

Способы обеспечения финансирования государства в переломные моменты развития российской государственности

Ways to Ensure State Financing at Turning Points in the Development of Russian Statehood

УДК 336.22

DOI: 10.12737/1998-0701-2023-9-12-33-38

Д.М. Челноков, аспирант, Российский биотехнологический университет, налоговый консультант, управляющий партнер Юридической фирмы «Формула согласия»

e-mail: info@fs.tax

D.M. Chelnokov, Postgraduate Student, Russian Biotechnological University, Tax Consultant, Managing Partner of the Law Firm «Formula Soglasiya»

e-mail: info@fs.tax

Аннотация. В статье рассмотрены формы и методы взимания налогов в различные этапы истории Российского государства с учетом особенностей социального и политического положения.

Ключевые слова: развитие налогообложения, взимание налогов, налоговый контроль, ответственность за налоговые нарушения, методы обеспечения уплаты налогов.

Abstract. The article examines the forms and methods of collecting taxes at various stages of the history of the Russian state, taking into account the peculiarities of the social and political situation.

Keywords: development of taxation, collection of taxes, tax control, responsibility for tax violations, methods of ensuring payment of taxes.

Существование любого государства неразрывно связано с постоянным поиском источников его финансирования. Более того, наличие источников постоянного и относительно стабильного финансирования — одно из обязательных условий для создания государственности.

В настоящее время поиск источников финансирования государства является задачей налоговых органов. Для реализации этой задачи налоговые органы реализуют свои властные полномочия, осуществляя налоговый контроль. Методы, способы и порядок осуществления налогового контроля четко закреплены в налоговом законодательстве и регулируются высшими органами исполнительной и судебной власти.

Цель данной статьи — попытаться описать переломные события русской истории, оказавшие, по мнению автора, ключевое значение на формирование вида и способов реализации властных полномочий со стороны государства, направленных на пополнение бюджетной системы Российского государства.

Начальным этапом развития налогообложения в Российском государстве можно считать выплату дани в период монголо-татарского ига.

Первоначально, после завоевания Руси, монголы забирали 1/10 «со всего», при этом десятина взималась не только с имущества, обложению также подлежали скот и, что более важно, люди. То есть каждый десятый житель покоренной территории Руси должен был стать собственностью монголов.

Монголами на Руси была выстроена достаточно сложная система взимания налогов. Изначально право взимать налоги и осуществлять налоговый контроль было предоставлено мусульманским купцам. Но данная система не оправдала себя, поскольку злоупотребления носили массовый характер, были причиной постоянных волнений и недовольства жителей Руси, система требовала постоянного силового вмешательства. А учитывая, что существенная часть собираемой дани оседала в карманах мусульманских купцов, не являющихся частью властной вертикали Мон-

гольской империи, данная система была упразднена и заменена на систему взимания дани силами монгольских чиновников.

Одной из мер налогового контроля, принесенной монголами на Русь, можно считать перепись населения. Данная мера, не являясь прямым актом военной агрессии, все же проводилась методами силового принуждения.

Целью переписи населения на Руси являлось определение количества данников для возможности дальнейшего прогнозирования размеров поступления доходов с завоеванных территорий. Таким образом, перепись населения на Руси, проводимую монголами в середине XIII века, можно считать первым мероприятием, предназначенным для прогнозирования величины поступления денежных средств в бюджет.

Первыми русскими государственными учреждениями, осуществляющими функции налогового контроля, можно считать *мытные приказы*.

Мытные приказы отвечали за сбор налогов и пошлин в России. Их история уходит корнями в далекий XIII век, когда Русь еще находилась под монголо-татарским игом.

Первый мытный приказ был основан в 1257 г. в Великом Новгороде, а затем данная практика распространилась на другие города и княжества Руси.

Появление подобных учреждений именно в Великом Новгороде можно объяснить широко развитыми торговыми связями.

Главным направлением деятельности мытных приказов было установление и сбор различных налогов и пошлин. В их обязанности входило:

- установление ставок налогов и сборов;
- сбор налогов и пошлин с ввозимых и вывозимых товаров;
- контроль за соблюдением правил торговли и налогообложения;
- разрешение торговых споров и конфликтов.

