

Экономическая история
Документы, исследования, переводы

В.Н. Захаров
Ю.А. Петров
М.К. Шацилло

ИСТОРИЯ НАЛОГОВ В РОССИИ

IX — НАЧАЛО XX ВЕКА



Экономическая история
Документы, исследования, переводы

В.Н. Захаров
Ю.А. Петров
М.К. Шацилло

ИСТОРИЯ НАЛОГОВ В РОССИИ

IX — НАЧАЛО XX ВЕКА

МОСКВА
РОССПЭН
2006

Захаров В.Н., Петров Ю.А., Шацилло М.К.

З 38 История налогов в России. IX — начало XX в. — М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2006. — 296 с. (Серия «Экономическая история. Документы, исследования, переводы»)

В коллективной монографии рассматривается эволюция налогообложения в контексте русской истории: с момента становления древнерусской государственности до 1917 года. Авторы выявляют тесную связь налоговой системы с социально-экономическим состоянием страны и показывают, что задачи государства во внешней и внутренней политике зачастую превышали его финансовые возможности, оборачиваясь усилением налогового пресса. В книге анализируется опыт реформирования налоговой системы со второй половины XIX в., показывается, как правительство постепенно заменяло традиционные способы взимания податей современными принципами налогообложения, основанными на равномерности обложения, расширении круга плательщиков, введении начал прогрессивности. Книга рассчитана на специалистов, студентов исторических и экономических вузов, а также всех, интересующихся историей России.

© В.Н. Захаров, Ю.А. Петров, М.К. Шацилло, 2006

© «Российская политическая энциклопедия», 2006

ISBN 5-8243-0689-3

ОТ АВТОРОВ

Предлагаемая вниманию читателя книга написана в известной мере «на злобу дня», поскольку налоги являются одной из животрепещущих проблем современной России. Но вместе с тем само налогообложение старо, как мир, и многие из переживаемых сегодня явлений уходят корнями в седую древность. Авторами, специалистами по дореволюционному прошлому России, руководило стремление познакомить заинтересованного читателя с более чем десятивековой историей налогов в нашем Отечестве, историей, которая содержит много поучительного и для нынешней России. «История никого не учит, — заметил однажды великий русский историк В.О. Ключевский, — но жестоко проучивает за незнание ее уроков». В книге нет прямых аналогий и сопоставлений с сегодняшней действительностью, но внимательному глазу легко обнаружить, сколь много сходных проблем стояло перед Россией и прежде, со времени становления государственности и до утверждения рыночной модели экономики на рубеже XIX—XX веков.

Налоги — неотъемлемая часть истории Российского государства. Само его возникновение, как и повсюду в мире, было сопряжено с взиманием дани с покоренных племен как первого вида налогообложения. Древнерусское «полюдь» с течением веков эволюционировало до подходящего налога, введенного в стране в годы Первой мировой войны. Взявшим в руки это издание откроется удивительная взаимосвязь основных событий русской истории с проблемой налогов, взиманием податей. Сквозь призму эволюции налогообложения вся отечественная история предстает как сложная, многообразная и нередко конфликтная система взаимоотношений народа и государства.

Свое начало эти отношения берут в тот легендарный период «Руси изначальной», когда киевские князья начали взимать дань с покоренных племен, утверждаясь в роли единовластных правителей первого русского государства. Децентрализация, раздробленность Киевской Руси с начала XII века проявилась прежде всего в распаде единой системы сбора податей. Лихолетье ордынского ига сопровождалось наложением на русские княжества тяжелой дани («выхода»), а передача сбора «выхода» в руки московских князей, Ивана Калиты и его преемников, стала залогом сохранения русской государственности и одним из главных факторов возвышения Москвы.

Прекращение выплаты «выхода» при Иване III символизировало ликвидацию ордынской зависимости. Отныне собираемые на Руси налоги целиком оседали в казне московских великих князей. При Иване IV Грозном впервые наметилось финансовое расхождение между интересами государя и его подданных: создание единого Московского царства и его

территориальное расширение в ходе длительных войн оплачено было за счет неимоверного налогового бремени. В течение XVI в. объем собираемых в России налогов вырос в 23 раза, а итогом политики «грозного царя» стали массовое обнищание и вымирание жителей страны. Именно потребностью прикрепить к государеву «тяглу» разоренных, покинувших свои деревни крестьян было вызвано к жизни крепостное право, на много веков предопределившее отставание России от развитых держав Западной Европы.

«Московское разорение» начала XVII в. поставило Русское государство на грань катастрофы и почти разрушило прежнюю систему податей. Возрождение Московского царства при первых Романовых стало возможным не в последнюю очередь за счет повышения прежних и введения новых налогов. Благодаря этим сборам расширились границы государства, были воссозданы необходимые его атрибуты — армия и управленческий аппарат. Драматические события «бунташного», как его называли современники, XVII века зачастую имели податную подоплеку: «соляной бунт» 1648 г. разразился вследствие неудачной налоговой реформы (введен налог на соль, вызвавший резкое недовольство в низах), а знаменитый «медный бунт» 1662 г. был спровоцирован требованием платить государственные подати серебряной монетой, в то время как правительством денежное обращение наводнялось малоценными медными деньгами.

Имперское величие России XVIII—XIX веков было построено на податях простого российского налогоплательщика. На страницах этой книги читатель найдет многочисленные подтверждения известного афоризма Петра Великого «Деньги — суть артерию войны». Три четверти государственных расходов России в XVIII в. приходилось на армию и флот. Черда почти непрерывных войн, которые вела Россия в этом столетии, громадное территориальное расширение империи и, соответственно, административного аппарата требовали денег, которых неоткуда было взять, кроме как из кармана российского обывателя. Апофеозом налоговой политики Петра I явилось введение в 1721 г. «подушной подати», которая полтора столетия служила стеновым хребтом российской податной системы. «Государство пухло, а народ хирел», — сказал В.О. Ключевский об эпохе Петра и его ближайших последователей на российском троне.

Во времена «просвещенного абсолютизма» Екатерины Великой в финансовой политике империи сохранился примат интересов фиска. В то же время под влиянием западно-европейских мыслителей-«энциклопедистов» на русской почве утверждались идеи «экономического либерализма», понимание того, что финансовое благополучие государства зависит от уровня благосостояния его граждан. Российская императрица разделяла взгляд французских «физиократов» о расширении налоговых сборов как результате стимулирования предпринимательской деятельности. В книге подробно рассматриваются прогрессивные преобразования Екатерины II в налоговой сфере, такие как введение налога с предпринимателей (купцов) в зависимости от размеров предъявляемого ими капитала.

Подобные налоговые меры поощряли экономическую активность, хотя нередко активность эта была вынужденной (чтобы заплатить подушную подать в денежной форме крестьяне, например, вынуждены были либо продавать свой хлеб на рынке, либо заниматься отходным промыслом). С макроэкономической точки зрения, впрочем, налоговый пресс, остававшийся неизменным со времен Петра I, все же, скорее, тормозил хозяйственное развитие страны, ибо налоги оказывались непосильны для массы плательщиков и носили выраженный сословный характер (налоги платили «податные» сословия, крестьяне прежде всего, тогда как дворяне и духовенство были полностью освобождены от налоговой повинности).

Сложившаяся в XVIII в. система сохранялась и при внуках Екатерины II — императорах Александре I и Николае I. «Народ должен собрать то, что потребно на содержание государства», — вот квинтэссенция налоговой политики той эпохи, как ее сформулировал Е.Ф. Канкрин, министр финансов в царствование Николая I. Кризис крепостного строя, приведший к великим реформам Александра II, в немалой степени был обусловлен тем, что система прямого обложения, достигшая своего максимума, перестала обеспечивать финансовые потребности империи.

Общее обновление страны, в эпоху Александра II и Александра III вступившей на путь рыночного развития экономики, коснулось и налоговой сферы. Общеευропейская тенденция финансового развития заключалась в открытости, гласности государственного бюджета и конституционных его гарантиях, а также в опережающем темпе роста косвенного обложения (акцизов) и эволюции системы прямых налогов к введению синтетического подоходного налога. Однако если развитые страны Европы следовали по этому пути со времен Великой Французской революции, то Россия приступила к обновлению финансовой системы с полувековым и даже столетним опозданием. Гласный бюджет в России был введен с 1862 г., участие парламента в его обсуждении — с 1906 г., когда была созвана первая Государственная Дума, а ключевой элемент современной податной системы, подоходный налог, принят лишь на закате Российской империи и до Февральской революции 1917 г. так и не стал реальностью.

