

Старовойтова Евгения Николаевна, Долидович Олеся Михайловна

РЕОРГАНИЗАЦИЯ НАЛОГОВОГО АППАРАТА СОВЕТСКОГО ГОСУДАРСТВА ПРИ ПЕРЕХОДЕ К НОВОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКЕ

В статье проанализирован процесс формирования налогового аппарата Советского государства во время перехода от политики военного коммунизма к новой экономической политике. На основе изучения нормативных актов, трудов теоретиков и практиков финансовой политики авторы выделили основные этапы реорганизационного процесса, охарактеризовали деятельность новых отделов и подразделений в структуре главного государственного финансового учреждения, виды налогов и способы их взимания, отметили трудности в комплектовании штатов сотрудников ведомства.

Адрес статьи: www.gramota.net/materials/3/2016/12-3/50.html

Источник

Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики

Тамбов: Грамота, 2016. № 12(74): в 3-х ч. Ч. 3. С. 181-184. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: www.gramota.net/editions/3.html

Содержание данного номера журнала: www.gramota.net/materials/3/2016/12-3/

© Издательство "Грамота"

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: www.gramota.net

Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: hist@gramota.net

УДК 94(47)

Исторические науки и археология

В статье проанализирован процесс формирования налогового аппарата Советского государства во время перехода от политики военного коммунизма к новой экономической политике. На основе изучения нормативных актов, трудов теоретиков и практиков финансовой политики авторы выделили основные этапы реорганизационного процесса, охарактеризовали деятельность новых отделов и подразделений в структуре главного государственного финансового учреждения, виды налогов и способы их взимания, отметили трудности в комплектовании штатов сотрудников ведомства.

Ключевые слова и фразы: нэп; военный коммунизм; финансовая политика; налоговые органы; губернские финансовые отделы; Народный комиссариат финансов.

Старовойтова Евгения Николаевна, к.и.н., доцент

*Сибирский государственный аэрокосмический университет имени академика М. Ф. Решетнева, г. Красноярск
jane_star78@mail.ru*

Долидович Олеся Михайловна, к.и.н.

*Сибирский федеральный университет, г. Красноярск
dolidovich@mail.ru*

**РЕОРГАНИЗАЦИЯ НАЛОГОВОГО АППАРАТА СОВЕТСКОГО ГОСУДАРСТВА
ПРИ ПЕРЕХОДЕ К НОВОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКЕ**

Октябрьская революция 1917 г. кардинально изменила общественно-политическое и социальное устройство России. Для формирования и функционирования нового социалистического государства были необходимы соответствующие институты и ведомства, в число которых входили структуры финансового управления. Среди них наибольшее значение имели налоговые органы, т.к. от их работы зависела наполняемость бюджета. Исследование реорганизации налогового аппарата при переходе от военного коммунизма к нэпу позволяет определить, насколько быстро правительство смогло создать эффективную систему по управлению внутренними финансовыми потоками, а также выявить ключевые факторы этого процесса.

При изучении вопроса использовались два основных вида источников. Первый – нормативные акты Советского государства: декреты и положения Совета народных комиссаров (СНК) и Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета (ВЦИК). Они составляли правовую основу осуществления как нэпа в целом, так и финансовой и налоговой политики в частности. К этому же типу источников следует отнести инструкции и циркуляры Народного комиссариата финансов (НКФ), определявшие конкретные меры по работе центральных и местных налоговых органов. Второй вид источников – работы теоретиков экономической науки и практиков финансовой политики, которые занимали руководящие посты и должности в финансовых и налоговых органах. В трудах Г. Я. Сокольников, П. П. Гензеля, Н. Н. Крестинского, Н. А. Добросмыслова, Л. Л. Оболенского приведены обширные статистические материалы, личные оценки и характеристики исследуемого явления. Эти материалы опубликованы как отдельными изданиями, так и в виде статей в официальных печатных органах НКФ – журналах «Вестник финансов», «Известия Народного комиссариата финансов» (до 1922 г.) и «Финансовой газете», которые сосредоточены в фондах Российской национальной библиотеки.