Мытным приказом руководил представитель боярской знати — окольничий. Боярин был главой приказа и отвечал за все его дела и решения. Также в систему управления приказом входили дьяки — чиновники высшего звена и подьячие — чиновники низового уровня. Так же, как и современные налоговые органы, мытные приказы не имели собствен-

ных силовых подразделений. Выполнение задач, требующих силового решения, осуществлялось путем привлечения «приданных людей» из иных силовых структур (в зависимости от времени и места деятельности мытных приказов).

В Москве мытные приказы появились в конце XV века, во времена правления Ивана III. В 1573 г. был создан единый мытный приказ, который контролировал сбор пошлин со всех товаров на территории Московского государства. Этот момент можно считать датой начала истории налоговой службы России.

В 1714 г. Петром Алексеевичем Романовым был создан орган, специально предназначенный для контроля и надзора за соблюдением законов, — *фискалитет*. Фактически фискалитет появился в 1711 г. при учреждении сената. Однако задачи, полномочия и средства деятельности фискалитета не были четко определены. В марте 1714 г. Петром I был издан указ «О должности фискалов».

Фискалы — это должностные лица, которые занимались тайным надзором за деятельностью государственных учреждений и чиновников.

Непосредственный налоговый контроль не был основной функцией фискалов, поскольку первостепенной их задачей была борьба с коррупцией. Однако, учитывая особенности переходного периода Петровской эпохи, чтобы выстроить стабильную систему пополнения бюджета от налоговых поступлений и уплаты пошлин, необходимо было сломать системы «кормления», укоренившуюся в допетровскую эпоху.

До начала XVIII века получение взятки не считалось государственным преступлением. Чиновники на местах, а также чиновники высшего уровня получали «подарки» от просителей, что и было их источником дохода. В результате такого подхода поступления в казну зависели не от реального экономического потенциала той или иной деятельности или региона, являвшихся источниками налоговых поступлений, а от решений, принимаемых теми или иными должностными лицами.

В задачу фискалов входило изменение данной системы путем искоренения коррупции как основы существования чиновничьего аппарата.

Не являясь по сути органом налогового контроля, служба фискалов заложила основы



системы государственного управления в целом и налогового контроля в частности, которая, претерпевая существенные изменения на различных этапах своего развития, сохранила основные сущностные принципы до наших дней.

В XVIII веке одним из основных способов сбора налогов была *подушная подать*. Подушная подать составляла порядка 50% дохода государства.

Первоначально подушная подать была введена указом Петра I в 1724 г. с целью содержания армии в мирное время.

Подушная подать являлась прямым налогом и обладала признаками налога, характерными для современной налоговой системы. Подушная подать была установлена государством и обеспечивала деятельность государства. Подушная подать имела объект налогообложения — *душа*, был определен фиксированный период взимания подати, а также круг налогоплательщиков — *мужское население податного сословия*, была также установлена фиксированная сумма подати.

Подушной податью были обложены низшие слои населения, таким образом подушная подать была своеобразным налогом на бедность.

При взимании подушной подати не применялась централизованная система распределения бюджета. Собранные средства не свозились в столицу для дальнейшего перераспределения, а фактически распределялись на местах. В центр направлялись отчеты о распределении средств.

Согласно информации из Большой российской энциклопедии, на протяжении всей истории подушной подати ее взимание сопровождалось существенными недоборами. Генерал-прокурор Сената, обер-прокурор Синода, сенатор Яков Петрович Шаховской в отчете по сбору подушной подати за 30 лет в 1762 г. писал, что «многие миллионы государственной казны в неизвестности находятся».

С введением подушной подати появились новые методы налогового контроля. Для перехода от сбора налога со двора к «поголовному» налогообложению была проведена перепись мужского населения, длившаяся с 1718 по 1724 г. Впоследствии проведение переписи получило название *ревизии*. Ревизии не имели такого массового характера, как перепись 1718–1724 гг. Как правило, ревизии имели локальный характер.

Введение паспортной системы также стало одним из способов обеспечения эффективного исполнения сбора подушной подати. Крестьянин, который уходил на заработки в местность, расположенную дальше 30 верст от места его жительства, должен был с собой иметь паспорт с указанием срока его возвращения домой.

Ответственность за сбор подушной подати у государственных крестьян лежала на общине и осуществлялась по принципу круговой поруки. Обязанность сбора подушной подати с помещичьих крестьян лежала на помещике. В городах сбором занимались органы посадского самоуправления и городская администрация.