Вместе с тем в пореформенную эпоху российское правительство, хотя и не без колебаний, пошло на решительную реформу податного строя на основе принципов равномерности обложения и отмены отжившей свое сословности. В 1880-е годы была отменена архаичная подушная подать, изнурявшая крестьянство, а вместо нее введены налоги, затронувшие более состоятельные слои населения, такие как сбор с городской недвижимости, поземельный налог, сбор с денежных капиталов, с прибыли торгово-промышленных предприятий и другие. Одновременно повышена была доля косвенного обложения потребительских товаров (акцизы) как относительно щадящего интересы малоимущих слоев. Система эта была доведена до совершенства С.Ю. Витте, министром финансов Александра III и затем Николая II. С 1895 г. Витте ввел «винную монополию», которая

в начале XX в. стала основой доходной части государственного бюджета, а с 1898 г. — новый «промысловый налог», налог на предпринимательскую деятельность, ставший главной статьёй прямого обложения в позднеимперской России.

Налоговые преобразования 1880-х годов, связанные с именем министра финансов Н.Х. Бунге, имели целью поднять благосостояние народа и тем самым форсировать развитие экономики, поскольку возрастание спроса на потребительские товары повысило бы объем их производства и в то же время, за счет повышения акцизных поступлений, должно было способствовать росту государственного бюджета. Аксиомой же налоговой политики С.Ю. Витте служили исключительно интересы государственного хозяйства и бюджета, бурный рост которых на рубеже XIX—XX веков был связан как с поступательным экономическим развитием, так и с усилением налогового пресса. В то же время Витте сознавал, что переобременение деревни податями чревато разорением крестьянства и новой «пугачевщиной». Поэтому основным вектором его налоговой политики стало перемещение налогового бремени из деревни в город, с крестьян на относительно зажиточные городские слои. На долю последних в начале XX в. приходилось уже примерно две трети прямого и косвенного обложения от общероссийского итога.

Сложившаяся на рубеже XIX—XX веков налоговая система, адаптированная к экономическим и социальным условиям России, просуществовала без серьезных изменений до Первой мировой войны. Несмотря на отставание от европейской модели, связанное с отсутствием подоходного обложения, она все же обеспечивала приток в бюджет средств, необходимых для сохранения финансовой стабильности империи и интенсивного железнодорожного строительства, которое велось государством.

Обстоятельно освещен в книге и финальный этап в истории российских дореволюционных налогов. Первая мировая война дала импульс к решительным, хотя и запоздалым преобразованиям податной системы. Дефицит государственного бюджета в результате колоссальных военных расходов, отмена казенной продажи питей («сухой закон») ускорили ее конвергенцию с европейской моделью. В 1916 г. был принят закон о подоходном налоге, хотя до Февральской революции подготовительная работа для его реализации была еще не завершена. Попытки Временного правительства новыми налогами пополнить оскудевшую казну привели лишь к ослаблению государственности и подрыву налоговой дисциплины. Народ разуверился в правительстве и перестал платить подати. Кризис власти, лишившейся доверия граждан страны, открыл дорогу политическим радикалам, сумевшим увлечь социальные низы лозунгом «экспроприации экспроприаторов».

Таковы основные вехи истории податного дела дореволюционной России, на которые авторы, предваряя знакомство с книгой, хотели бы обратить внимание. После 1917 года в истории нашего Отечества наступила новая эпоха, которой соответствовала и своя, советская налоговая система,

заслуживающая отдельного самостоятельного исследования. Если авторам удастся привлечь внимание современного российского читателя к проблеме исторического наследия отечественной налоговой системы, то свою цель они будут считать достигнутой.

Главы 1—4 книги написаны доктором исторических наук В.Н. Захаровым (Московский государственный областной университет), главы 5—8 — кандидатом исторических наук М.К. Шацилло (Институт российской истории РАН), главы 9—10, «От авторов» и «Вместо послесловия» — доктором исторических наук Ю.А. Петровым (Институт российской истории РАН).

ДАНЬ В КИЕВСКОЙ РУСИ

ВОЗНИКНОВЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ПОЛЮДЬЯ. ВОССТАНИЕ ДРЕВЛЯН

История налогов на Руси столь же древняя, как и история самого Российского государства. Оно возникло более тысячи лет назад, когда первые русские князья сумели объединить под своей властью славянские и неславянские племена на обширных пространствах Восточной Европы, вели упорную борьбу с воинственными соседями, предпринимали походы в богатую Византию. Это сопровождалось захватом добычи, взиманием дани с покоренных и побежденных племен. Полученным добром князья распоряжались по своему усмотрению. Значительная его часть доставалась княжеским дружинникам, составлявшим основу тогдашнего профессионального войска. Кроме того, дружине принадлежала большая роль в управлении страной: старшие дружинники (бояре) были ближайшими советниками князя, прочие могли выполнять различные поручения по сбору дани и пошлин, исполнению судебных решений. Таким образом, древние дани и контрибуции, используемые киевскими князьями для содержания своей дружины, являлись ничем иным, как первыми в истории России налогами.

Первоначально дани и контрибуции взимались только с покоренных племен, зависимых народов. Еще до возникновения Древнерусского государства некоторые восточнославянские племена сами находились в зависимости от своих соседей, которые взымали с них дань. Так, поляне, проживавшие в районе Киева, северяне, занимавшие бассейн Десны, и вятичи, обитавшие в верховьях Оки, находились в зависимости от Хазарского каганата и платили ему дань «по беле и веверице от дыма»¹. Речь идет о шкурках белки, хорошо известной и доныне, а также веверицы, небольшого пушного зверька, возможно, ласки или горностая. Такие шкурки были тогда одним из самых популярных товаров и фактически выполняли роль денег. Иногда славянам удавалось освободиться от выплаты дани хазарам. Как свидетельствует записанное в летописи предание, поляне однажды отправили хазарам не ожидаемые теми меха, а мечи, что означало готовность к сопротивлению. Хазары были вынуждены отступить². Однако к середине IX в. поляне вновь оказались среди данников Хазарского каганата, от чего их освободили в 862 г. утвердившиеся в Киеве князья Аскольд и Дир³. Племена, проживавшие на севере, близ озера Ильмень и по реке Волхов, некоторое время платили дань варягам, воинственные дружины которых во главе с их предводителями — конунгами проникали сюда из Скандинавии.

В те далекие времена возникли уже и некоторые принципы взимания налогов, предпринимались попытки ввести какие-то единицы обложения. Это могли быть и определенная мера обрабатываемой земли, и число работников, и человек как таковой при поголовном обложении, и величина дохода. Конечно, первые единицы налогообложения выглядели весьма неопределенно. Так, упомянутые выше хазары взимали дань с славян «с дыма», с хозяйства, которое вела одна большая патриархальная семья, состоявшая из представителей нескольких поколений, объединившихся вокруг общего очага («дыма»). Некоторые летописи упоминают о сборе хазарами дани не с «дыма», а с «рала», то есть с плуга⁴. Возможно, имеется в виду также отдельное хозяйство, размер которого определяется количеством земли, которую можно обработать одним плугом. Следовательно, еще в VIII—IX вв. под влиянием хазар в восточнославянских землях распространялись подымный (подворный) и поземельный принципы обложения. Иногда говорится и о сборе дани с человека, о поголовном принципе взимания дани. Так, упомянутые выше варяги брали со славян и других племен «от мужа по беле и веверице»⁵.

Во второй половине IX в. завершилось создание Древнерусского государства. Правивший в Новгороде князь Олег, по происхождению варяг, в 882 г. захватил Киев и объединил под своей властью киевские и новгородские земли. При князе Олеге Киев стал столицей Древнерусского государства («матерью городов русских»). Под его властью оказались не только поляне, но и многие другие славянские и неславянские племена. С них как с покоренного, подчиненного населения взималась дань, но уже в казну киевских князей. Сбор дани первыми киевскими князьями далеко не сразу приобрел регулярный упорядоченный характер. Арабские источники IX в. рассказывают, что утвердившиеся в Киеве князья с дружиной время от времени вторгались на территорию соседних славянских племен с целью насильственного взимания всякого рода поборов. Эти неупорядоченные вторжения были наиболее ранней формой «полюдья», системы сбора дани, существовавшей и в течение ряда последующих веков⁶.

Тем не менее уже при князе Олеге принимаются некоторые меры по упорядочению взимания дани. В 883 г. он воевал с древлянами, «примучил» их и возложил дань «по черной куне» (кунице)⁷. О единице обложения летопись не сообщает. В 884 г. покорены северяне, на них была возложена «дань легкая», может быть, потому, что они подчинились без сопротивления, их не нужно было «примучивать». Против радимичей, живших в бассейне реки Сож, также воевать не пришлось. Олег, узнав, что радимичи платили дань хазарам, прислал к ним послов с требованием платить эту дань ему⁸. Рассказывая об этом, летописец приводит интересную деталь — радимичи платили дань как хазарам, так и потом Олегу «по шелягу». Так называлась старинная польская монета. Монеты с похожим названием существовали и в других европейских странах. И в современной Австрии национальная валюта именуется шиллингом, а до недавних пор монета с таким названием имела хождение в Великобритании. Значит ли это, что более тысячи лет назад в русских землях дань взималась настоящими деньгами, серебряными

или золотыми монетами? Вряд ли. Скорее всего, сообщение о «шелягах» появилось в летописях гораздо позднее: кто-то из летописцев, рассказывая о даях IX в. с радимичей, решил обозначить их размер в понятных его современникам денежных единицах.

