

DOI: 10.22363/2313-1438-2019-21-1-140-148

О ПРЕДЕЛАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МЕСТНОЙ ВЛАСТИ В ВОПРОСАХ РЕАЛИЗАЦИИ НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ВЗГЛЯДЫ А.И. ВАСИЛЬЧИКОВА

А.С. Жаров

Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова
ул. Ленинские горы, 1, Москва, Россия, 119991

Статья посвящена анализу теоретических взглядов А. И. Васильчикова на политические традиции земского самоуправления относительно определения пределов государственной и местной власти в вопросах налогового обеспечения местного самоуправления, сформированных на основе осмысления опыта Российской империи в пореформенный период во второй половине XIX в. и в зарубежных странах (Англии, Пруссии, Франции, Швейцарии, Бельгии и США). Актуальность анализа теоретического подхода исследователя обусловлена, во-первых, необходимостью совершенствования сферы местного самоуправления, с целью повышения эффективности налогового обеспечения муниципальных образований, во-вторых, недостаточной степенью осмысления данного вопроса в современной отечественной политической мысли. По результатам проведенного исследования А.И. Васильчиков сформировал систему взглядов на политические традиции и пределы государственной и местной власти в вопросах налоговой политики местного самоуправления, в частности, важным выводом исследователя является заключение о том, что в основе разделения государственного и земского (местного) управления должно быть разделение не по предметам ведомств, а по пределам власти между государством и земством. Данный принцип находит свое 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. Следует отметить, что теоретические умозаключения А.И. Васильчикова в контексте их адаптивного применения в процессе преобразования местного самоуправления современной России не теряют своей значимости и могут оказаться важным подспорьем в процессе совершенствования налоговой политики местного самоуправления.

Ключевые слова: А.И. Васильчиков, земство, местное самоуправление, налоговая политика, государственная власть, местная власть, опыт зарубежных стран

Теоретическое осмысление проблем местного самоуправления и налогового обеспечения муниципальных образований современной России представляется достаточно актуальным ввиду объективной необходимости совершенствования столь значимой сферы общественной жизни. Важность изменений обусловлена наличием проблем на низовых уровнях государственного устройства, а именно на уровне местного самоуправления, что ни раз отмечалось Президентом России В.В. Путиным. В частности, важнейшей задачей организации местного самоуправления было определено уточнение ее общих принципов и «развитие сильной, независимой, финансово состоятельной власти на местах» [4]. Для решения данного вопроса, на наш взгляд, необходимо обратиться к накопленному отечественному и зарубежному опыту по вопросам организации и функционирования местного самоуправления.

В отечественной социально-политической мысли имеется богатый опыт осмысления местного самоуправления.

В XIX в. в теории самоуправления выделяют представителей «государственной школы» и представителей «общественной теории» [3. С. 266], которые отличаются взглядами относительно объемов 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 активный земский деятель и теоретик самоуправления, человек, опередивший время, — князь Александр Илларионович Васильчиков (1818—1881 гг.), который является современником эпохи земского самоуправления, периода, когда сформировалась в некотором смысле уникальная система местного самоуправления, самобытная, но при этом наиболее эффективная в истории России. Поэтому анализ взглядов исследователя наиболее ценен для развития системы современного местного самоуправления, которая сможет учесть национальные особенности и выстроить оптимальные механизмы налогового обеспечения.

А.И. Васильчиков разрабатывал проблемы, которые требуют концептуального целостного осмысления: организация местного самоуправления, формирование и функционирование гражданского общества, аграрные и национальные отношения и др. [5. С. 322]. Как следствие, большой интерес представляют труды исследователя, в частности, работа «О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений» [1; 2].

Предметом данной работы является исследование «порядков внутреннего местного управления, которые входят в круг действий крестьянских земских и мировых учреждений» [1. С. I], что и определяется А.И. Васильчиковым как самоуправление. Исследователь утверждал, что первый шаг к началу общественной самостоятельности состоит в том, что налоги и повинности, устанавливаемые центральной властью, раскладываются на местах исходя из платежеспособности населения. Установление налогов строится с учетом государственных целей и задач и «может зависеть от общих государственных соображений», а размер ставок налогов, льготы должны быть в компетенции местной власти, так как она должна владеть вопросами состояния дел на местах, то есть «распределение податей и личных служб повинностей очевидно не может быть произведено иначе, как по местному расчету самих податных сословий, и поэтому право земских раскладок есть первый и самый существенный шаг к самоуправлению» [1. С. II—III]. Следующим этапом развития общественной самостоятельности является распределение денежных средств на местные нужды местным собранием, то есть составление расходных смет. Третьим периодом развития общественной самостоятельности, по утверждению исследователя, являлась передача функций по разрешению спорных вопросов по раскладке повинностей и по расходованию сумм от правительства к местным властям: «...этим учреждением местных суда и расправы, принявших название мирового института, завершено было постепенное