Вопрос о создании налогового аппарата Советского государства при переходе к нэпу в советской исторической науке рассматривался, во-первых, при изучении общей финансовой политики – в монографиях Г. Л. Марьяхина «Налоговая система СССР» [9] и В. П. Дьяченко «История финансов СССР» [4]. Во-вторых, в исследованиях по истории создания советских государственных органов – трудах А. А. Нелидова «История государственных учреждений СССР. 1917-1936» [13], Т. П. Коржихиной «История и современная организация государственных учреждений СССР. 1917-1972» [7], М. П. Ирошниковой «Создание Советского центрального государственного аппарата» [6].

Современные российские исследователи интересуются, прежде всего, историческим значением периода нэпа в развитии нашей страны и в этом контексте анализируют финансовую политику: М. Н. Новиков «Исторический опыт нэпа: идеи и реальность» [15], И. Б. Орлов «Новая экономическая политика: история, опыт, проблемы» [17], А. Е. Ненин «Совнарком и новая экономическая политика (1921-1923 гг.)» [14]. Зарубежные историки делают акцент на изучении социального [25] и политического [26] содержания нэпа, поэтому вопрос о создании налогового аппарата Советского государства они, как правило, также не рассматривают.

В первые годы существования советской страны были подвергнуты реорганизации центральный и местный налоговые аппараты. На первом этапе (конец 1917 – начало 1921 г.) основной чертой, характеризующей мероприятия, предпринятые в отношении налоговой системы вообще и налоговых органов в частности, являлась их направленность на упрощение системы налогов и аппарата их взимания. Главными причинами этого были обстоятельства военного времени – свертывание денежных и товарных отношений в условиях военного коммунизма и, как следствие, отмирание денежных налогов [16, с. 184; 24, с. 125-127]. Советская власть не ставила своей целью ликвидировать как саму налоговую систему, так и органы их взимания. Совсем наоборот, согласно декрету СНК от 24 ноября 1917 г. правительство продолжало взимать налоги, введенные царским и Временным правительствами [20, с. 87].

Первоначально структура центральных и местных налоговых органов представляла собой параллельно действующие прежние (губернские и уездные казенные палаты и акцизные управления), а также вновь созданные при местных исполнительных комитетах финансовые отделы для заведования делами местного обложения [13, с. 606-607]. В системе Народного комиссариата финансов продолжали работу центральные налоговые учреждения: Департамент окладных сборов (по прямым налогам) и Главное управление неокладных сборов (по косвенным налогам). Упразднение старых и создание новых органов взимания началось в 1919 г. Заведование налоговым делом на местах было сосредоточено в губернских финансовых отделах и подотделах прямых налогов и пошлин, косвенных налогов, а также в уездном финансовом отделе – его налоговым подотделе [12, с. 10].

Этапом возрождения денежной налоговой системы и восстановления налогового аппарата можно считать 1921 г. Именно тогда сложились принципы организации и функционирования налоговых органов, которые просуществовали на протяжении всего нэпа. Необходимость возобновления налогообложения стала закономерным результатом осуществления и проведения основных линий нэпа, поскольку правительство восстанавливало деятельность частных производств и промыслов, свободу торговли, платность отпускаемых продуктов и оказываемых услуг [1, с. 8].

Одной из своих первых и главных задач советское правительство считало необходимость укрепления денежной системы. Объем денежной массы, выпущенной в обращение в годы Гражданской войны, достиг невероятных размеров в результате постоянных эмиссий [23, с. 203]. Все эти деньги теряли ценность, не будучи востребованными советским государством из-за отсутствия потребительских отношений между ним и населением. Восстановление денежных налогов рассматривалось правительством, во-первых, как одно из средств обратного прилива денежной массы в руки государства и, во-вторых, как наиболее доступный в сложившихся обстоятельствах источник государственных доходов [2; 5, с. 2].