В случае неисполнения обязанности по выплате подушной подати в село, поместье либо общину направлялась команда, которая передавала письменное предписание исполнить обязанность по уплате недоимки. Обязанность содержания и обеспечения команды ложилась на общину, не уплатившую в срок подать.

Также недоимка могла быть взыскана принудительно приставами. Пристав описывал имущество должника. Часть имущества должника могла быть изъята в качестве залога до оплаты долга. В случае если должник не исполнял обязанности по уплате долга в определенный срок, его имущество могло быть продано на аукционе для погашения задолженности.

Мерой силового принуждения являлся арест. Крестьяне содержались под арестом до полной выплаты недоимки. Также под арест мог попасть помещик, не исполнивший обязанность по сбору подати. В случае смерти арестованного под арест могли быть заключены его дети мужского пола.

Крайней мерой силового принуждения был *правеж*. Правеж мог проявляться в виде различных телесных наказаний. Должника могли поставить босиком на снег, пороть розгами или батогами, применялись и иные насильственные методы, не направленные на причинение непоправимого вреда здоровью.

На большей части территории Российской империи подушная подать была отменена в 1887 г. Однако на территории Сибири она просуществовала до 1897 г. (по другому источникам — до 1899 г.).

Подушная подать, по мнению многих исследователей-славянофилов XIX века, поло-

жившая начало крепостному праву, пережила его на 26 лет.

В XIX веке наряду с подушной податью и иными прямыми налогами значительную долю налоговых поступлений составляли *косвенные налоги*. Они включали в себя различные виды налогов, такие как акцизы, таможенные пошлины, налоги на продажу товаров и услуг, а также налоги на импорт и экспорт.

Акцизы были одним из наиболее распространенных видов косвенных налогов. Они взимались с определенных товаров, таких как алкоголь, табак, чай, кофе и сахар. Однако основным государственным доходом косвенного налогообложения был акциз на алкоголь. В первой половине XIX века *питейный доход* — акциз, уплачиваемый с продажи алкоголя, а также с питейных заведений, — составлял до четверти доходов государства. К концу 1850-х гг. доля доходов от питейного дохода достигала уже 40%.

Таможенные пошлины также были важным источником доходов, особенно в связи с ростом международной торговли. К концу XIX века более трети поступлений от косвенных налогов приходилось на таможенные пошлины.

Если к концу XVIII века основную долю налоговых поступлений составляли прямые налоги, в первую очередь подушная подать, то к концу XIX века доля косвенных налогов составляла уже порядка 85% от общей доли налоговых поступлений.

Министр финансов Российской империи Сергей Юльевич Витте писал: «Косвенные налоги имеют существенные преимущества над прямыми налогами ввиду того, что взимание их гораздо легче, не требует никаких принудительных мер, всегда тяжелых и нередко убыточных для плательщиков, уплата косвенных налогов производится по мере потребления обложенных налогами продуктов небольшими взносами и в такое время, когда плательщик имеет средства для покупки этих продуктов, а следовательно, и для уплаты налогов».

Для обеспечения оплаты налогов в XIX веке использовались различные методы. Одним из наиболее распространенных методов оставалось использование *судебных приставов*.

Также за неуплату налогов использовались *штрафы*. Размер штрафа мог быть различным и зависел от суммы неуплаченного налога.

Меры силового принуждения к уплате налогов в XIX веке не имели широко распространения. Даже если такие меры принуждения к уплате налогов и встречались, то это скорее было личной инициативой исполнителей, нежели общей политикой государства.

В отличие от XVIII века, когда молодой империи для обеспечения своего существования требовался постоянный приток средств, Российская империя XIX века была величайшей державой, уничтожившей Великую армию Наполеона. И этой империи требовалось внутреннее спокойствие в стране. На первое место ставилось создание отлаженной, последовательно действующей системы налогового контроля, а не методы силового принуждения за каждый отдельный факт неуплаты налогов. В связи с этим налоговый контроль в XIX веке имел направленность на более мягкое и гибкое проявление по сравнению с предшествующими веками.

В молодой Советской России процесс перехода от взимания налогов в денежной форме к налогообложению в натуральной форме проходил достаточно быстро, и подобная ситуация сложилась уже в 1918 г.

На этапах своего становления налоговая политика Советской России имела тенденцию к смещению налогового бремени на наиболее состоятельные слои населения.