развитие общественной самостоятельности» [1. С. III]. Само понятие полного самоуправления А.И. Васильчиков определяет исходя из трех элементов: раскладки податей, расходования земских сборов и местных суда и расправы.

По мнению исследователя, специфика понятия «земство» заключается в исторически сложившемся в России отношении к пониманию индивидуального, личностного, гражданского начала, которое в нашей стране всегда уступало место земельному, территориальному. Неразделимое восприятие народа и земли, а порой и отождествление, безусловно, накладывало отпечаток и на отношения в сфере налогообложения, что выражалось в доминировании земельного налога над остальными, а впоследствии налога на имущество. Земство выражало интересы жителей (арендаторов, оброчников, земледельцев), которые эксплуатировали землю и доходами от нее обеспечивали уплату податей и отбывание повинностей, в то время как собственник земли, который не использовал ее, не мог быть признан членом местного общества.

Отличительную особенность русского земства как одного из видов народного движения А.И. Васильчиков видел в признании этим движением основными не политическое равенство, не личную свободу и социальное братство, а земское уравнение, то есть право на землю или владение недвижимым имуществом, что позволяло получить доступ к политическим правам.

Отмечается, что эти начала и права не были официально признаны, однако они вошли в основу законов о крестьянстве и земстве. Подчеркивается, что независимо от формы правления формы управления имеют два вида: земский (когда местное управление осуществляют местные жители) и бюрократический (когда местное управление осуществляют сторонние люди). Таким образом, земство рассматривается как особый порядок, не имеющий отношения к политике, а имеющий особую цель и область действий.

Как отмечает исследователь, в законах не было указано основное различие между правлением и управлением земскими и правительственными учреждениями, государственными и местными финансами, мировым судом и расправой, а также администрацией. Так, А.И. Васильчиков пишет, что в функционировании органов местного самоуправления должно быть четкое 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 твердым почерком через все положения, уставы, временные правила и основные законы, коими регламентируется внутреннее управление административное, судебное, земское и общественное» [1. С. 8—9].

Сфера деятельности местных учреждений и властей, по мнению А.И. Васильчикова, должна быть четко 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) остается за государством. «Твердая и полная организация законодательной власти и податной системы должны предшествовать во всякой стране введению

местного самоуправления» [1. С. 12]. На наш взгляд, данная позиция имеет четкие основания и должна реализовываться сегодня.

Исследователь утверждал, что реформа 1864 г., целью которой было «...установить новый порядок обложения и найти другую основу для распределения тягостей» [2. С. 416], предоставила широкие полномочия местным органам. 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 новых 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» [2. С. 412—413].

По мнению А.И. Васильчикова, одним из существенных недостатков Положения о земских учреждениях было отсутствие оснований, в соответствии с которыми устанавливались ценность и доходность имуществ, а также и возложение «на местные собрания решение вопроса государственного, законодательного, многосложнейшего из всех вопросов экономического быта, задачи, которая не входит в круг действий местных властей и собраний...». При этом уездные собрания имели право определять размеры и свойство потребностей; назначать дополнительные сборы и осуществлять раскладку существующих сборов на новых основаниях [2. С. 417].

Такое чрезмерное расширение власти местных собраний, по мнению А.И. Васильчикова, не соответствует правильному понятию самоуправления, а неопределенность закона и пределов власти представляет опасность для самостоятельности земских учреждений. Данная опасность выражается в столкновении интересов администрации и земств, в процессе решения задач на одном и том же уровне. Следовательно, для сохранения самостоятельности земств должен быть найден предел, который отделяет их властную сферу от сферы правительственной.

