УДК 346,6

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ НАЛОГОВ И СБОРОВ НА ВОСТОКЕ «БЕЛОЙ» РОССИИ В ГОДЫ ГРАЖДАНСКОЙ ВОЙНЫ

Валентин Григорьевич Медведев

доктор юридических наук,
профессор кафедры теории
и истории государства и права
Тольяттинский государственный университет
Самарская область, г. Тольятти

Аннотация: В статье исследуется малоизученная в отечественной историко-правовой науке проблема нормативно-правового регулирования налоговой сферы в антисоветских государственных образованиях востока России в годы гражданской войны. Выявлено, что налоговое законодательство антисоветских правительств основывалось на дореволюционных законах, в которые вносились адекватные условиям времени коррективы. Для сбора налоговых поступлений использовался дореволюционный налоговый аппарат. Определено, что в условиях галопировавшей инфляции законодатель предусматривал повышение ставок имевшихся налогов, при этом основное внимание уделялось косвенному налогообложению. Установлено, что сбор налогов с недвижимости, оказался невозможным из-за неспособности налоговых органов своевременно осуществлять их раскладку ввиду быстро менявшейся в условиях растущей инфляции стоимости имущества и их доходности. Выявлены законодательные новеллы в деле собираемости подоходного налога, в котором сумма необлагаемого дохода была повышена в три раза, а функция его сбора была возложена на администрацию предприятий и учреждений. Констатируется, что из-за финансового хаоса налоговые поступления в бюджет не покрывали инфляцию, и правительство адмирала Колчака вынуждено было восполнять недобор средств неконтролируемой эмиссией денежных знаков, которая, еще больше раскручивала инфляцию и тем самым опустошала казну.

Ключевые слова: Налоговое законодательство, прямые и косвенные налоги, поземельный налог, подоходный налог, налог с прибыли, налоговые ставки, акцизы, налоговые органы, таможенные сборы.

STATE REGULATION OF TAXES AND FEES IN THE EAST OF «WHITE» RUSSIA DURING THE CIVIL WAR

Abstract: The article examines the problem of regulatory and legal regulation of the tax sphere in the anti-Soviet state formations of the East of Russia during the Civil War, which is poorly studied in the domestic historical and legal science. It is revealed that the tax legislation of the anti-Soviet governments was based on pre-revolutionary laws, which were made adjustments adequate to the conditions of the time. The pre-revolutionary tax apparatus was used to collect tax revenues. It is determined that in the conditions of galloping inflation, the legislator provided for an increase in the rates of existing taxes, while the main attention was paid to indirect taxation. It is established that the collection of taxes from real estate turned out to be impossible due to the inability of the tax authorities to carry out their layout in a timely manner due to the rapidly changing value of property and their profitability in the conditions of growing inflation. Legislative innovations have been identified in the collection of income tax, in which the amount of non-taxable income was increased three times, and the function of collecting it was assigned to the administration of enterprises and institutions. It is stated that due to the financial chaos, tax revenues to the budget did not cover inflation, and the government of Admiral Kolchak was forced to make up for the shortage of funds with an uncontrolled issue of banknotes, which further inflated inflation and thereby emptied the treasury.

Key words: Tax legislation, direct and indirect taxes, land tax, income tax, profit tax, tax rates, excise taxes, tax authorities, customs duties.

Настоящая публикация подготовлена в рамках поддержанного Российским фондом фундаментальных исследований научного проекта № 20-011-00347.

В начале гражданской войны восточные территории России оказались под юрисдикцией многих антисоветских правительств, и до установления диктатуры адмирала А.В. Колчака единой и упорядоченной налоговой политики как таковой не существовало. Организация сбора налогов в «белой» Сибири осуществлялась на основе дореволюционных законов и нормативно-правовых установлений Временного Сибирского правительства (ВСП),

узаконения которого впоследствии были полностью восприняты колчаковским Советом министров.