Декретом Совета народных комиссаров (СНК) от 31 октября 1918 г. «О единовременных чрезвычайных революционных налогах» региональным и местным Советам депутатов предоставлялось право вводить чрезвычайный революционный налог для лиц, принадлежащих к буржуазному классу. При этом вводились ограничения, носившие социальную направленность. В частности, запрещался формальный подход, основанный исключительно на анализе данных о состоянии текущих счетов плательщиков в Народном банке Российской Республики, предоставлялось право освобождать либо снижать ставки налога с общественно-полезных промышленных предприятий, если эти ставки были исчислены в таком размере, что угрожали развитию предприятий. Также предоставлялось право уменьшать сумму или «исправлять раскладку» для отдельных налогоплательщиков. Запрещалось взимать налог с национализированных и му-



ниципализированных предприятий, а также с потребительских кооперативов и находящихся в ведении Советов депутатов сельскохозяйственных коммун. Распределение налога необходимо было производить исходя из реального имущественного положения потенциального налогоплательщика.

При этом допускалось одновременно с чрезвычайным налогом взимание всех текущих налогов, а также недоимок за прошедшие периоды.

В декрете СНК от 31 октября 1918 г. есть примечание о том, что налог должен взиматься преимущественно наличными деньгами. Данное обстоятельство указывает на постепенный переход к натуральной форме изъятия налогов в целях обеспечения нужд государства.

Тенденция к переносу налогового бремени на обеспеченные слои населения соответствует социальным принципам, на которых строилось Советское государство. Также данный принцип полностью согласовывался с политикой государства, направленной на полное перераспределение материальных благ в стране.

В связи с обесцениванием национальной валюты к 1921 г. налогообложение (а также иные формы обеспечения деятельности государства) почти полностью стало осуществляться в натуральной форме.

Полноценное денежное обращение и, как следствие, взимание налогов в денежной форме восстановилось с введением новой экономической политики (НЭП), принятой в марте 1921 г.

Несмотря на то что внешне налоговая система нового государства напоминала налоговую систему царской России, изменились основные принципы налогообложения. В первую очередь в сфере налогообложения прослеживалась явная социальная направленность. Как говорилось ранее, распределение налогового бремени осуществлялось исходя из классового принципа, при этом, в отличие от налогового законодательства царской России, которое снижало налоговое бремя для высших слоев населения исходя исключительно из социального статуса налогоплательщика, в Советской России учитывалось также имущественное положение лица. Косвенное налогообложение было направлено в первую очередь на товары, не являющиеся товарами первой необходимости, такие как алкоголь,

табак, кофе, отдельные виды текстильной продукции. Освобождались от уплаты налогов беднейшие слои населения, льготы предоставлялись мелким ремесленникам и кустарям. Также налоговые послабления предоставлялись гражданам, живущим в тяжелых климатических условиях, в первую очередь жителям Крайнего Севера.

Во времена НЭПа основное налоговое бремя было возложено на частный капитал.

Среди нарушений налогового законодательства широкое распространение имели торговля подакцизными товарами без акцизной бандероли; создание фиктивных кооперативов, фактически имеющих единый центр принятия решений; осуществление деятельности от имени иного лица, относящегося к иному социальному слою; занижение стоимости имущества, объемов реализации; искажение информации о реальном характере деятельности, а также ростовщичество.

Как видно, фальсификат, дробление бизнеса, назначение на должность фиктивного директора, сокрытие доходов и незаконная банковская деятельность не являются изобретением современного мира, предприниматели Советской России успешно использовали данные механизмы еще 100 лет назад.

И так же, как и сегодня, государство боролось с данными проявлениями. Подобные действия считались преступлениями, и борьба с ними, а следовательно, и методы налогового контроля были возложены на органы милиции. Как следствие, налоговый контроль в первую очередь осуществлялся путем уголовного преследования.

Советская власть рассматривала противоправные действия, направленные на неуплату налогов не как преступления в сфере экономической деятельности, а как преступления против государственной власти, направленные на снижение эффективности советской политики, подрыв основ государственного управления, что представляло серьезную социальную и политическую опасность.

В 1927 г. на XV съезде Всесоюзной коммунистической партии большевиков было принято решение о коллективизации. Коллективизация, проводившаяся с 1928 по 1937 г., фактически отменила частный капитал в Советской России; и нарушения, связанные с не-

уплатой налогов либо сокрытием доходов, окончательно перестали быть предметом налогового контроля в привычном для нас понимании.