Но в то же время, когда Олег наложил дань на покоренных им древлян и северян, он установил дань и для словен, живших в новгородской земле, кривичей и мери. Эти племена находились под его властью до похода в Киев и вряд ли могли рассматриваться как покоренные народы. Причем в данном случае летописец употребляет выражение «устави дани»⁹, установил дань, определив и ее размер, и порядок сбора. Так, с образованием Древнерусского государства происходит упорядочение сбора дани, она становится общим налогом для всех подданных независимо оттого, являются ли они недавно покоренными «иноземцами» или давними подданными своих правителей. Возникнув как контрибуция с покоренных народов, первые налоги постепенно распространяются на все население, параллельно устанавливается определенный порядок сбора.

Существенную эволюцию переживает и так называемое полюдь. Оно становится регулярным и упорядоченным и представляет собой ежегодный круговой объезд князем вместе с дружиной подвластных земель с целью сбора дани. Об этом подробно рассказал в своем сочинении «Об управлении империи» византийский император Константин Багрянородный, больше известный своими трудами, посвященными истории, географии, политической жизни стран и народов, входивших в состав Византийской империи и соседних с ней. Император Константин пишет, как в ноябре месяце многолюдная процессия во главе с князем выходила из Киева и направлялась сначала на северо-запад, в землю древлян, живших к югу от Припяти, затем сборщики дани двигались на север, в землю дреговичей, оттуда — на восток, к кривичам. В районе Смоленска «полюдь» поворачивало на юг и по Десне через землю северян возвращалось в Киев ранней весной¹⁰. Князья и их дружина во время полюдья не объезжали всю подвластную территорию вдоль и поперек, а посещали только определенные пункты, именуемые «становищами». Здесь князь и его свита, которая вместе со слугами, поварами, конюхами, ремесленниками различных специальностей насчитывала до 400—500 человек, останавливались на несколько дней или недель. Для размещения такой массы людей, прибывших из стольного града, в становище имелись теплые избы, а также амбары с запасами продовольствия, сеновалы, бани и т.д. Дань в становище доставлялась со всей округи местными князьями, иными лицами из племенной верхушки, признавшей власть киевских князей. Такое «кружение» князя и его приближенных по подвластным землям представляло собой самую раннюю форму сбора податей и вполне соответствовало эпохе становления государственности. Аналогичные системы сбора налогов существовали в раннегосударственную эпоху и у многих других народов. Например, полюдь в соседней Польше называлось тогда «станом», а взимаемая подать — «гощением»¹¹.

Какова была величина дани, взимаемой при полюдь? Конкретных сведений на этот счет нет. Возможно, существовали какие-то пределы,

превысить которые киевские князья не могли. Возможно, в ряде земель какие-то нормы существовали издревле, возможно, величину дани определяли и сами князья. По свидетельству Никоновской летописи, в 914 г. князь Игорь, преемник Олега, передал древлянскую дань своему воеводе Свенельду в размере по «черной куне с дыма»¹². Превышение этих норм киевскими властями вело к конфликтам и восстаниям, о чем свидетельствует и известная история о сборе князем Игорем дани с древлян в 945 г. Тогда Игорь по настоянию своей дружины, позавидовавшей богато одетым дружинникам воеводы Свенельда, решил взять дань с древлян повторно. Древляне уступили силе и заплатили. Игорь пошел было в Киев, но с полдороги вернулся в древлянскую землю и потребовал дань еще раз. Это вызвало возмущение древлян, они восстали, князь Игорь и его дружинники были перебиты. Причиной восстания и гибели киевского князя стало нарушение киевлянами уже существующей нормы. Ведь после расправы с ними древляне полагали, что поступили вполне законно, не чувствовали себя виноватыми, и их князь Мал тут же посватался к овдовевшей супруге Игоря княгине Ольге. Сватовство поддержала «вся древлянская земля». Ее послы заявили, что Игорь действовал, словно волк. Но Ольга сватовство отвергла, древлянские послы по ее приказу были убиты, а вскоре начался карательный поход в древлянскую землю, и главный ее город Искоростень был сожжен¹³. События 945 г. в древлянской земле — первый известный в русской истории случай восстания, вызванного произволом государства при взимании подати. Жестоко расправившись с древлянами, власти не могли не извлечь уроков из этих событий. Вскоре княгиня Ольга установила «уроки» (т.е. размер дани) и «погосты» (места сбора)¹⁴. Восстание древлян, таким образом, послужило толчком для дальнейшего совершенствования системы сбора даней.

ОРГАНИЗАЦИЯ СБОРА И ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ДАНИ В XI — НАЧАЛЕ XII вв.

По мере упрочения государства и развития его аппарата выезды самих князей в полюдь в сопровождении многочисленной дружины постепенно прекращаются. В погосты направляются теперь уполномоченные сборщики дани из числа доверенных лиц князя, именуемые емцами, вирниками. Количество погостов по всей стране растет. Возможно, они становятся опорными пунктами по сбору податей не только в казну киевских князей, но и в пользу местных властей. Особенно это характерно для Новгородской земли, где всегда пользовались большим влиянием местные бояре. Уполномоченные сборщики (здесь их называли данщики) действовали на всей огромной территории новгородских владений. Например, в 1216 г. с саамов Кольского полуострова собирал дань в казну Великого Новгорода данщик Симон Петриловец¹⁵. Один из погостов обнаружен и исследован археологами близ Вологды, у впадения речки Векшенги в Сухону. Когда-то эти земли также входили в состав владений Великого Новгорода. Здесь было небольшое укрепленное поселение, обнесенное рвом. Постоянного населения

в нем почти не было, жизнь оживала только по приезду сборщика дани. Расположенное рядом село до сих пор носит имя Погост¹⁶. Селений с таким названием немало и в других регионах России.

Иногда в отдаленные регионы для сбора дани направлялись из Киева высокопоставленные вельможи. В 1071 г. в Ростовской земле и на Белозере собирал дань Ян Вышатич, воевода и боярин киевского князя Святослава Ярославича¹⁷. Могли заниматься сбором дани и посадники, постоянные представители князя в том или ином городе. В 1096 г. изгнанный из Чернигова Олег Святославич подчинил себе Муромскую и Ростовскую земли и «посажа посадников по городом, и дани поча брати»¹⁸. Таким образом, несмотря на развитие системы погостов, людей, специально занятых сбором дани, не хватало. Поэтому эта миссия время от времени поручалась знатым боярам и воеводам, посадникам, другим представителям княжеской власти на местах.

Как и в период становления Древнерусского государства, дань взималась и с неславянских племен, подвластных киевским князьям. «Повесть временных лет», составленная в начале XII в., на первых своих страницах содержит сведения о различных племенах и народах, прежде всего о славянах и их соседях. Летописец свидетельствует: «А се суть иные языци, иже дань дают Руси: чудь, меря, весь, мурома, черемись, мордва, пермь, печора, ямь, литва, зимигола, корсь, норома, либь»¹⁹. Здесь названы угро-финские и балтские племена, жившие к северо-востоку, северу и северо-западу от славян и полностью или частично находившихся под властью киевских князей.

В связи с повсеместным в то время господством натурального хозяйства собираемая дань по преимуществу носила натуральный характер. Местное население сдавало сборщикам продукты питания, фураж, что отчасти потреблялось уже во время полюдя. Многие поступало в великокняжеские амбары в Киеве и расходовалось потом в совместных пирах князя с дружиной. Кроме того, часть полученной дани отправлялась на продажу в заморские страны и прежде всего в Константинополь по знаменитому пути «из Варяг в Греки». Это были наиболее ценные продукты, также взимаемые с населения в виде дани: мед, воск, пушнина. Такие товары, особенно меха, пользовались большим спросом на зарубежных рынках. Недаром еще в глубокой древности хазары, а затем князь Олег требовали в качестве дани шкурки белок и куниц. Доставленная в Константинополь дань продавалась в обмен на шелковые ткани («паволоки»), дорогие одежды, ювелирные изделия, иные предметы роскоши, оружие, заморские яства, пряности. Все это привозили в Киев в распоряжение князя и его приближенных. Так за счет дани жили не только князья с их семьями, но и в значительной степени — дружинники, которые тогда почти не имели собственных земельных владений.