Как упоминалось выше, таким пределом является верховное право издавать законы и устанавливать налоги. В своей работе А.И. Васильчиков на примере развития самоуправления в разных странах (Англии, Пруссии, Франции, а также Швейцарии, Бельгии и США) показывает, что чем выше общественная свобода, тем выше различия власти местных учреждений от власти верховной — законодательной и финансовой, то есть чем больше придается значение местному самоуправлению, тем определеннее устанавливаются пределы его власти.

В основу английской конституции положен принцип *King in Parliament*, суть которого заключается в том, что любой закон должен исходить от верховной власти. Правительство и общины же, в свою очередь, наделены лишь правом исполнения закона в буквальном смысле и лишены прав его толкования или дополнения.

Английское законодательство достаточно точно различает право издавать законы от права издавать постановления и право установления налогов от права раскладки налогов и составления смет. Эти различия проведены последовательно через все законодательство, определяющее деятельность местных учреждений. Предметами постановлений в Англии могут быть только внутренние распоряжки

и регламенты, при этом постановления не должны противоречить законодательству и подлежат утверждению правительством. Исследователь подчеркивает, что право самообложения и установления новых сборов в Англии никогда не было предоставлено местным учреждениям. И только размер расхода, и размер обложения самостоятельно определяют местные жители и учреждения (местные власти). Таким образом, только тогда, когда потребность признана действительной и расход установлен законодательно, местные власти вправе определить размер расхода, способ раскладки, взыскание за нарушение указанных порядков.

Законодательство Пруссии более четко обозначает пределы власти местных органов. Самостоятельно общество определяет только способ раскладки и размер сбора, а предметы обложения определяются общими законами и сам сбор утверждается правительством. Вся система земского обложения строится таким образом, что новый сбор утверждается правительством.

Во Франции относительно прав установления сборов исследователь выделяет следующие особенности права их установления: все расходы делятся на обязательные и необязательные, все они вносятся в одну смету, затем представляются на просмотр префекта, на утверждение министров и после одобрения правительством становятся обязательными. При этом обязательные устанавливаются законодательно, а необязательные по предложению местных собраний, но с утверждением министерства.

Рассмотрев данный вопрос в различных странах Европы, А.И. Васильчиков делает заключение: «Мы видим, что всюду власть и ведомство местных учреждений останавливается на том пределе, который мы преступили: право издавать постановления по всем предметам, которые не противны общим узаконениям, и право облагать местных жителей на предметы необязательных расходов ни в одном законодательстве кроме русского, не предоставлено местным властям» [1. С. 21].

Анализируя зарубежный опыт, исследователь приходит к выводу, что 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 отрасли могут быть поручены местным органам власти. Это подтверждается опытом функционирования систем местного самоуправления в Англии, Америке (США) и Швейцарии, где жители территориального образования и выборные от них должностные лица «заведывают не только судом, хозяйством, расправой, но и администрацией в полном широком смысле слова» [1. С. 22].

Следовательно, по мнению А.И. Васильчикова, 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 свое 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 узаконениями и постановлениями, а важной задачей законоположения о местном самоуправлении является «...определение предметов, подлежащих постановлениям земских собраний и властей» [1. С. 22].

А.И. Васильчиков считал, что равновесие между правлением и управлением, между потребностями правительственными и народными, между государственной и местной властью соблюдается только «посредством собраний и должностных лиц, действующих на местах и состоящих из местных обывателей» [1. С. 45].

Раскрывая значение предметов ведомств земских учреждений (дорожное управление, общественное призрение, народное продовольствие, народное здравие, общественное благоустройство, элементарное образование, тюремное управление), исследователь отмечает, 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 властей.

Как уже указывалось, право самообложения является неотъемлемой принадлежностью государственной власти. Земское управление осуществляет только следующие мероприятия: определение местных потребностей, раскладка расходов по нормам и правилам, согласно закону, расходование средств по предметам ведомства земских учреждений.

Отмечается, что если местная власть без уполномочия устанавливает новые предметы расходов или разлагают сборы на неуказанные предметы, то они переступают предел самоуправления и из хозяйственных учреждений превращаются в учреждения законодательные и финансовые. Исследователь считает, что существенной чертой самоуправления является расходование сумм земских сборов и только в этом земским учреждениям предоставляется полная самостоятельность, а в отношении смет и раскладок они должны действовать согласно закону. При этом подчеркнуто, что понятие о предметах расходов смешано с понятием о размерах расходов. Указывается, что если допустить, что сборы и повинности устанавливаются каждым отдельным собранием, то нарушится государственная целостность «ибо праву этому нет пределов, и оно подрывает весь хозяйственный организм страны и народа» [1. С. 64].