Советская Россия была государством социальной направленности, стремившимся снизить бремя, лежащее на плечах своих граждан, в том числе и налоговое. Так, 7 мая 1960 г.

был принят закон «Об отмене налогов с заработной платы рабочих и служащих». Развитие частного капитала не поощрялось и считалось, что оно ведет к эксплуатации широких масс трудящихся людей. И поскольку после отмены НЭПа институт налогообложения в СССР не развивался, то не было и налогового контроля.

Литература

1. Анисимов Е.В., Проскурякова М.Е. Указы Петра I. Указ о должности фискалов. — <https://spbiiiran.ru/ukazy-petra-i-ukaz-o-dolzhnosti-fiskalov/>
2. Власова Е.Л. Налоговые преступления: исторический и социальный аспекты. — <https://cyberleninka.ru/article>
3. Вернадский Г.В. История России. Монголы и Русь / пер. с англ. — Тверь: ЛЕАН; М.: Аграф, 1997. — 476 с.
4. Гензель П.П. Налогообложение в России времен НЭПа. — М.: О-во купцов и промышленников России, 2006. — 375 с.
5. Декрет ВЦИК от 30.10.1918 «Об обложении сельских хозяев натуральным налогом в виде отчисления части сельскохозяйственных продуктов». — СУ РСФСР, 1918, № 82, ст. 864; Известия ВЦИК, № 248, 14.11.1918.
6. Декрет Совета народных комиссаров от 31.10.1918 «О единовременных чрезвычайных революционных налогах, устанавливаемых местными Советами Депутатов». — Известия ВЦИК, № 242, 05.11.1918.
7. Декрет Совета народных комиссаров РСФСР от 15.07.1921 «Об ответственности за нарушение декретов о натуральных налогах и об обмене». — СУ РСФСР, 1921, № 55, ст. 346; Известия ВЦИК, № 163, 27.07.1921.
8. Закон СССР от 07.05.1960 «Об отмене налогов с заработной платы рабочих и служащих». — Ведомости ВС СССР, 1960, № 18, ст. 135; Ведомости ВС РСФСР, 1960, № 17.
9. Захаров В.Н., Петров Ю.А., Шаццлло М.К. История налогов в России. IX — начало XX века. — М.: РОССПЭН, 2006. — 294 с.
10. История ФНС России. — https://www.nalog.gov.ru/rn77/about_fts/fts/history_fts/ От царской до современной налоговой системы России.
11. Копылова О.П. Прокурорский надзор: учеб. пособие. — Тамбов: Изд-во ТГТУ, 2007. — 163 с.
12. Корчмина Е.С. Блеск и нищета Российской империи. — <https://arzamas.academy/materials/>
13. Корчмина Е.С., Наседкин Е.Н. Подушная подать // Большая российская энциклопедия 2004–2017. — <https://old.bigenc.ru>
14. Миллер Н.В. Изменения в налоговой системе России XIX века // Вестник Омского университета; серия «Экономика». — 2008. — № 2. — С. 138–141.
15. Орлов И.Б. Новая экономическая политика (НЭП), комплекс социально-экономических преобразований в РСФСР и СССР, проводившихся РКП(б)–ВКП(б) в 1921–1929 гг. // Большая российская энциклопедия 2004–2017. — <https://old.bigenc.ru>
16. Платонова Н.В. Государственный контроль (фискалитет) в России и русское общество в первой четверти XVIII века: дис. ... к. и. н. — М., 2000. — 220 с.
17. Полиевктов М.А. Проект бар. Гюйсена об учреждении в России фискал-коллегии (1713). — М.: Имп. о-во истории и древностей рос. при Моск. ун-те, 1914. — 46 с.
18. Президентская библиотека. — <https://www.prilib.ru/history/619124>
19. Середа И.М. Преступления против налоговой системы: характеристика, ответственность, стратегии борьбы: автореферат дис. ... д. ю. н. — Иркутск: Байкал. гос. ун-т экономики и права, 2006. — 47 с.
20. Тошева М.С. Налоговые преступления в Советской России в 1917–1929 годах: формы проявления и особенности государственного противодействия». — <https://cyberleninka.ru/article>