Определенной системы в распределении поступающих в казну доходов еще не существовало. Иногда часть дани передавалась кому-то из вельмож или какой-либо части дружины. Так, еще 914 г. князь Игорь «примучил» уличей, одно из славянских племен, жившее к югу от Киева. Дань с них,

как и с древлян, он передал воеводе Свенельду, который сам собирал ее вместе со своей дружиной²⁰. Со времен князя Олега в Новгороде собирали дань в пользу варяжской дружины по 300 гривен в год «мира деля», т.е. ради мира. Эта дань была своего рода откупом от варягов, в надежде что они обеспечат мир и покой на севере и не будут пытаться захватить власть где-либо²¹. Со временем киевские князья стали выделять какую-то часть дани и на собственные нужды. Княгиня Ольга, установив тяжелую дань для древлян после гибели мужа, определила, что две трети ее будет поступать в Киев, а одна треть — в Вышгород, в княжеский замок²².

Кроме даней, поступавших в распоряжение князя и его приближенных, с XI в. известны сборы в пользу должностных лиц на местах. Уже в то время был составлен так называемый Покон вирный, включенный затем в древнерусский свод законов — «Русскую правду». В соответствии с ним представитель князя («вирник»), прибывший куда-либо для взимания вир и продаж (штрафов), получал в свою пользу с местного населения следующую провизию: семь ведер солода, баранью тушу (все это — на неделю, вместо баранины можно было взять деньги — 2 ногаты, ногата — $\frac{1}{20}$ гривны), а также по две курицы на день, сыр — в постные дни (среду и пятницу), ежедневно — хлеб и пшено по потребности. Если вирник приходил во время поста, ему следовало платить на покупку рыбы 7 резан (в гривне — 50 резан). Он мог привести с собой четырех коней, корм им поставляли также местные жители, сколько те кони могут «зобати». Кроме того, вирнику при въезде в село или деревню, когда он сходил с коня, полагалась «ссадная гривна», при отъезде — «перекладная гривна». Судебные чиновники также взимали в свою пользу определенную долю с вир и продаж, поступавших в княжескую казну. Так, споры о наследстве могли разрешать уполномоченные князем «детские», им полагалась гривна. Судебный писарь («метельник» или «метник») получал в свою пользу от 6 до 12 векш в зависимости от значимости дела (векша — $\frac{1}{150}$ гривны, одно из названий белки)²³. Так государство предоставляло самому населению содержать различных должностных лиц при исполнении ими своих обязанностей. Такие поборы в пользу того или иного чиновника по сути своей были формой налога, хотя и не поступали в государственную казну, а доставались сразу данному должностному лицу. Это становится характерной чертой русской налоговой системы, которая прослеживается в дальнейшем на протяжении многих веков, по крайней мере, до XVIII в. включительно. На первых порах это оправдывалось неразвитостью государственного аппарата, отсутствием регулярного бюджета, недостатком средств в казне.

НЕРЕГУЛЯРНЫЕ ПОДАТИ В ДРЕВНЕРУССКОМ ГОСУДАРСТВЕ.

ВОЗНИКНОВЕНИЕ СУДЕБНЫХ И ТОРГОВЫХ ПОШЛИН.

НАЛОГИ В ПОЛЬЗУ ЦЕРКВИ

По мере развития Древнерусского государства его налоговая система становится все более разнообразной. Наряду с основным постоянным прямым налогом — данью возникают различные чрезвычайные и косвенные

сборы. Среди чрезвычайных поборов следует назвать прежде всего «дары» и «поклоны». Это своего рода подношения, поступавшие от разных городов и земель. В отличие от дани они имели нерегулярный характер, взимались от случая к случаю, чаще всего по поводу каких-либо событий в Киеве или в княжеской семье, например, в связи с вокняжением очередного князя. Если князь прибывал в какой-либо город или проезжал через ту или иную волость, то также получал «дары» и «поклоны» от местного населения.

К числу нерегулярных налогов можно отнести и иные разовые поборы с населения в связи с какими-то чрезвычайными событиями, острой потребностью в значительных военных расходах. После смерти князя Владимира Святославича в 1015 г. княжеский стол в Киеве занял его старший сын Святополк Окаянный, вошедший в историю как виновник гибели своих братьев Бориса и Глеба. Против Святополка повел борьбу княживший в Новгороде его брат Ярослав. По совету посадника Константина Добрынича он приказал собрать с подвластного ему населения по 4 куны «от мужа», по 18 гривен с каждого боярина и по 10 гривен со старост²⁴. На эти деньги были наняты варяги, с помощью которых Ярослав победил Святополка и занял киевский стол. Интересно, что этот чрезвычайный налог касался всех сословий, включая и самые высшие. Причем в отношении верхушки общества (бояр и «мужей») он разверстывался по поголовному принципу. Ответственность за сбор с остального населения возлагалась на городские и сельские общины, подать вносили их старосты.

С княжескими междоусобицами, военными походами связан еще один вид чрезвычайного налога Древней Руси — «окуп». Он представлял собой контрибуцию с города, осажденного или захваченного враждебным князем. В 980 г. князь Владимир Святославич при поддержке варяжской дружины изгнал из Киева своего старшего брата Ярополка. Варяги потребовали с Киева окуп по две гривны с человека. Владимир, став киевским князем, не хотел восстанавливать против себя киевлян, отказал варягам в выплате столь тяжелого для жителей города окупа. Часть варягов получали в свое управление отдельные города с правом сбора дани, прочие отправились в поход на Царьград, рассчитывая на военную добычу²⁵.

В эпоху Киевской Руси возникают и сборы, взимаемые при совершении определенных сделок или действий. В отличие от дани и различных чрезвычайных налогов, возлагавшихся на все податное население, эти сборы платили только те лица, которые участвовали в тех или иных действиях, например, вступали в торговые и другие сделки, обращались в суд и т.п. Так зарождаются налоги, которые обычно относят к числу косвенных. Многие сборы такого рода в старину носили название пошлин.

Наибольшее значение среди них имеют пошлины, взимавшиеся с торговли. При этом пошлиной оплачивались не только сами торговые сделки, но и различные действия, связанные с хранением, перемещением товаров, определением их качества и количества. Возникают сборы с провоза товаров, использования амбаров, взвешивания, обмеривания, наклеивания ярлыков, прикладывания печатей и т.п. Максимальной дробности эти сбо-

ры достигают в XV—XVI вв., но многие из них впервые появляются еще во времена Киевской Руси. Первые князья, завладев какими-либо городами и землями, считали себя вправе взимать в свою пользу всякого рода поборы со всех лиц, продававших здесь товары или просто провозивших их по данной территории. По мере развития этого права подразумевалось, что князья, олицетворявшие собой государственную власть, заботятся о безопасности купцов, ведут борьбу с разбойниками, нападавшими на торговые караваны, организуют строительство и ремонт дорог, переправ, мостов. Это каким-то образом оправдывало взимание торговых пошлин в княжескую казну. Древнейшей пошлиной, связанной с торговлей, по-видимому, является мыт, который впервые упоминается в договоре князя Олега с греками 907 г.²⁶ В те времена он означал пошлину с торговых людей вообще, за пользование местом для торговли, покровительство со стороны властей. До нашествия Батыя известно также о пошлинах за провоз товара, взвешивание и обмеривание²⁷. На торговые пошлины претендовала также и церковь, поскольку ей принадлежало право контроля за правильностью мер и весов²⁸.

К числу такого рода сборов можно отнести и судебные пошлины. Суд, как необходимый атрибут государства, появляется одновременно с ним. При этом не только вершится правосудие, но и взимаются в казну определенные суммы с виноватого или с проигравшего тяжбу. Древнейшим побором такого рода является вира. Она существовала еще во времена князя Владимира Святославича (980—1015 г.), а, возможно, и раньше²⁹. Вира представляла собой штраф в пользу князя за убийство, другие тяжкие уголовные преступления. Правда, некоторые историки полагают, что вира взималась в пользу пострадавшего или его родственника. Позднее становится известно о так называемых продажах, то есть штрафах в княжескую казну с прочих преступлений. Система вир и продаж постоянно совершенствовалась, о чем свидетельствуют тексты «Русской правды» — важнейшего свода законов Древней Руси, в наиболее законченной форме представленной в пространной редакции, созданной в начале XIII в.

