</sup> [3].

Таким образом, одним из важных аспектов восполнения кадрового потенциала муниципальных образований и политического рекрутинга местной элиты является деятельность органов местного самоуправления по повышению уровня социальной активности населения. К действующему комплексу мер следует отнести использование следующих демократических норм: прозрачность деятельности органов местного самоуправления, прозрачность принятых ими решений, проведение референдумов по наиболее острым проблемам общественной жизни.

В целях развития органов местного самоуправления и результативной коммуникации с населением представляет интерес возрождение института старост в сельской местности, возникшего ещё во времена Киевской Руси и развивавшегося на протяжении веков, в том числе в рамках Земской реформы 1864 г. Данный институт сочетал в себе черты распорядительной и исполнительной власти в рамках земского самоуправления. В апреле 2018 г. был подписан федеральный закон о внесении изменений в законодательные акты по вопросам совершенствования организации местного самоуправления<sup>2</sup> [9], который ввёл в правовое поле понятие «староста сельского населенного пункта», уже распространённое в действительности во многих регионах. Институт сельских старост является важным элементом реализации принципа самоуправления и призван стать гарантом сохранения сельской местности, обеспечения доступности местной власти и открытости в решении социально значимых вопросов конкретных территорий.

Важными элементами развития современных обществ являются тенденции глокализации общества, урбанизации городов, а также снижения численности граждан, проживающих в сельской местности, которые в совокупности могут вносить коррективы в особенности формирования системы местного самоуправления. К числу мер по совершенствованию муниципального управления можно отнести расширение представительности органов муниципальной власти путём включения в их состав мест-

<sup>1</sup> Постановление Правительства Кировской области от 15.03.2018 № 122-П «О реализации проекта “Народный бюджет”» // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/973068122> (дата обращения: 14.06.2018).

<sup>2</sup> Федеральный закон от 18.04.2018 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам совершенствования организации местного самоуправления» [Электронный ресурс] // Консультант плюс: справочная правовая система: [сайт]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_296071/30b3f8c55f65\\_557c253227a65b908cc075ce114a/#dst100029](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_296071/30b3f8c55f65_557c253227a65b908cc075ce114a/#dst100029) (дата обращения: 14.06.2018)

ных жителей из различных слоёв населения и различных этнических групп. Создание благоприятных условий проживания также является важным фактором развития территорий, что может преломить тенденцию оттока людей из сельской местности и обеспечить увеличение доходов местных бюджетов.

## ВЫВОД

Обобщая вышеизложенное, мы можем заключить, что совершенствование органов местного самоуправления с учётом опыта проведения Земской реформы 1864 г. должно строиться на трёх базовых принципах: самоуправления, самофинансирования и подготовки профессиональных кадров. Реализация данных принципов возможна путём изменения правового положения муниципальных образований в российской политической системе и формирования институциональных возможностей их функционирования; расширения налоговой базы и реформирования системы налогообложения; реализации программ повышения квалификации и профессиональной переподготовки муниципальных служащих; активного привлечения граждан к решению социально значимых проблем местности и обеспечения информационной открытости деятельности органов местного самоуправления; а также учёта специфики развития современного общества в целом и социально-политических, экономических, культурных и этнических особенностей конкретных территорий.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Андреева Г. Н. Уроки земской реформы в сфере финансов для современного российского местного самоуправления // Lex Russica. 2014. № 11. С. 1259–1269.
2. 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: 14.06.2018).
3. Библиотека региональных практик открытости [Электронный ресурс] // Открытое правительство: [сайт]. URL: <http://open.gov.ru/openregion/projects/?prstream=51> (дата обращения: 14.06.2018).
4. Выступление Председателя Совета Федерации В. И. Матвиенко на Международной научно-практической конференции «Земские учреждения и местное самоуправление: история и современность» // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального собрания РФ. 2015. № 11. С. 8–12.
5. Демократия и качество государства: Владимир Путин о развитии демократических институтов России [Электронный ресурс] // Коммерсант: [сайт]. [06.02.2012]. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/1866753> (дата обращения: 14.06.2018).
6. Долгов В. М., Долгова Г. Н. Политические проблемы местного самоуправления в современной России // Власть. 2012. № 8. С. 54–58.