При организации налоговой службы использовались дореволюционные учреждения. Так в ведении губернской податной инспекции, разделенной на уездные и городские участки, которые возглавляли податные инспекторы, находился сбор поземельного, подоходного и промыслового налогов (О губернской податной инспекции // СУР ВСП ((Собрание узаконений и распоряжений Временного Сибирского правительства)). 1918. № 4. Ст. 31; О сборе налогов // СУР ВСП. 1918. № 9. Ст. 87). Сбором акцизов занимались губернские (областные) и окружные акцизные управления. Все налоговые поступления учитывались в губернских (областных) казенных палатах и состоявших при них присутствиях по налогам: квартирному, с недвижимых имуществ и промысловому. Начисление налогов и извещение об этом налогоплательщиков, а также учет налоговых сборов входили в компетенцию участковых податных инспекторов (Об участковых податных участках // СУР ВСП. 1918. № 9. Ст. 28–29). По дореволюционному образцу с несколько урезанными штатами восстанавливался и центральный налоговый аппарат, в который входили департаменты окладных и главные управления неокладных сборов, а также казенной продажи питей (ПСЗРИ ((Полное собрание законов Российской империи)). Т. IV. Книга II. Свод Устава о Земских Повинностях. Ст. 509, 510).

Кроме того, правительство располагало сетью таможен. Возглавлял таможенную службу департамент таможенных сборов. К концу 1918 г. таможенная служба состояла из 4-х таможен 1-го класса, 6-ти таможен 2-го класса, 36-ти таможенных участков и 97-ти таможенных постов (Обзор деятельности Министерства финансов за вторую половину 1918 г. Омск, 1919. С. 28).

В целом налоговый аппарат «белой» Сибири и Дальнего Востока изучен достаточно хорошо в работах Н.Д. Борщик [1], Д.С. Козловой [2], Н.В. Яшковой [3], Ф.Ф. Ханафеева [4] и других исследователей. С их суждениями вполне можно согласиться, однако остается открытым вопрос, а могли ли налоговые органы в полной мере справляться с возложенными на них обязанностями? По мнению автора, ответ должен быть отрицательным, поскольку на огромных пространствах Поволжья, Урала, Сибири и Дальнего востока налоговые органы не в состоянии были охватить увеличившийся в результате миграции населения контингент налогоплательщиков. Количество

органов податной инспекции не соответствовало размерам обслуживаемых территорий, о чем на заседаниях правительства неоднократно говорил министр финансов, И.А. Михайлов, безуспешно предлагая увеличить количество участковых податных отделений до 100 единиц (Доклад И.А. Михайлова Совету министров 18 декабря 1918 г. // ГАРФ, ф. Р-176, оп. 5, д. 856, лл. 132–133).

В работах некоторых исследователей прослеживалась мысль о невыносимо тяжелом налоговом бремени, установленном антибольшевистскими правительствами [5, с. 210–216; 6, с. 108–110 и др.]. Однако, по мнению автора, данный вопрос рассматривался, главным образом, на основе количественных показателей налоговых ставок, без учета их соотношения с уровнем галопировавшей инфляции. При пристальном изучении этой проблемы становится очевидным, что налоговое администрирование в свете данного соотношения требует более глубокого анализа.

Автор считает, что в целом на востоке страны возлагаемое на жителей налоговое бремя не повышалось или повышалось совсем незначительно. Это подтверждают исследования В.М. Рыкова, который утверждает, что, несмотря на некоторое увеличение налоговых поступлений в 1918 г., они, тем не менее, не достигли уровня дореволюционного периода [7, с. 7–8]. На основании приведенных им данных можно сделать вывод о том, что налоговая нагрузка на налогоплательщиков не росла, поэтому и образовывался недобор денежных средств в бюджет в результате инфляционных процессов.