«Русская правда» предусматривала и возмещение ущерба пострадавшему, но в княжескую казну с преступника взыскивалась большая сумма. Например, за несмертельный удар мечом налагался штраф («продажа») в казну в 3 гривны, а пострадавшему для уплаты «лечьцу» (лекарю) полагалась одна гривна, за выбитый зуб следовало платить 12 гривен штрафа и одну гривну — потерпевшему³⁰. Если кто-то «мучит» огнищанина, управляющего княжеским имением, то с него взыскиваются в пользу князя те же 12 гривен, пострадавший огнищанин получает всего 1 гривну³¹. Хотя штрафы за преступления не являются в полном смысле слова налогами, они были весьма значительным источником дохода княжеской казны. Вир и продажи взимались уже в денежной форме. В XII—XIII вв. киевская гривна представляла собой слиток серебра весом около 160 граммов. В то время всего за две гривны можно было купить корову, а за три гривны — хорошего коня³². Наряду с вирами и продажами существовали и обычные судебные пошлины, которыми подсудимые или тяжущиеся

оплачивали услуги государства по части правосудия. Так, с суда по уголовному преступлению, наказываемого вирой в 40 гривен, взималась пошлина в 9 кун. (Куна, когда-то шкурка куницы, теперь представляла собой денежную единицу, равную $\frac{1}{25}$ гривны.) Освобождение холопа, сопровождавшееся судебной процедурой, оплачивалось пошлиной в 9 кун. Даже с древнего, архаичного обычая «испытания железом», которому могли подвергаться свидетели, надлежало платить в казну 40 кун. Судебные штрафы и пошлины по их значимости в тогдашней Руси, как и в других странах в эпоху средневековья, служили предметом притязаний различных властей. По мере ослабления центральной государственной власти эти доходы доставались отдельным феодалам или местным правителям, восстановление сильной центральной власти и образование централизованного государства сопровождалось возвращением этих сборов в общегосударственную казну. Но это было еще делом будущего...

В 988 году официальной религией Киевской Руси стало христианство. Государство должно было взять на себя заботу и о финансовой поддержке церкви. В средние века церковь получала обширные земельные пожалования как от государя, так и от отдельных землевладельцев, что составляло основу ее богатств. Однако на заре средневековой эпохи, когда земельная собственность еще не получила большого развития, княжеская власть могла поддержать церковь, выделив ей долю из своих доходов, в том числе из налогов. В соответствии с Священным Писанием эта доля должна составлять десятую часть всех доходов. В 996 г. в Киеве была построена церковь Богородицы, и князь Владимир дал «церкви сей святой...» от своего имени и своих «град» десятую часть³³. Отсюда и название этой церкви — Десятинная. Так впервые на Руси была введена церковная десятина. Церковь получила десятую часть от всех даней, судебных пошлин, вир, продаж, других сборов с населения. Это была централизованная форма церковной десятины в отличие от частной, когда каждый крестьянин или горожанин должен был сам отдавать десятую часть своих доходов церкви. Частный принцип взимания десятины был распространен тогда в Западной Европе, в частности, в империи Карла Великого³⁴.

НАЛОГИ В РУССКИХ ЗЕМЛЯХ В XII — НАЧАЛЕ XIII ВВ. Уставная грамота смоленского князя Ростислава Мстиславича

В XII в. Древнерусское государство как единое целое уже не существует, отдельные земли и княжества в его составе становятся практически независимыми. Происходит неизбежная децентрализация налоговой системы. Дани и другие подати поступают теперь большей частью в центры обособившихся земель — в Чернигов, Суздаль, Галич, Смоленск, Полоцк, другие княжеские столицы. Особая система сбора налогов развивается в Новгородской земле. Активизируются междоусобные войны князей друг с другом, в этой обстановке весьма типичными становятся «окупы», другие чрезвычайные поборы. Например, в 1151 г. галицкий князь Владимир

Володаревич совершил набег на небольшой город Мическ в Киевской земле, заявив его жителям: «Отдайте ми серебро... паки я возьму вы на шит!» Мичане были вынуждены согласиться³⁵. В основном практически во всех землях существовали те же налоги, что и прежде в едином Древнерусском государстве с центром в Киеве. Правившие в отдельных землях князья использовали опыт, традиции, принципы сбора налогов, существовавшие при киевских князьях. Сохраняют свое значение нормы, зафиксированные в «Русской правде», недаром текст ее Пространной редакции с подробным перечислением всякого рода вир, продаж, пошлин складывается в начале XIII в., когда политическая раздробленность сохраняется в полной мере.

При этом нормы налогообложения уточнялись, конкретизировались. В отдельных княжествах появляются специальные уставные грамоты, где определяются ставки основного налога, дани для каждой из волостей. Наиболее ярким примером такого рода является дошедшая до нас уставная грамота смоленского князя Ростислава Мстиславича, датируемая 1136 или 1137 г.³⁶ Здесь перечислены все 34 волости Смоленской земли с указанием величины дани для каждой из них. Отмечаются и погосты, куда поступала дань, собранная в ближайшей округе. Самой богатой была волость Вержавляне, состоявшая из девяти погостов. Она находилась на важном отрезке старинного пути «из Варяг в Греки», на волоке из Западной Двины в Днепр. С этой волости в княжескую казну поступало 1000 гривен в год. Торопец, второй по значению город в Смоленской земле, платил 400 гривен. Прочие волости вносили по сто гривен и меньше. Общая сумма составила 3087 гривен. Среди смоленских волостей упомянуты и земли в районе Можайска в верхнем течении Москвы-реки, например, волость Искона, с которой поступало 40 гривен³⁷. Установленные суммы взимались с волостей в случае обычного урожая, при недороде ставка налога снижалась. Интересно, что среди даней, собираемых в Смоленской земле, упомянуто и полюдь. Оно поступало с двух пограничных волостей: Копысь и Лучин. Возможно, по древней традиции князь навещался сюда за данью со своими дружинниками. Но более вероятно, что дань с этих волостей собиралась тем же порядком, как и со всех прочих, хотя и по какой-то причине сохранила старинное название полюдь. Как бы то ни было, полюдь в это время уже не составляло целостной системы. В перечне даней с волостей Смоленской земли оно выглядит как некий сохранившийся реликт. Довольно долго сохранялось полюдь и в некоторых окраинных землях некогда единого Древнерусского государства, например во Владимиро-Суздальском княжестве. Известно, что в 1190 г. князь Всеволод Большое Гнездо был в Ростове «в полюдь»³⁸.

* * *

Так, в эпоху становления Древнерусского государства в IX—XI вв. возникли первые налоги, которые продолжали существовать и в период обособления отдельных земель и княжеств в XII — начале XIII вв. Со всего населения взималась дань как основной прямой налог, в качестве нерегулярных сборов князьям поступали «дары» и «поклоны», иногда «окупы»

и другие поборы чрезвычайного характера, появились судебные, торговые пошлины. За счет поборов с населения содержались и некоторые должностные лица. Организация сбора дани эволюционировала от архаического полюдья до создания системы погостов, регулярно посещаемых уполномоченными сборщиками. Общая сумма подати определялась для целой во-лости или «земли», ее сбор организовывали по своему усмотрению местные власти. Поскольку феодальная система землевладения сложилась еще не в полной мере, бояре, другие приближенные князя, выполнявшие его поручения по государственному управлению, не имели своих вотчин и поместий, получали свою долю дани непосредственно из княжеской казны, значительная часть собранного потреблялась князем и его приближенными совместно. Наиболее ярко прослеживается эта система распределения и потребления собранной дани при дворе киевских князей в первые века существования Древнерусского государства. Определенная доля из собранной дани доставалась церкви.

¹ Повесть временных лет. Ч. 1. М.—Л., 1950. С. 18.

² Там же. С. 16.

³ Новосельцев А.П. Хазарское государство и его роль в истории Восточной Европы и Кавказа. М., 1990. С. 199—200.

⁴ Гагемейстер Ю.А. Розыскания о финансах древней России. СПб., 1833. С. 11.

⁵ Полное собрание русских летописей. (Далее — ПСРЛ). Т. 9. С. 8.

⁶ Новосельцев А.П. Арабские источники об общественном строе восточных славян IX в. — первой половины X в. (полюдье) // Социально-экономическое развитие России. М., 1986. С. 25.

⁷ Повесть временных лет. Ч. 1. С. 20.

⁸ Там же.

⁹ Там же. С. 20.

¹⁰ Константин Багрянородный. Об управлении империей. М., 1989. С. 51. Карту полюдья см.: Рыбаков Б.А. Киевская Русь и русские княжества XII—XIII вв. М., 1982. С. 317.

¹¹ Рыбаков Б.А. Указ. соч. С. 318.

¹² ПСРЛ. Т. 9. С. 26—27.

¹³ Повесть временных лет. Ч. 1. С. 39—43.

¹⁴ Там же. С. 43.

¹⁵ Шаскольский И.П. О возникновении г. Колы // Исторические записки. Т. 71. С. 278.

¹⁶ Рыбаков Б.А. Указ. соч. С. 365.

¹⁷ Повесть временных лет. Ч. 1. С. 117.

¹⁸ Там же. С. 168—169.

¹⁹ Там же. С. 13.

²⁰ ПСРЛ. Т. 9. С. 26.

²¹ Рыбаков Б.А. Указ. соч. С. 299—300.

²² Повесть временных лет. Ч. 1. С. 43.