7. Караваева И. В. Подходы к формированию налоговой базы местного самоуправления в России // Федерализм. 2011. № 1 (61). С. 143–152.
8. Чистяков Б. М. Актуальные проблемы местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс] // Проблемы местного самоуправления: [сайт]. 2010. № 3. URL: <http://www.samoupravlenie.ru/38-01.php> (дата обращения: 14.06.2018).

## REFERENCES

1. Andreeva G. N. [Lessons of Zemstvo reform in the financial sphere for Russian local government]. In: *Lex Russica*, 2014, no. 11, pp. 1259–1269.
2. Arinin A. N. [Lessons of the 1864 Zemstvo reform for the improvement of local government in the Russian Federation]. In: *Rossiiskii tsentrobucheniya izbiratel'nykh tekhnologiyam pri TSIK Rossii* [Russian center for training election technologies under the Central Election Commission of the Russian Federation of Russia]. Available at: <http://www.rcoit.ru/discussion/17626> (accessed: 14.06.2018).
3. [Library of the regional practices of openness]. In: *Otkrytoe pravitel'stvo* [Open government]. Available at: <http://open.gov.ru/openregion/projects/?prstream=51> (accessed: 14.06.2018).
4. [The Chairman of the Federation Council V. I. Matvienko's speech at the International scientific-practical conference "Zemstvo institutions and local government: history and modernity"]. In: *Analiticheskii vestnik Soveta Federatsii Federal'nogo sobraniya RF* [Analytical Bulletin of the Council of Federation of the Federal Assembly of the Russian Federation], 2015, no. 11, pp. 8–12.
5. [Democracy and the quality of state: Vladimir Putin on the development of democratic institutions in Russia]. In: *Kommersant*, 06.02.2012. Available at: <https://www.kommersant.ru/doc/1866753> (accessed: 14.06.2018).
6. Dolgov V. M., Dolgova G. N. [Political problems of local self-government in modern Russia]. In: *Vlast'* [Power], 2012, no. 8, pp. 54–58.
7. Karavaeva I. V. [Approaches to the formation of the tax base of local self-government in Russia]. In: *Federalism*, 2011, no. 1 (61), pp. 143–152.
8. Chistyakov B. M. [Actual problems of local self-government in the Russian Federation]. In: *Problemy mestnogo samoupravleniya* [Problems of local self-government], 2010, no. 3. Available at: <http://www.samoupravlenie.ru/38-01.php> (accessed: 14.06.2018).

## ДАТА ПУБЛИКАЦИИ

Статья поступила в редакцию: 22.06.2018

Статья размещена на сайте: 22.01.2019

## ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

*Жаров Артем Сергеевич* – аспирант кафедры истории и теории политики Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова; e-mail: [artemsea@yandex.ru](mailto:artemsea@yandex.ru)

*Artem S. Zharov* – postgraduate student at the Department of History and Theory of Politics, Lomonosov Moscow State University; e-mail: [artemsea@yandex.ru](mailto:artemsea@yandex.ru)

**ПРАВИЛЬНАЯ ССЫЛКА НА СТАТЬЮ / FOR CITATION**

Жаров А. С. Перспективы применение опыта налогообложения земского самоуправления России второй половины XIX – начала XX вв. при решении современных проблем органов местного самоуправления // Вестник Московского государственного областного университета (электронный журнал). 2019. № 1. URL: [www.evestnik-mgou.ru](http://www.evestnik-mgou.ru)

Zharov A. S. Perspectives of tax policy application in the Russian zemstvo self-government system in the second half of the XIX – early XX centuries in solving contemporary problems of local self-government bodies. In: *Bulletin of Moscow Region State University (e-journal)*, 2019, no. 1. Available at: [www.evestnik-mgou.ru](http://www.evestnik-mgou.ru)