

**Институциональная преемственность местного самоуправления в России:
исторический опыт и современное состояние**

Научный руководитель – Кузнецов Игорь Иванович

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 условиях формирования современного российского общества для политической науки актуальным является вопрос развития и функционирования органов местного самоуправления. Деятельность данных структур имеет разностороннюю направленность, в которой можно выделить социально-экономическую, правовую, общественную и политическую составляющие. Если первые три составляющие очевидны и напрямую обусловлены целями и задачами, стоящими перед органами местного самоуправления, то политическая составляющая менее очевидна, но, в свою очередь, не менее значима. Следует отметить, что в процессе своего становления современные органы местного самоуправления не были лишены возможности имплементации уже имеющихся в прошлом принципов и механизмов функционирования аналогичных структур, существовавших в Российской империи на рубеже XIX - XX вв., например, в области налоговой и финансово-бюджетной политики.

Политическая действительность за полтора столетия претерпела значительные изменения. Однако, институциональные особенности современного местного самоуправления в определённой мере могут быть схожи с таковыми в системе земского самоуправления, которое сформировалось в ходе Земской реформы и закрепилось Положениями 1864 г., где в основе деятельности земств, как негосударственных структур, лежал собственный бюджет, право установления налогов и определённый перечень возложенных на них задач и обязательств [4] и 1890 г. [5].

В соответствии с Конституцией Российской Федерации «Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения» [2. ст. 132]. В то же время, согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти [5. ст. 34], но, «...могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств...» [2. ст. 132]. В процессе внесения поправок в Основной закон России 2020 г. органы МСУ и органы власти образуют единую систему органов публичной власти. Это еще требует детального прояснения с позиции функционирования всей системы. Но уже сейчас понятно, что важным аспектом остается финансовая база такой работы.

Следует отметить, что для реализации возложенных на земства задач в их распоряжении имелись весьма ограниченные имущественные и финансовые ресурсы. В то же время земства были наделены правом установления новых сборов на земские повинности и определения потребностей по усмотрению собраний. Если обязательные повинности определялись законом, то необязательные повинности «не только по размеру, но и по свойству, определяются постановлением земских собраний или по предложению управ» [1. С.

412–413]. Таким образом, земства могли устанавливать прямые налоги с целью обеспечения потребностей населения и решения социально-экономических вопросов. В современной системе местного самоуправления возможность установления местными органами новых налогов отсутствует. В то же время, следует отметить, что, «Налоговые ставки по региональным и местным налогам устанавливаются соответственно законами субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований в пределах, установленных настоящим Кодексом» [4], т. е. органы местного самоуправления могут варьировать налоговые ставки, в пределах, установленных законом.

В отношении финансово-бюджетной политики, стоит подчеркнуть, что на начальном этапе развития и функционирования земских учреждений и вплоть до конца XIX в. местные бюджеты не дотировались, их формирование и наполнение происходило за счёт собственных материальных и организационно-технических средств. Прямая заинтересованность земского самоуправления в улучшении социально-экономического положения населения выражалась в том, что средства земских бюджетов направлялись на строительство библиотек, школ, музеев, предоставление медицинского обеспечения, качественное изменение состояния территориальных образований и т. д. Современные органы местного самоуправления формируют доходы местных бюджетов посредством взимания соответствующих типов налогов, расщепления некоторых видов налоговых поступлений, кредитов, дотаций, субвенций, а также иных финансовых механизмов, предусмотренных современным законодательством.

В основе бюджетно-налоговой политики земств лежал принцип целеполагания, который находит применение и в современной практике при разработке направлений налоговой и бюджетной политики, формировании целей и задач исполнения бюджета, организации муниципального контроля и т. д. Однако здесь следует отметить наибольшую финансовую самостоятельность земств по сравнению с современными муниципалитетами, бюджеты которых, преимущественно носят дотационный характер. Что, например, может быть выражено в специфике налогового обеспечения муниципальных образований и как таковом отсутствии горизонтальных связей на уровне субъектов и муниципалитетов, что также было особенно характерно для земских учреждений, которые, будучи негосударственными структурами, оставались подконтрольны и подотчётны органам государственной власти, и, в основе своей «политической» деятельности так или иначе, должны были придерживаться общего политического курса, чтобы обеспечить своё существование. Органы местного самоуправления, безусловно, должны придерживаться установленного политического вектора по всем направлениям деятельности, но, в то же время, они не должны быть всецело зависимыми от регионального и федерального центра в вопросах принятия решений относительно их финансовой обеспеченности и самостоятельности, а представители на местах должны преследовать цели не частные, а общие, «...не в интересах одних своих доверителей, а в интересах всего народа...» [3. С. 30], т. е. в интересах жителей территориальных образований.

Источники и литература

- 1) 1. Васильчиков А. И. О самоуправлении: Сравнительный обзор русских и иностранных, земских и общественных учреждений. 3-е изд. Т. 2. СПб., 1872. 545 с.
- 2) 2. Конституция Российской Федерации [Электронный документ] // СПС «Консультант Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/326beffc479b43476874aff34bd07d0da05f6574/
- 3) 3. Котляревский С. А. Конституционное государство. Опыт политико-морфологического обзора. СПб., 1907. 250 с.

- 4) 4. Налоговый кодекс Российской Федерации. [Электронный документ] // СПС «Консультант Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19671/
- 5) 5. 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/
- 6) 6. 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.
- 7) 7. 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.