- ²³ Российское законодательство X—XX вв. Т. 1. М., 1984. С. 49, 64—65, 71—72.
- ²⁴ ПСРЛ. Т. 5. С. 88—89.
- ²⁵ Повесть временных лет. Ч. 1. С. 56.
- ²⁶ Там же. С. 25.
- ²⁷ *Лодыженский К.* История русского таможенного тарифа. СПб., 1886. С. 3.
- ²⁸ *Шапов Я.Н.* Государство и церковь Древней Руси X—XIII вв. М., 1989. С. 90—91.
- ²⁹ *Зимин А.А.* Феодалная государственность и Русская правда // Исторические записки. Т. 76. М., 1965. С. 243—244.
- ³⁰ Российское законодательство... Т. 1. С. 66, 82.
- ³¹ Там же. С. 70.
- ³² *Гагемейстер Ю.А.* Указ. соч. Приложение 5.
- ³³ *Шапов Я.Н.* Указ. соч. С. 76.
- ³⁴ Там же. С. 85.
- ³⁵ Очерки по истории СССР. Период феодализма. IX—XV вв. Ч. 1. М., 1953. С. 295.
- ³⁶ *Шапов Я.Н.* Смоленский устав князя Ростислава Мстиславича // Археографический ежегодник за 1962 год. М., 1963. С. 39.
- ³⁷ Российское законодательство... Т. 1. С. 213—215.
- ³⁸ *Рыбаков б.А.* Смерды // История СССР. 1979. № 2. С. 40.

НАЛОГИ ПЕРИОДА ОРДЫНСКОЙ ЗАВИСИМОСТИ И СОЗДАНИЯ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА

Дань в Орду

Нашествие Батые на Русь в середине XIII в. и установившаяся затем на два с половиной столетия зависимость земель и княжеств Северо-Восточной Руси от Золотой Орды не могли не повлиять на развитие налоговой системы. Ведь зависимость русских земель от Золотой Орды в первую очередь проявлялась в выплате дани ордынским ханам.

Каковы же были величина и порядок сбора дани, поступавшей в Орду с русских земель? Сразу после нашествия Батые монголы потребовали дань с русских земель в размере десятой доли всех доходов или имущества. Итальянский монах Плано Карпини, побывавший в середине XIII в. в качестве посла Папы Римского в резиденции Великого хана, сообщал, что монголы берут с побежденных десятую часть «от всего, как от людей, так и от имущества»¹. Но для того, чтобы собрать налог по такому принципу, нужно хотя бы провести учет податного населения, не говоря уже об определении доходов и имущества каждого, что технически крайне сложно, тем более в условиях средневековья. В некоторых покоренных странах Востока, например в Иране и Средней Азии, монголы использовали поголовный принцип взимания дани. На Руси правители Монгольской империи и Золотой Орды применили другой подход, использованный ими в Китае, когда под «головой» понимался совершеннолетний мужчина, хозяин дома. Фактически они должны были «исчислить» не количество людей, а количество домов².

Как раз вскоре после похода Батые на Русь в Монгольской империи проводилась перепись всего подвластного населения. В 1253 г. с этой целью на Русь отправился уполномоченный Великого хана монголов Бецик-Берке. Перепись на Руси называлась «число», а проводившие ее чиновники — «численники». Однако тогда перепись провести не удалось из-за сопротивления русского населения, междоусобиц князей и обострения борьбы за власть в Монгольской империи³. В 1257 г. на Русь прибыли «численники» из Золотой Орды, которая стала уже фактически независимой от Великого хана Монгольской империи. Они «исчислили» население Владимиро-Суздальской, Рязанской и Муромской земель. Перепись проходила при поддержке русских князей, признавших зависимость от Орды. Оказал содействие ордынским численникам и князь Александр Невский, получивший от хана ярлык на великое владимирское княжение. Тем самым он стал старшим среди русских князей, его

должна была признать и Новгородская земля. Однако новгородцы воспротивились проведению переписи, убили посадника Михалка, ставленника великого князя Александра, склонили на свою сторону его сына Василия, находившегося в Новгороде. Такое сопротивление могло вызвать гнев хана и карательную экспедицию на Русь. Понимая это, Александр Невский поспешил в Новгород, подавил волнение, расправился с зачинщиками, «укротил и умирил» ордынских численников. Но новгородцы продолжали упорствовать, ордынские сборщики не получили дани, а удовлетворились только «дарами». В 1259 г. новгородцы согласились на проведение у них переписи после того, как князь Александр пригрозил выслать против них полки со всей Владимиро-Суздальской земли. Вскоре он прибыл в Новгород в сопровождении ордынских послов Беркая и Касачика. При этом князь, опасаясь за жизнь послов, велел охранять их днем и ночью. Ордынцы прошли по всему городу, по всем его улицам и провели перепись. При этом они учли все население — и богатых, и бедных, бояр и «меньших людей», за исключением духовенства⁴. Как видим, ордынские власти в качестве податного населения рассматривали всех жителей зависимой страны, не делая никаких исключений для социальных верхов (о духовенстве — разговор особый). Правда, по свидетельству летописи, боярам в Новгороде удалось переложить основную тяжесть налога на «меньших людей»⁵.

При проведении переписи ордынские численники разделили все население на десятки, сотни, тысячи и «тмы» (десятки тысяч). Это вполне соответствовало традициям военной организации самой Монгольской империи. В ходе переписи назначались десятские, ответственные за сбор дани со своего десятка, а также сотские, тысяцкие, темники. Кто были эти люди? В низших звеньях они назначались из числа русских людей, лояльно относившихся к монголам. Могли привлекаться на эти должности и приближенные князей, вольно или невольно поддерживавших усилия ордынских властей по проведению «числа».

Кроме того, ханы, особенно в начале своего господства на Руси, активно использовали откупную систему сбора дани, которая в прежние времена в русских княжествах не применялась. В этом случае подать собирали с населения в свою пользу отдельные лица, заплатившие предварительно в ханскую казну откуп, равный сумме ожидаемой дани. Естественно, откупщики рассчитывали собрать для себя еще больше. Дань в Орде обычно откупали богатые купцы из восточных стран, подвластных монголам и подвизавшиеся в ставке ханов в качестве их торговых и финансовых агентов. Среди них были армяне, евреи, хазары, бухарцы, хивинцы, арабы. Например, из тех, кто действовал на Руси, известен некий Ахмет-хивинец, откупивший дань с Курска⁶. Далеко не все жители подвластных монголам стран могли заплатить дань сполна. Ее мог внести за несостоятельного плательщика откупщик, в результате чего получал кабального должника, который оказывался у него в тяжелой личной зависимости, либо был обязан выплачивать ему грабительские проценты по долгу. Кроме того, откупщики практиковали систему поручительства или

залогов, что также способствовало их обогащению. Произвол откупщиков вызывал недовольство и возмущение во многих странах. Волна восстаний против сборщиков ордынской дани прошла по многим русским землям. Самое крупное из них вспыхнуло в 1262 г. Оно охватило почти всю Владимиро-Суздальскую землю, восстало население Ростова, Суздаля, Ярославля, Переславля-Залесского. По свидетельству летописца, люди уже не могли терпеть «...насилия от поганных», созывали вече, выгоняли «бесермен» (мусульман), откупивших сбор дани. Некоторые из них были убиты, как бывший монах Зосима, перешедший в ислам и собиравший дань в Ярославле от имени хана Кутлубея⁷. Чтобы предотвратить карательный поход из Орды, туда в очередной раз отправился великий князь Александр Невский. Используя свой авторитет в Орде, ему удалось удержать хана от похода на Русь. Но эта поездка стоила ему жизни. На обратном пути в 1263 г. Александр Невский умер в Городце на Волге.

Получать собранную дань регулярно являлись ордынские послы, другие высокопоставленные чиновники. Иногда сборщиков или получателей дани не вполне верно называют баскаками. Задачей баскаков, ханских уполномоченных, которые постоянно находились в русских городах, было осуществление общего контроля за сбором дани, поведением населения и русских князей. В случае неповиновения они принимали меры, сообщали в Орду. Как свидетельствует Плано Карпини, «...башафов (т.е. баскаков) или наместников своих они (татары) ставят в земле тех, кому позволяют вернуться; как вождям, так и другим подобает повиноваться их мановению, и если люди какого-нибудь города или земли не делают того, что они хотят, то эти башафы возражают им, что они неверны татарам, и таким образом разрушают их город или землю, а людей, которые в ней находятся, убивают при помощи сильного отряда татар, которые приходят без ведома жителей»⁸. О действиях баскаков по обеспечению непрерывного поступления дани в Орду неоднократно сообщают и русские летописи. В 1318 г. князь Михаил Тверской был вызван в Орду и убит там по доносу баскаков, что он не платит всей ордынской дани⁹.