Главным обстоятельством, затруднявшим эффективное обложение и взимание налогов, была практически полная остановка деятельности как центрального, так и местного налоговых аппаратов накануне самого перехода к новой экономической политике. Последним шагом в этом направлении стал циркуляр Центрального налогового управления от 9 февраля 1921 г. о приостановлении взимания налогов, которым работники налоговых управлений губернских финотделов и налоговых подотделов уездных финотделов по прямым налогам переводились в другие подразделения финансовых отделов: «Наличный состав сотрудников их должен быть временно используем для других работ, однако, в пределах ведения финансовых отделов, без перевода в другие отделы исполкомов» [21, с. 63].

Первым мероприятием советской власти в налоговой сфере после объявления перехода к нэпу стал переход от распределительной системы продовольственной разверстки к налоговым ставкам. Одновременно с построением налоговой системы, отвечающей потребностям новой экономической политики, руководство страны приступило к реформированию центрального и местного налоговых аппаратов, способных выполнять возлагавшиеся на них обязанности по взиманию вновь вводимых налогов.

Исчисление и взимание продовольственного налога потребовало особых органов, так как специфика этого неденежного натурального налога не позволяла заниматься этим прежним налоговым органам. 19 мая 1921 г. Совет народных комиссаров утвердил «Положение о налоговой инспекции Народного комиссариата продовольствия»: «Ввиду возложения на Наркомпрод новых задач по взиманию продовольственных и сырьевых налогов, Военный Отдел Управления Заготовок Наркомпрода и соответствующие подотделы его местных продовольственных органов реорганизуются в Инспекторский Отдел и соответствующие отделы на местах» [10, с. 26]. Инспекторский Отдел и соответствующие подотделы местных продорганов делились на подотделы (на местах – отделения): контрольно-налоговый, административный и канцелярию.

Для контроля за взиманием продовольственных и сырьевых налогов учреждались должности старших инспекторов, в подчинении которых находился штат разездных налоговых инспекторов. Таким образом, исчислением и взиманием первого налога нэпа в силу его натурального характера занимались отнюдь не органы финансового ведомства, а те учреждения, в компетенцию которых входило заведование продовольственными делами и политикой государства. Непосредственное формирование налогового аппарата началось летом 1921 г., когда окончательно определился переход к новой экономической политике [8, с. 1].

Первым налоговым законом в сфере торгово-промышленной деятельности стал декрет ВЦИК от 26 июля 1921 г. о промысловом налоге [21, с. 175]. Обложение налогом и наблюдение за его взиманием на местах было возложено на губернские финансовые отделы, в ведении которых учреждались должности финансовых инспекторов. Для содействия последним в каждом уезде, городе, районе и волости образовывались налоговые комиссии, члены которых (в количестве от двух до пяти) избирались исполкомами из числа плательщиков промышленного налога. Вопросы назначения и увольнения финансовых инспекторов, формирования налоговых комиссий и особенности их деятельности определялись правилами и инструкциями, изданными Народным комиссариатом финансов.

Что касается самих губернских финансовых отделов (губфинотделов), уполномоченных государственной властью ведать местным исчислением и взиманием налогов, то к обозначенному периоду времени они имели следующий вид. В своем составе губфинотдел имел приходно-расходную кассу и управления: бюджетно-расчетное, управление делами, налоговое управление. Последнее, в свою очередь, разделялось на подотделы: прямых налогов, местного бюджета, учета доходов и сборов, косвенных налогов. При подотделе прямых налогов действовала финансовая инспекция, а при подотделе косвенных налогов – инспекция по косналогам. Уездный финансовый отдел строился по упрощенному типу, разделялся на подотделы: бюджетно-расчетный, уездную приходно-расходную кассу и канцелярию [11, с. 21].