Однако установление размеров расхода и обложения является правом местной власти. Неразделение этих понятий в законе, по мнению исследователя, явились верным отголоском сепаратистских настроений. «Если право обложения представляется уже раз и навсегда самим податным обывателям, то каждая отдельная группа местных жителей, по естественному чувству самосохранения стремится завладеть этим существенным правом, чтобы оградить свои ближайшие интересы от вмешательства других более крупных округов; и не только уезды, но волости, города и сельские общества, опасаясь одних неограниченной власти других, стараются выделить себя из этого кругового обложения» [1. С. 65].

Исходя из законодательства, исследователь признает, что пределы русского самоуправления достаточно шире по сравнению с европейскими законодательствами и что ни одно из них (исключая английское) «не открывает такого широкого поприща самодеятельности народов» [1. С. 59]. Земским учреждениям в России даются такие полномочия, которые в других странах, согласно их

законодательству, не относятся к ведомству местных властей. Беря для сравнения законодательство трех стран — Англии, Пруссии и Франции, исследователь приходит к заключению, что не в одном из этих государств не предоставлены такие широкие права местной власти, как в России.

А.И. Васильчиков отмечает существование разных систем для государственных налогов, от которых зависит объем предоставления полномочий местным учреждениям. Там, где подати разлагаются по числу душ или десятин земли, затраты на раскладку минимальны, сокращаются издержки взимания. Система официальных кадастров и известного процента с инвентарной ценности имущества предполагает простой арифметический расчет. При системе подоходных налогов раскладка государственных налогов является важнейшим предметом земских учреждений, оказывает влияние на всю государственную налоговую систему и на народное хозяйство. В данном случае сумма доходов каждого имущества определяется собраниями, и узаконенный процент взимается с доходности.

Подчеркивается, что в Англии податных сословий, обложенных по душам, дымам или промыслам, как таковых не существовало, и податными признавались не лица, а имущества, «кому бы они не принадлежали» [1. С. 156]. В России до начала XVIII в. все обложение происходило по земле, земельным угодиям «тягло лежало крепко на имуществе, не принимая в расчет личность владельца» [1. С. 163]. По мнению А.И. Васильчикова, высшее значение земского самоуправления заключается в том, что именно ему доступно учреждение законного порядка для решения местных социальных вопросов, обсуждение которых недоступно для центрального правительства «возможно только в местных собраниях и сходках, при участии всех обывателей» [1. С. 538].

Резюмируя, следует отметить важность и актуальность выводов, сделанных А.И. Васильчиковым, при этом теоретические умозаключения исследователя в контексте их адаптивного применения в процессе преобразования местного самоуправления современной России не теряют своей значимости. Важными и актуальными сегодня являются выводы о независимости форм правления от форм управления, то есть, вне зависимости от разновидности первых, вторые принимают либо форму общественную (например, земство, когда управление осуществляется местными жителями территориального образования), либо форму бюрократическую (когда местное управление осуществляется сторонними людьми), и в случае благоприятного развития высшей формой самоуправления должно стать народное представительство. Это представительство не должно быть независимо от местного самоуправления, ибо в случае смешения этих двух явлений произойдет нарушение допустимого властного предела, что может повлечь за собой неблагоприятные последствия для целостности государства.

Выделенные А.И. Васильчиковым периоды становления местного самоуправления (определение ставок и пропорций установленных государством налогов, составление смет, контроль над поступлением и расходованием средств, а также передача судебных функций на места) в современных моделях можно назвать принципами, определяющими сущность самоуправления в части ведения хозяйственных дел.

Таким образом, функции по установлению налоговых ставок, расходованию налоговых доходов и контролю над расходованием должны стать прочной основой для совершенствования функционирования местного самоуправления современной России. При этом важно учитывать мнение исследователя о том, что самоуправление должно иметь полную самостоятельность, но обязательно в установленных законодательством рамках.