В 1273 г. ордынскими властями была проведена очередная перепись податного населения на Руси¹⁰. Но она оказалась последней, в дальнейшем переписи не проводились. Ордынские власти, сталкиваясь с постоянным упорным сопротивлением населения, сочли такой метод сбора дани нецелесообразным. Повлияла на это решение и сложность поголовного учета населения в то время, особенно в условиях исключительно обширной территории страны, труднодоступности многих ее отдаленных регионов, сел и деревень, затерянных в глуши северных лесов. Приняли во внимание ордынские ханы и лояльность русских князей. Поэтому Орда постепенно переходит к иной системе сбора дани с русских земель. В начале XIV в. они доверяют сбор дани русским князьям, ответственность за это возлагается на старшего среди них, он и доставляет дань в Орду. Практически отказались татары и от поголовного принципа разверстки дани, оставив вопрос о системе и принципах сбора, о единице обложения на усмотрение русских властей. Ханы устанавливали теперь лишь известную сумму, кото-

рую и надлежало собрать князьям Северо-Восточной Руси. Завершается эта трансформация системы сбора ордынской дани в правление московского князя Ивана Калиты.

В 1327 г. вспыхнуло антиордынское восстание в Твери. Был убит ханский посол Щелкан (Шевкал, Чол-хан), перебита его свита. Последовал карательный поход ордынских войск на Тверь, в котором активное участие приняли московские полки. В начале XIV в. московские и тверские князья вели упорную борьбу за гегемонию в Северо-Восточной Руси, за ярлык на великое княжение. Во время событий 1327 г. Иван Калита сумел в очередной раз доказать свою лояльность Орде, не упустив случая нанести урон своим тверским соперникам. В 1328 г. Калита получил от хана Узбека ярлык на великое владимирское княжение, вместе с ним ему было поручено собирать дань со всех русских княжеств и доставлять ее в Орду. Этот порядок оставался неизменным вплоть до падения ордынского ига в конце XV в.

Определенных сведений о величине ордынской дани крайне мало. Но вряд ли можно сомневаться, что она была крайне тяжелой для русских земель. Недаром в странах Востока, торговавших с Ордой, существовало представление, что на Руси находятся обильные серебряные рудники. Знаменитый итальянский путешественник Марко Поло поверил этим слухам и записал, что на Руси «...много серебряных руд, добывают они и много серебра»¹¹. На самом деле на Руси в то время никаких рудников не знали, серебро и золото не добывали. Деньги для ордынской дани собирались из тех, что обращались в стране. Это сдерживало развитие товарно-денежных отношений на Руси, ее экономики в целом, способствовало сохранению натурального хозяйства. Есть некоторые сведения о дани в Орду, относящиеся к последним десятилетиям XIV в., когда за ней закрепилось название «выход».

Так, Дмитрий Донской после нашествия Тохтамыша (1382 г.) должен был заплатить «выход» в сумме 5000 руб. О его величине можно судить по стоимости тогдашнего рубля. На один рубль можно было купить корову, на три рубля — деревянную избу или хорошего коня. Для выплаты этого «выхода» Дмитрий Донской указал собрать с каждой деревни по полтине (0,5 рубля). Деревни в то время представляли собой единственное хозяйство с одним двором или с возникшими на его основе двумя дворами. Деревни из трех и более дворов были крайне редки¹². Этих сведений достаточно, чтобы сделать вывод об исключительной тяжести ордынской дани, падавшей на долю каждой крестьянской семьи.

Величина дани с удельных князей определялась их договорами с великим князем. Долю «выхода» с городов и земель, входивших непосредственно в его владения, великий князь определял сам. По договору с Дмитрием Донским удельный князь серпуховский Владимир Андреевич вносил со своих владений в ордынский выход 320 руб. Из духовной грамоты (завещания) Дмитрия Донского мы узнаем, что с Коломны взималось 342 руб., Звенигорода — 272 руб., Можайска — 167 руб., Дмитрова — 111 руб.¹³ В 90-е гг. XIV в. общая сумма «выхода» достигла 7000 руб.,

что связано с включением в состав владений великих князей московских и владимирских Нижегородско-Суздальского княжества.

Эта сумма взималась только с земель, входивших в состав Великого Владимирского княжения. С рязанских, тверских, новгородских и прочих земель поступала своя дань, которую получали и передавали в Орду московские князья, владевшие ярлыком на великое владимирское княжение. Наибольшее значение при этом имела дань с Великого Новгорода, самого богатого тогда города на Руси, являвшегося центром наиболее обширной из русских земель. В самой Руси Новгород был фактически независимой республикой, но поскольку новгородцы признавали, как и другие русские земли, зависимость от Орды, то они были обязаны выплачивать туда дань. С XIV в. ее получали московские князья, которые, как правило, избирались на вече князьями новгородскими и присылали в Новгород своих наместников. Налог с Новгорода в пользу ордынских ханов назывался «черный бор». Впервые этот термин встречается в 1333 г., когда дань с Новгорода для передачи в Орду получил Иван Калита¹⁴. При увеличении ордынской дани должен был увеличиваться и «черный бор». При этом нередко возникали конфликты, поскольку новгородцы вовсе не были намерены вносить все большие и большие суммы в московскую казну. В 1339 г. Иван Калита прислал в Новгород послов с требованием выплатить «черный бор» в увеличенном размере в связи с новым «царевым» (т.е. ханским) запросом. Новгородцы отказались. В следующем году, уже после смерти Ивана Калиты, его сын Семен Гордый двинул полки на Торжок и только таким путем смог взыскать с этого новгородского города «черный бор» в сумме 1000 руб.¹⁵ Взимался «черный бор» с Новгорода и в дальнейшем, обычно один раз в 7—8 лет. От налогов по выплате «черного бора» были освобождены бояре.

Дань, или «выход» представляли собой регулярный систематический налог с русских земель в пользу Орды. Кроме того, по требованию ханов время от времени взимались так называемые запросы. Эти нерегулярные поборы были связаны с приходом к власти очередного хана, необходимостью крупных военных расходов и т.п. Такого рода чрезвычайные сборы взимались также с русских городов и земель в случае нашествия рати из Орды как откуп от набега и разорения или в качестве контрибуции. Во время карательного похода из Орды на Тверь в 1327 г. новгородцы, соседи тверичей, чтобы уберечь от набега свои земли, заплатили татарским послам 2000 рублей серебром и отправили своих послов к ордынским военачальникам «со множеством даров»¹⁶. Наконец, русские князья должны были направлять в ханскую ставку подарки по разным поводам, одаривать приезжавших оттуда послов, нести расходы по их пребыванию на Руси. На все это русские князья собирали деньги с подвластных им земель. Так возникали дополнительные нерегулярные налоги.

Установление на Руси власти ордынских ханов привело к значительному усилению налогового гнета. Русские князья должны были наладить соответствующую систему сбора дани и отправки ее в Орду. Это способствовало интенсификации и централизации налоговой системы. Еще до

объединения русских земель вокруг Москвы в руках ее князей оказались мощные финансовые рычаги. Кроме того, при ордынских ханах в княжествах Северо-Восточной Руси, ставших впоследствии ядром Российского государства, вводились новые способы сбора налогов, например, повальный учет податного населения, использование откупной системы. Однако в то время эти принципы большого развития не получили. Они требовали особой государственной организации и определенной социальной структуры: либо наличия достаточно сплоченного однородного общества, свойственного родоплеменной эпохе, которую Россия уже давно миновала, либо создания мощного централизованного государства с его разветвленным налоговым аппаратом, что было еще делом будущего.

Единицы обложения и основные подати в СЕВЕРО-ВОСТОЧНОЙ РУСИ XIV—XV вв.

Накануне нашествия Батыя и в течение многих последующих десятилетий Русь представляла собой совокупность многих земель и княжеств, правители которой были связаны системой отношений сюзеренитета—вассалитета. Возникала достаточно сложная структура земельной собственности, появлялись обширные вотчины, принадлежавшие боярам, монастырям. Товарно-денежные отношения развивались медленно. Практически повсеместно, как и прежде, господствовало натуральное хозяйство. Именно это оказывало определяющее воздействие на налоговую систему, основы которой формировались еще во времена Киевской Руси. Эти свойственные для русских земель принципы сбора податей получили дальнейшее развитие в период ордынского ига, использовались московскими князьями и при сборе той дани, которую они были обязаны доставлять в Орду и, разумеется, при взимании податей в свою пользу.

Большое значение имел вопрос о единице обложения. Как уже говорилось, на заре древнерусской государственности подати иногда собирались с «рала», или с «плуга». Теперь аналогичная единица именуется «соха». Одно из первых упоминаний о сохе как о податной единице относится к 1273 г. Тогда великий князь Василий Ярославич, младший брат Александра Невского, доставил в Орду дань из расчета по «полугривне с сохи»¹⁷. «Соха», как и когда-то «рало», представляла собой земледельческое хозяйство определенного масштаба. Однако в удельные времена величина «сохи» не была еще однозначно определена. В каждой земле имелись свои представления о размере «сохи». В конце XIII в. «соха», с которой собирал дань Василий Ярославич, представляла собой хозяйство с двумя мужчинами-работниками. Наряду с «сохой» податной единицей могла быть деревня. Именно по деревням разверстал дань хану Тохтамышу Дмитрий Донской в конце XIV в. Но деревни были разные — и по числу жителей, и по числу дворов, с течением времени они все больше разрастались. Поэтому постепенно большее значение приобретает «соха», величина которой все более конкретизируется.

