

Границы государственной и местной власти в реализации налоговой политики земств

Научный руководитель – Кукушкина Елена Иосифовна

Жаров Артем Сергеевич

Аспирант

Московский государственный университет имени М.В.Ломоносова, Факультет политологии, Кафедра истории и теории политики, Москва, Россия

E-mail: artemsea@yandex.ru

В современной политической науке актуален вопрос теоретического и практического осмысления местного самоуправления и налогового обеспечения муниципальных образований Российской Федерации. Значимость данной проблемы обусловлена необходимостью совершенствования налоговой политики на местном уровне и наличием проблемных аспектов местного самоуправления, что неоднократно отмечалось президентом России В. В. Путиным. Ключевой задачей модернизации органов местного самоуправления является уточнение его общих принципов и «развитие сильной, независимой, финансово состоятельной власти на местах» [4]. В целях рассмотрения данной проблематики целесообразно проанализировать отечественную социально-политическую мысль XIX - XX вв., обладающую существенным опытом осмысления организации местного самоуправления.

В XIX в. в теории самоуправления выделяют представителей «государственной школы» и представителей «общественной теории» [3, С. 266], которые отличаются взглядами относительно объёмов полномочий и компетенций административных и общественных органов власти, пределов государственного контроля. Сторонниками «государственной школы» являлись: А. Д. Градовский, В. П. Безобразов, Н. И. Лазаревский, П. А. Валуев, и др. К представителям общественного подхода к рассмотрению института местной власти относились: В. Н. Лешков, В. Н. Гессен, М. И. Свешников, П. П. Шувалов и др.

Одним из выдающихся представителей русского либерализма является А. И. Васильчиков (1818-1881 гг.), Большой интерес представляют труды исследователя, в частности, работа «О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений» [1].

По мнению исследователя, первый шаг к началу общественной самостоятельности заключается в том, что налоги и повинности, которые устанавливает центральная власть, должны раскладываться на местах с учётом платёжеспособности населения. При установлении налогов учитываются цели и задачи государства, а ставка налогов и возможных льгот должны находиться в сфере ответственности местной власти, которая владеет вопросами состояния дел на местах [2, С. II-III.]. Следующий этап развития общественной самостоятельности - это распределение денежных средств на местные нужды местным собранием, то есть составление расходных смет. Третий этап исследователь видел в передаче функций по разрешению спорных вопросов по раскладке повинностей и по расходованию сумм от правительства к местным властям: [2, С. III.]. Само понятие полного самоуправления А. И. Васильчиков определяет, основываясь на трёх составляющих: раскладки податей, расходования земских сборов и местных суда и расправы.

По мнению исследователя, закон не содержал указания на важное различие между правлением и управлением земскими и правительственными учреждениями, государственными и местными финансами, мировым судом и расправой, администрацией. Так А. И. Васильчиков пишет, что в функционировании органов местного самоуправления

должно быть чёткое разграничение по предметам ведомств, что сохраняет свою актуальность и сегодня. Взаимоотношения между общественными, муниципальными учреждениями и властями, между администрацией и местными учреждениями, между управлением государственными и местными финансами, а также предметы ведомства и пределы власти местного самоуправления должны быть отражены в законах, «... проведены ясно и одним твёрдым почерком через все положения, уставы, временные правила и основные законы, коими регламентируется внутреннее управление административное, судебное, земское и общественное» [2, С. 8-9].

Сфера деятельности местных учреждений и властей, должна быть чётко определена, а за государственной властью должны быть закреплены «высшие права, коими она ни с кем делиться не может и не должна». Законотворчество и организация налоговой (податной) системы (право обложения) остаётся за государством. «Твёрдая и полная организация законодательной власти и податной системы должны предшествовать во всякой стране введению местного самоуправления» [2, С. 12].

Чрезмерное расширение власти местных собраний, по мнению исследователя, не соответствует правильному понятию самоуправления, а неопределённость закона и пределов власти есть опасность для самостоятельности земских учреждений, которая выражается в конфликте интересов администрации и земств, при решении задач на одном и том же уровне. Таким образом, для сохранения самостоятельности земств нужно найти предел, который отделяет их властную сферу от сферы правительственной. Как упоминалось ранее, таким пределом является верховное право издавать законы и устанавливать налоги.

Следовательно, в основе разделения государственного и земского управления должно быть разделение не по предметам ведомств, а по пределам власти между государством и земством, и в основе этого разделения должны лежать «закон», то есть законодательная власть и «налог», то есть финансовая власть. Данный принцип находит своё подтверждение в распределении полномочий между верховной и местной властью. Первая устанавливает закон и налог, вторая же, в свою очередь, посредством функционирования местных учреждений установленный закон применяет и исполняет. Резюмируя, исследователь заключает, что в основе отделения верховной власти от земской лежит различие между законами и постановлениями, а важной задачей законоположения о местном самоуправлении является «... определение предметов, подлежащих постановлениям земских собраний и властей» [2, С.22].

Сегодня анализ взглядов исследователя наиболее ценен для развития системы современного местного самоуправления, которая сможет учесть национальные особенности и выстроить оптимальные механизмы налогового обеспечения.

Источники и литература

- 1) Васильчиков А. И. О самоуправлении: Сравнительный обзор русских и иностранных земских общественных учреждений. В 3-х томах. СПб., 1869-1871.
- 2) Васильчиков А.И. О самоуправлении: Сравнительный обзор русских и иностранных земских общественных учреждений. Т 1. 1869. 352 с.
- 3) Матюхин А. В. Администрация и самоуправление в проектах русского либерализма XIX в. // 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. М.: Издательство Московского Университета, 2015. С. 226-227.
- 4) Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию от 12.12.2013 // Сайт Президента России. Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/19825>. Дата обращения: 15.09.2018.