Данный вывод подтверждается тем, что еще до прихода к власти адмирала Колчака, несмотря на настоятельные требования податных и финансовых комиссий при правительствах Комуча и ВСП о повышении налоговых ставок прямых налогов с целью «догнать» инфляцию, эти правительства, опасаясь социального недовольства, на первых порах не решились на этот шаг. ВСП своим Постановлением от 27.07.1918 г. оставило без изменения до конца 1919 г. существовавшие ставки налогов: основного промыслового, с городской недвижимости, поземельного, оброчной и кибиточной податей (О ставках налогов // СУР ВСП. № 4, 1918. Ст. 32).

Вместе с тем, в условиях продолжавшей набирать обороты инфляции, обойтись без повышения налогов было невозможно, поэтому в соответствии с другим Постановлением от 23.09.1918 г. с 1919 г. ставки основного промыслового налога увеличивались в полтора – два раза, равно как и вырос размер патентных сборов в соответствии с увеличивавшимися ставками

акцизов (Об увеличении налоговых ставок // СУР ВСП. № 9, 1918. Ст. 87). Данным постановлением правительство стремилось покрыть увеличившуюся на 100% инфляцию. Однако это не говорит о том, что налоговая нагрузка непомерно росла, поскольку она не выходила за рамки инфляции. Наконец, о мнимости тезиса о непомерной налоговой нагрузке говорит тот факт, что, несмотря на инфляцию, Совет Министров Российского правительства (РП) Колчака 3 апреля 1919 г. своим постановлением понизил ставки налогообложения в три раза, повысив сумму необлагаемого дохода граждан с одной до 3-х тыс. руб. (О необлагаемом доходе // Вестник финансов, промышленности и торговли. Омск, 1919. № 9. С. 15, 26–27)

В Российской империи Законом от 13.05.1916 г. и Положением Совмина был введен чрезвычайный и рассчитанный на два года 50% налог на прирост прибыли (Закон 13 мая 1916 г. о налоге на прирост прибылей. Одесса: Практическое правоведение, 1916. С. 1–29; Высочайше утвержденное положение Совета министров об установлении временного налога на прирост прибылей торгово-промышленных предприятий и вознаграждения личных промысловых занятий и о повышении размеров отчислений на погашение стоимости некоторых имуществ при исчислении прибылей, подлежащих обложению процентным сбором. Москва: Тип. Я. Г. Сазонова, 1916). Однако инфляция вынудила Временное правительство увеличить налоговые ставки на 40–90% в зависимости от разряда и доходности предприятий (О налоговых ставках // Вестник Временного правительства. 1917, 16 июня. С.1). Колчаковское правительство в условиях хозяйственной разрухи пыталось снизить налоговую нагрузку на торговые и промышленные организации. Совмин отказался от продления взимания повышенных в 1917 г. ставок налога на прибыль, приняв Положение от 9.04.1919 г., по которому этот налог стал исчисляться в соответствии со средней прибылью предприятий с учетом благоприятных или неблагоприятных условий их деятельности и в среднем не стал превышать 50% прибыли (О прекращении взимания повышенных ставок налога на прибыль // Правительственный вестник. Омск, 1919. 10 апр. С. 2).

Значительную сложность представлял сбор отменённого советской властью подоходного налога. Подоходные присутствия должны были заново составлять списки налогоплательщиков (кроме крестьян, которые по закону этот налог не платили), что в короткие сроки сделать было достаточно трудно. Основанная на заполнении налоговых деклараций процедура уплаты этого налога оказалась невыполнимой, поскольку большая часть населения в

условиях экономического хаоса не имела фиксированных доходов и не улавливалась налоговым аппаратом. Под контролем фискальных органов оказались только наемные работники. Поэтому Постановлением правительства от 3 апреля 1919 г. с 1 июля вводился новый порядок взимания подоходного налога непосредственно администрациями предприятий и учреждений, которые обязывались предоставлять отчеты о заработной плате или жалованье своих работников в казенные палаты (О новом порядке взимания подоходного налога // Вестник финансов, промышленности и торговли. Омск. 1919. № 19. С. 21). Впоследствии эта практика была полностью воспринята советским правительством. Вместе с тем, накопившиеся среди крестьян недоимки и пени по ним решено было отменить ввиду невозможности их сбора и возрастания социального недовольства населения (Об отмене взимания недоимок и пеней по ним // Правительственный вестник. Омск, 1919. 5 авг.).