Возвращаясь к декрету о промысловом налоге от 26 июля 1921 г., точнее к правилам и инструкциям о его применении, прежде всего, следует отметить создание налоговых комиссий в помощь финансовым отделам,

т.е. структур, ранее не имевших места в практике государственного налогообложения. Первоначально функции и самих финотделов, и налоговых комиссий заключались в проведении подготовительных мероприятий по введению налога, который, к слову, вводился на тот момент в весьма упрощенном варианте, так как условия реальной действительности осложняли его осуществление. Основной причиной, не позволившей ввести промысловый налог в полном виде, была дезорганизация местных налоговых органов из-за острой нехватки квалифицированных специалистов.

По поводу налоговых работников были даны разъяснения в специальной инструкции Наркомфина от 3 сентября 1921 г., согласно которой финансовые инспекторы назначались губернскими финотделами взамен упраздненных должностей податных инструкторов, находившихся прежде под начальством уездных финотделов. С учреждением должности финансового инспектора исчисление налогов сосредоточивалось в руках последнего, являвшегося агентом губфинотдела и действовавшего под его непосредственным руководством и наблюдением [22, с. 58].

Финансовые инспекторы состояли при налоговой части губфинотдела и распределялись для постоянной работы по определенным районам. На эти должности назначались, во-первых, лица, имевшие служебный стаж в качестве податных инструкторов и их помощников и, во-вторых, выдержавшие испытания при коллегиях губфинотделов на должность податных инструкторов по программе, утвержденной Наркомфином, и уже фактически занимавшие эти должности.

Инструкцией от 3 сентября 1921 г. центральное налоговое учреждение для исчисления уравнительного сбора – составной части промыслового налога – предписывало организацию районных налоговых комиссий в каждом районе, где был введен такой сбор. Члены районных налоговых комиссий в количестве пяти человек избирались местными исполкомами из числа плательщиков налога. Списки кандидатов составлялись финансовым инспектором, под председательством которого эти комиссии и состояли.

Согласно циркуляру Налоговой части Наркомфина от 23 сентября 1921 г., кроме районных налоговых комиссий в каждом городском поселении при необходимости могли быть учреждены еще и местные налоговые комиссии. В их обязанности входили проверка правильности выборки патентов (в сотрудничестве с финансовым инспектором или самостоятельно) и сбор сведений, необходимых для обложения уравнительным сбором торговых, промышленных предприятий и личных промысловых занятий [Там же, с. 66].

Таким образом, главным и важнейшим результатом приведенных инструкций и положений стало создание органов и учреждений, ответственных за обложение и взимание одного из основных налогов – промыслового.

Возрождавшаяся финансовая система и налоговая деятельность потребовали создания новых отделов и подразделений в структуре главного государственного финансового учреждения. Одновременно с изданием декрета о промысловом налоге 26 июля 1921 г. ВЦИКом было утверждено и новое положение о Народном комиссариате финансов, среди основных функций которого выделялось регулирование налоговой системы. В структуре Наркомфина были выделены следующие подразделения: организационно-налоговое управление, управление делами, сметно-бюджетное управление, управление фабриками заготовления государственных знаков (Гознак), счетно-операционное управление, Государственное хранилище ценностей РСФСР (Гохран) [22, с. 185].

Организационно-налоговое управление, где сосредотачивалась вся руководящая деятельность по вопросам финансовой и налоговой политики, в своем составе имело отделы: общих вопросов, организационно-инструкторский, налоговую часть. Отдел общих вопросов ведал разработкой вопросов финансовой политики и издательской деятельностью Народного комиссариата финансов. В его состав входил Институт экономических исследований. Организационно-инструкторский отдел отвечал за организацию, информацию, инспектирование и обследование учреждений Наркомфина. Налоговая часть непосредственно работала по вопросам налогов и налоговой политики. Как видно, данное положение еще не предусматривало разделения функций в сфере осуществления налоговой политики, так как все дело заведования ею поручалось налоговой части без разделения на подотделы.