Подходы в исследовании А.И. Васильчикова по вопросу преобразования общественной жизни страны путем изучения собственного исторического опыта и современных тенденций с использованием критического переосмысления опыта зарубежных стран, а также его мысли о роли и значении местного самоуправления для России не утратили своей актуальности на сегодняшний день и должны быть учтены при модернизации налогового механизмов и принципов функционирования местного самоуправления.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] *Васильчиков А.И.* О самоуправлении: Сравнительный обзор русских и иностранных земских общественных учреждений. В 3-х т. Т. 1. СПб., 1869. 352 с.
- [2] *Васильчиков А.И.* О самоуправлении: Сравнительный обзор русских и иностранных, земских и общественных учреждений. 3-е изд. Т. 2. СПб., 1872. 545 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. 12.12.2013. Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/19825>. Дата обращения: 15.09.2018.
- [5] *Шириняц А.А., Старостин А.Ю.* Князь Васильчиков — «Социалист в бархатном кафтане» // 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. 306—323.

DOI: 10.22363/2313-1438-2019-21-1-140-148

ON THE LIMITS OF STATE AND LOCAL AUTHORITIES IN THE IMPLEMENTATION OF THE TAX POLICY OF LOCAL SELF-GOVERNMENT: THEORETICAL VIEWS OF A.I. VASILCHIKOV

A.S. Zharov

Lomonosov Moscow State University
Vorobyovy gory str., 1, Moscow, Russian Federation, 119991

Abstract. The article is devoted to the analysis of A.I. Vasilchikov's theoretical views on the political traditions of the Zemstvo self-government regarding the definition of the limits of state and local authority in matters of taxation of local self-government, formed on the basis of understanding the experience

of the Russian Empire in the post-reform period in the second half of the 19th century and in foreign countries (England, Prussia, France, Switzerland, Belgium and the USA). The urgency of the analysis of the theoretical approach of the researcher is conditioned by the need to improve the local self-government sphere, in order to increase the efficiency of tax provision for municipalities. According to the results of the study, A.I. Vasilchikov formed a system of views on political traditions and the limits of state and local authorities in matters of the tax policy of local self-government. In particular the important conclusion of the researcher is that separation of state and Zemstvo (local management) should be a division not in the subjects of departments, but in the limits of power between the state and Zemstvo. This principle finds its confirmation in distribution of power between the supreme and local authorities. The first establishes the law and the tax, the second, in turn, applies and executes the established law through the functioning of local institutions. It should be noted that A.I. Vasilchikov's theoretical deductions do not lose their significance in the context of their adaptive application to the process of transformation local self-government of contemporary Russia, and could be useful in the process of improving the tax policy of local self-government.

Key words: A.I. Vasilchikov, Zemstvo, local self-government, tax policy, state power, local authorities

REFERENCES

- [1] Vasil'chikov A. I. *On Self-Administration: Comparative Review of Russian and Foreign Local Territorial Establishments*. Vol. 1. SPb.; 1869. 352 p. (In Russ.).
- [2] Vasil'chikov A. I. *On Self-Administration: Comparative Review of Russian and Foreign Local Territorial Establishments*. Vol. 2. SPb.; 1869. 545 p. (In Russ.).
- [3] Matuhin A.V. Management and Local Administration in the Projects of Russian Liberalism of the 19th Century. *Territorial Establishments and Local Administration: History and Modern Times (for the 150th Anniversary of Zemstvo in Russia), Materials of International Research and Practice Conference. 21—22 of April 2014*. Moscow: Izdatel'stvo Moskovskogo Universiteta; 2015: 226—227 (In Russ.).
- [4] State of the Nation Address by Russian President Vladimir Putin from 12.12.2013. *Official Site of the President of the Russian Federation*. Available from: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/19825>. Accessed: 15.09.2018 (In Russ.).
- [5] Shirinyants A.A., Starostin A.Yu. Prince Vasilchikov: “A Socialist in a Velvet Frock”. *Territorial Establishments and Local Administration: History and Modern Times (for the 150th Anniversary of Zemstvo in Russia), Materials of International Research and Practice Conference. 21—22 of April 2014*. Moscow: Izdatel'stvo Moskovskogo Universiteta; 2015: 306—323 (In Russ.).

Сведения об авторе:

Жаров Артем Сергеевич — аспирант кафедры истории и теории политики факультета политологии Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова (e-mail: artemseayandex.ru).

Information about the author:

Artem S. Zharov — PhD Student of the Department of History and Theory of Politics, Lomonosov Moscow State University (Russian Federation) (e-mail: artemsea@yandex.ru).

Статья поступила в редакцию 10.10.2018.

Received 10.10.2018.