Таким образом, прямые налоги с широких слоев населения и бизнеса не обеспечивали достаточного поступления средств в казну, в связи с чем для простых обывателей их ставки были заморожены, а для торгово-промышленных слоев был выбран достаточно умеренный их рост. Наполнение казны планировалось обеспечить за счет повышения ставок косвенных налогов и таможенных сборов пропорционально падению курса рубля.

Так, Постановлением Совмина ВСП 27.07.1918 г. в 10 раз были увеличены акцизы на продажу винных и спиртово-водочных изделий, до 5-ти раз – на табачную продукцию, в 6 с лишним раз – на пиво, что примерно соответствовало уровню инфляции (О повышении ставок акцизов // СУР ВСП. 1918, № 6. Ст. 52). В конце октября были повышены акцизы на чай, при этом на импортные сорта в три раза больше, чем на отечественные в связи с увеличением таможенных пошлин (Акцизы на чай // СУР ВСП. 1918, № 12. Ст. 109). Не остались без внимания законодателя и оклады гербового сбора, которые планировалось с начала 1919 г. повысить в два раза (О гербовом сборе // СУР ВСП. 1918, № 23. Ст. 202).

В последующем налоговые узаконения ВСП получили юридическую силу на всей территории «белой» Сибири и Дальнего востока. Мало того, Российское правительство, дабы покрыть галопирующую инфляцию, продолжило эту политику. Так на заседании Совмина 20.01.1919 г. вместе с разрешением свободной продажи вино-водочных изделий было подтверждено Постановление ВСП о поднятии акциза на них в 10 раз по сравнению с дореволюционным периодом (Об акцизе на продажу вино-водочных изделий //

Правительственный вестник. Омск, 1919. 23 янв.). В феврале в такое же количество раз были подняты канцелярские и судебные пошлины, а также акцизы на импортный табак (Об акцизе на продажу импортных табачных изделий и канцелярских и судебных пошлинах // Правительственный вестник. Омск, 1919. 5 марта). В апреле патентный сбор и акцизы на крепкие алкогольные напитки в зависимости от их сорта вновь были увеличены в 5–10 раз (Об акцизах и патентных сборах // Правительственный вестник. Омск, 1919. 10 апр.). В мае законодатель в 4 раза повысил акцизные ставки на керосин, бензол и другие продукты из нефти (Акцизы на нефтяные продукты // Вестник финансов, промышленности и торговли. Омск, 1919. № 12. С. 14–15). В результате такой налоговой политики бюджетные поступления от косвенных налогов в 1918 г. и первой половине 1919 г. превысили доход от прямых налогов на 20 и 65 % соответственно (О поступлении в бюджет налогов и сборов // Вестник финансов, промышленности и торговли. Омск, 1919. № 12. С. 19 – 20).

Вместе с тем, таможенные сборы, которые до революции составляли четверть всех поступлений от косвенных налогов, оставляли желать лучшего. Законодатель не мог повышать таможенные пошлины, поскольку при изолированности «белой» Сибири от центральной России значение импорта приобретало особое значение. Поэтому, несмотря на рост абсолютных показателей, доля таможенных сборов в общем косвенном налогообложении снизилась с 50% в 1918 г. до 25% в 1919 г. (О таможенных сборах // Вестник финансов, промышленности и торговли. Омск, 1919. № 12. С. 15–16).