С марта 1922 г. число управлений Наркомфина было увеличено до девяти: административное, бюджетное, валютное, управление налогами и государственными доходами, управление фабриками государственных знаков, Государственное хранилище ценностей, Главное управление государственным страхованием, Государственный банк, финансово-экономическое бюро.

Управление налогами и государственными доходами имело теперь более дробную структуру и состояло из отделов: учета государственных доходов, прямых налогов и пошлин, косвенных налогов и сборов, местных сборов, общего отдела. Каждый из вновь образованных отделов ведал определенным кругом налоговых вопросов. Так, в ведении отдела прямых налогов и пошлин состояли все прямые государственные налоги и пошлины, руководство взиманием этих сборов, инструктирование и ревизия местных налоговых органов, участие в организации и укомплектовании личным составом местного аппарата взимания.

Дальнейшее развитие налоговой системы пошло по линии восстановления косвенного обложения. Циркуляр Налоговой части Организационно-налогового управления Наркомфина и ВСНХ от 22 августа 1921 г. предписывал губернским финансовым отделам в срочном порядке приступить к организации подотделов косвенных налогов. В качестве работников этих подотделов было рекомендовано использовать личный состав бывших акцизных управлений, к тому времени задействованный на службе в губернских советах народного хозяйства [22, с. 191].

О выделении заведования акцизным обложением в отдельный подотдел центрального финансового ведомства сообщал циркуляр Налоговой части Организационно-налогового управления НКФ от 5 сентября 1921 г. В составе Налоговой части была создана Секция косвенных налогов, позднее преобразованная в отдел косвенных налогов и сборов [Там же, с. 187].

Существенным препятствием на пути к нормальному функционированию вновь организуемого налогового аппарата был недостаток в личном составе его служащих – как в количественном, так и в качественном отношении. К началу нэпа часть сотрудников налогового аппарата трудилась в органах Народного комиссариата продовольствия, часть – в советах народного хозяйства. Действуя путем принудительной мобилизации, советскому руководству удалось вернуть некоторых работников в аппарат взимания. С этой целью были изданы декреты от 19 сентября 1921 г. о возвращении к работе по специальности работников налогового дела и от 18 января 1922 г., касавшийся специалистов акцизного обложения [Там же, с. 209].

И тем не менее недостаток работников налоговых органов в 1921-1922 гг. достигал 50% [3, с. 3]. Так, к 1 октября 1922 г. в налоговом аппарате Наркомфина насчитывался 10 131 работник, что составляло лишь 63,3% предписанного штата. Незначительным был и процент членов партии, работавших в налоговых органах: в 1922 г. – 4,2%. К 1923 г. эти показатели увеличились: общее количество налоговых работников выросло втрое, достигнув 30 758 человек, что по отношению к штатам составляло 92,8%, а численность партийных работников поднялась до 15,2% всего наличного состава [18, с. 31-32].

В целом задача, для разрешения которой советское правительство и центральное финансовое ведомство предпринимало все возможные меры, была решена в течение первых двух лет нэпа – государство имело практически заново сформированный налоговый аппарат в лице центральных и местных учреждений взимания, призванный стать обязательной составной частью целого государственного механизма.

Список литературы

1. Гензель П. П. Система налогов Советской России. М. – Л.: Экономическая жизнь, 1924. 86 с.
2. Добросмыслов Н. А. Налоги – от Октября до НЭПа // Вестник финансов. 1927. № 11. С. 81-89.
3. Доклад Члена Коллегии НКФ Альского о налоговом законодательстве РСФСР // Вестник финансов. 1922. № 15. С. 1-25.
4. Дьяченко В. П. История финансов СССР. М.: Наука, 1978. 493 с.
5. Иверонов С. Построение налогового аппарата по денежным налогам // Экономическая жизнь. 1922. 5 ноября.
6. Ирошников М. П. Создание Советского центрального государственного аппарата. М. – Л.: Наука, 1966. 302 с.
7. Коржихина Т. П. История и современная организация государственных учреждений СССР. 1917-1972. М., 1974. 310 с.
8. Крестинский Н. Н. Наша финансовая политика (тезисы для докладов) // Известия Народного комиссариата финансов. 1921. № 18. С. 1-8.
9. Марьяхин Г. Л. Налоговая система СССР. М.: Госфиниздат, 1952. 247 с.
10. Налоговое законодательство: сборник издательского отдела Народного комиссариата продовольствия. М.: Гос. изд-во, 1921. Вып. 2. 80 с.
11. Народный комиссариат финансов. 1917-1922 гг. М.: Фин.-экон. бюро, ред.-изд. отд., 1922. 215 с.
12. Народный комиссариат финансов: обзор деятельности с окт. 1917 г. по 1920 г.: к 8 Съезду советов. 20/XII 20 г. М.: Ред.-изд. коллегия Народного комиссариата финансов, 1920. 32 с.
13. Нелидов А. А. История государственных учреждений СССР: в 2-х т. М., 1962. Т. 1. 1917-1936 гг. 748 с.
14. Ненин А. Е. Совнарком и новая экономическая политика (1921-1923 гг.). Н. Новгород: Издательство Волго-Вятской академии государственной службы, 1999. 159 с.
15. Новиков М. Н. Исторический опыт нэпа: идеи и реальность. М.: Уникум-центр, 1997. 123 с.
16. Оболенский Л. Из истории организации финансовых учреждений // Вестник финансов. 1927. № 11. С. 182-193.
17. Орлов И. Б. Новая экономическая политика: история, опыт, проблемы. М.: Сигналь, 1999. 193 с.
18. Отчет Народного комиссариата финансов РСФСР XI съезду Советов за 1922-1923 год. М.: НКФ, 1924. 104 с.
19. Пасынков В. В. Организация финансового управления СССР. М.: Финансово-экономическое бюро НКФ СССР, 1924. 87 с.
20. Сборник декретов и распоряжений по финансам: в 5-ти т. Пг.: Ред.-изд. коллегия Нар. ком. фин., 1919. Т. 1. 440 с.
21. Сборник декретов и распоряжений по финансам: в 5-ти т. Пг.: Ред.-изд. коллегия Нар. ком. фин., 1921. Т. 3. 198 с.
22. Сборник декретов и распоряжений по финансам: в 5-ти т. Пг.: Ред.-изд. коллегия Нар. ком. фин., 1921. Т. 4. 243 с.
23. Сокольников Г. Я. Новая финансовая политика: на пути к твердой валюте. М.: Наука, 1995. 347 с.
24. Социальная революция и финансы: сборник к 3-му конгрессу Коминтерна. М.: НКФ, 1921. 158 с.
25. Nove A. An Economic History of the USSR: 1917-1991. N. Y.: Penguin, 1992. 473 p.
26. Russia in the Era of NEP: Explorations in Soviet Society and Culture / ed. by Sheila Fitzpatrick et al. Bloomington, Indianapolis: Indiana University Press, 1991. 344 p.

REORGANIZATION OF TAXATION OF THE SOVIET STATE DURING TRANSITION TO NEW ECONOMIC POLICY

Starovoitova Evgeniya Nikolaevna, Ph. D. in History, Associate Professor
Siberian State Aerospace University in Krasnoyarsk
jane_star78@mail.ru

Dolidovich Olesya Mikhailovna, Ph. D. in History
Siberian Federal University in Krasnoyarsk
dolidovich@mail.ru

The article analyzes the process of the formation of the Soviet state taxation during transition from the policy of War Communism to the New Economic Policy. On the basis of the study of regulations, works of theorists and experts in financial policy the authors identify the main stages of the reorganization process, describe activity of new departments and subdivisions in the structure of the main state financial institution, types of taxes and ways of their levy, note difficulties in staffing the department employees.

Key words and phrases: NEP; War Communism; financial policy; tax authorities; provincial financial departments; People's Commissariat of Finance.