Таким образом, в налоговой политике колчаковского и предшествовавших ему правительств основной упор делался на сбор косвенных налогов. Однако галопировавшая инфляция в значительной степени «съедала» налоговые поступления в бюджет. Это вынуждало законодателя скачкообразно повышать ставки налогов, но в основном – на продукты и товары, не являвшиеся предметами первой необходимости, перераспределяя, таким образом, налоговое бремя на зажиточные слои населения. Так, на четверть был увеличен налог на коммерческую рекламу; наполовину – на билеты для игры на тотализаторе и на ресторанные счета, на которые наклеивались специальные казначейские марки, в два раза – на билеты в увеселительные заведения и зрелища (Об увеличении налогов // Правительственный вестник. Омск, 1919. 25 сент.). На 10% увеличился налог на продажу дорогих (свыше 2 тыс. руб.) вещей, но при этом отменялся налог на продажу одежды и обуви, стоимостью

менее этой суммы (Изменение налогового курса правительства // Сибирская речь. Омск, 1919. 2 окт.).

Важнейшим источником поступлений денежных средств в казну являлась продажа вино-водочных изделий. Согласно данным В.М. Рынкова, в 1919 г., несмотря на потерю огромных территорий и введение запрета на продажу алкоголя в прифронтовых районах, налог от торговли спиртным дал 1/3 часть всех бюджетных поступлений «белой» Сибири, примерно 456 млн руб. [8, с. 93]).

В целом налоговая система «белой» России на востоке страны в условиях хозяйственной разрухи и финансового хаоса не отвечала требованиям восстановления экономики и обеспечения воюющих армий всем необходимым. Перед Российским правительством со всей очевидностью стоял вопрос о необходимости ее реформирования, однако в условиях военного лихолетья провести коренную реформу не представлялось возможным. В связи с тем, что прямые и косвенные налоги не обеспечивали в условиях галопировавшей инфляции поступления в казну необходимых средств, основным источником пополнения государственного бюджета могла быть только безудержная эмиссия денежных знаков. Но она «разгоняла» инфляцию и тем самым опустошала казну. В то же время, она становилась своеобразным способом всеобщего принудительного налогообложения, что негативно сказывалось на отношении населения к власти и явилось одной из причин краха сибирского государственного образования.

Список литературы

1. Борщик Н. Д. 2017. Из истории акцизных управлений Российской империи второй половины XIX– начала XX вв. // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. 2017. Серия «Исторические науки». Том 3 (69). С. 79–90.
2. Козлова Д.С. Налоговая политика в контексте революции и гражданской войны (на примере Томской губернии, февраль 1917– декабрь 1919 г.) // Вестник Томского государственного университета: Национальный исследовательский Томский государственный университет. 2017. № 418. С. 101–109.
3. Яшкова Н.В. История создания налоговых органов // NovaInfo (НоваИнфо). 2018. Т.1. № 77. С. 226 –230.

4. Ханафеев Фарид Ф. Исторические этапы становления и развития налогового администрирования в России // Инновационное развитие экономики. 2013. № 1(13). С. 165–173.

5. Дмитриев Н.И. Налоговая политика белогвардейских правительств Сибири // Известия Омского государственного историко-краеведческого музея. № 4. С. 210–216.

6. Гущин Н.Я., Журов Ю.В., Боженко Л.И. Союз рабочего класса и крестьянства Сибири в период построения социализма (1917–1937 гг.). Новосибирск: Изд-во Наука, Сиб. отд-ние, 1978. 430 с.

7. Рынков В. Экономическая политика контрреволюционных правительств Сибири (вторая половина 1918–1919 г.). Автореф. дис. ... к. и. н., Новосибирский государственный университет, 1998. 26 с.

8. Рынков В.М. Финансовая политика антибольшевистских правительств востока России (вторая половина 1918 — начало 1920 г.). Новосибирск: Изд. центр НГУ, 2006. 211 с.