В грамоте из Новгорода к великому князю Василию Темному (середина XV в.), посвященной взиманию «черного бора», говорится: «А в соху два коня, а третье припряжь...»¹⁸ Речь идет о хозяйстве, имевшем столько земли, сколько можно обработать на двух лошадях при третьей пристяжной. Уже в то время соха становится универсальной податной единицей, она используется и при определении величины налога с неземледельческих хозяйств. Например, за одну соху принималось хозяйство кожевника, имеющего один чан, или хозяйство рыболова с одним неводом, или кузница с одним мастеров (кузнецом), за две сохи — соляная варница с одним «цреном» (большая сковорода для выварки соли). С использованием этой единицы устанавливалась и величина налога с торгового промысла. В данном случае за одну соху считалась одна лавка¹⁹. Установив размер «сохи», подверстав под него хозяйства всех видов, вычислив, сколько «сох» или долей «сохи» приходится на каждое из них, остается только определить ставку любого налога, то есть указать, какая сумма берется с одной «сохи». Так, в упомянутой выше новгородской грамоте «черный бор» взимался по одной гривне с сохи. Следовательно, одна гривна взималась с земледельца, имевшего трех лошадей, или с кожевника, имевшего один чан, а если два чана — то две гривны и т.д. «Соха», как видим, представляла собой весьма крупную единицу обложения. Далеко не каждый крестьянин имел три лошади. Поэтому существовали и меньшие единицы обложения, по сути своей аналогичные «сохе». Так, в Новгородской земле существовала «обжа». В конце XV в. «обжа» соответствовала хозяйству, в котором «один человек на одной лошади орет (пашет)»²⁰. Следовательно, три «обжи» составляли соху. Но в данном случае речь идет о новгородской сохе. В московской земле применялась своя соха, которая не была так четко определена, как новгородская, и была существенно больше ее. В XV в. появляется и такая единица обложения, как «выть», поскольку уже в то время существует термин «вытные люди». Конкретные сведения о величине выти появляются в XVI в.

В ряде мест на Севере страны применялась довольно редкая единица обложения — «лук». По некоторым данным, лук, примерно, равнялся обже. С помощью луков учитывались угодья и промыслы, в которых пашня не имела большого значения, либо отсутствовала вовсе. Применялись они на Кольском полуострове, в Пермской земле, на севере новгородских владений²¹.

Какие же подати разверстывались по этим вытям, сохам, обжам? Как и прежде, основной налог, взимаемый с населения в княжескую казну, именовался данью. Она могла включать и сборы, предназначенные для выплаты «выхода» в Орду. Сведения о величине дани отсутствуют, как и не сохранилось сведений о ее доле в массе всех прочих налоговых сборов. О том, что это была основная подать, свидетельствует упоминание дани практически всегда на первом месте при перечислении всех податей. Дани подлежало подавляющее большинство населения. Исключение составляли, с одной стороны, бояре и духовенство, с другой — полные холопы. Несмотря на преобладание натурального хозяйства, князья предпочитали взимать дань в денежной форме. Следовательно, значительная доля редких тогда денежных доходов уходила на уплату этого основного налога.

С целью сбора дани и других податей проводился учет населения, точнее, хозяйств с их землями и угодьями, положенных в оклад. Учет и сбор дани проводился особыми княжескими чиновниками — данщиками, которых сопровождали писцы. Иногда, обычно в небольшой волости, где объем работы был невелик, данщик и писец выступали в одном лице. Как и во времена «Русской правды», эти должностные лица взимали в свою пользу специальный налог с населения той волости, где им довелось трудиться. Однако в сравнении с тем, что полагалось вирнику по Покону вирному, на этот раз аналогичный сбор был существенно меньшим. Писцу полагалась «писчая белка» или «писчая деньга». В конце XV в. эта подать составляла три деньги. (Деньга — мелкая серебряная монета в полкопейки или в четверть копейки.) Данщику полагалась «данская пошлина» в один алтын (три копейки)²².

Наряду с данью среди податей в княжескую казну часто встречается «оброк». Иногда этот термин означает все подати в целом, иногда является синонимом понятия «дань», в частности дань, предназначенная в Орду. В 1409 г. хан Едигей потребовал от великого князя Василия Дмитриевича «старых оброков»²³. Но нередко термин «оброк» употребляется и в своем собственном смысле. Таких значений, по крайней мере, два. Во-первых, оброком называется подать, взимаемая взамен ряда повинностей с целью упрощения порядка сбора или для установления налоговой льготы. Например, в 1461 г. дмитровский князь Юрий Васильевич освободил подворье Троице-Сергиева монастыря в Дмитрове от дани, других сборов, заменив их оброком по одному рублю в год²⁴. В этом случае оброк выглядит как прямой налог, аналогичный дани, взимаемый в денежной форме. Оброк платили также лица, не имевшие своих дворов или хозяйств, например бо-были или нищие, поскольку по своей неплатежеспособности они не могли нести основные тяглые повинности.

Во-вторых, оброком часто называется подать с каких-либо земель или угодий, которые государство в лице князя считает своей собственностью и полагает себя вправе брать за использование этих объектов особую плату. Нередко такие оброки взимаются с лиц, организовавших на определенных землях или угодьях какие-либо промыслы, производство. Известны оброки с рыбных ловель, бобровых гонов, соляных варниц, бортных участков. Такой оброк распространялся не на все население определенной местности, а только на тех, кто имел отношение к «оброчным статьям». Он мог взиматься как в денежной, так и в натуральной форме. Например, деньгами можно было взять оброк с соляных варниц, поскольку их владельцы обычно добывали соль для продажи. Хотя не исключалась и подать солью. В натуральной форме чаще всего взимался оброк с каких-либо земель, освоенных пустошей, непроизводственных промыслов. Князь углицкий Андрей Васильевич в конце XV в. получал с одной из своих деревень оброк в «две бочки рыбы»²⁵.

В XIV—XV вв., как и в домонгольский период, не существовало каких-либо росписей всех налогов, поступавших в казну и их последующего распределения на определенные государственные нужды. Основные прямые налоги типа дани, различные оброки, поступавшие в казну, князь

использовал по своему усмотрению, в том числе и для себя лично и своей семьи. Однако в этот период зарождаются налоги, собираемые на удовлетворение конкретных потребностей государства, каковых раньше не было. Их можно было бы назвать прямыми налогами специального назначения, или специализированными налогами. Как и все крупные княжества, Московское княжество, объединившее вокруг себя земли Северо-Восточной Руси и превратившееся таким образом в Российское государство, должно было все больше средств расходовать на военные нужды, организацию войска, строительство крепостей, проведение дорог, организацию почтового сообщения, доставку казенных грузов и т.п. Даней и оброков для этого не хватало, приходилось привлекать население в порядке неоплачиваемой повинности для строительства крепостей, прокладки дорог, службы в качестве ямщиков и извозчиков. Постепенно многие повинности такого рода заменяются денежными сборами.

Достаточно рано, уже в удельную эпоху, такую эволюцию претерпевает ям, возникший как повинность по перевозке почты, некоторых казенных грузов и доставке должностных лиц, следовавших по казенной надобности. В грамотах XIV—XV вв. ям упоминается при перечислении податей и повинностей на втором месте, сразу после дани. В соответствии с этой повинностью крестьяне или горожане должны были «стоять на яму», то есть находиться со своими лошадьми на ямах, своего рода станциях на больших дорогах, и быть готовыми доставить до следующего яма княжеского боярина, посла, гонца. Эта повинность исполнялась в порядке очереди. С начала XV в. встречаются упоминания о «татарском яме», который отбывался в пользу ордынских властей. Со времени правления великого князя Василия Темного (середина XV в.) сохранилось немало грамот, где говорится о взимании вместо ямской повинности денег. Около 1500 г. появляется термин «ямские деньги»²⁶. В это время крепнущее московское государство создает систему ямских дворов, населенных ямщиками, постоянной обязанностью которых становится служба по перевозке казенных грузов и должностных лиц. На содержание ямских дворов и выплату жалованья ямщикам и расходовались ямские деньги.

Конечно, с введением ямских денег транспортные повинности населения не были полностью отменены. Сохранялась подводная повинность, которая подразумевала поставку лошадей и подвод на случай перевозки каких-либо массовых грузов (казенных товаров, продовольствия и фуража для войска, строительных материалов и т.п.). На население возлагалась обязанность содержать в пути всех едущих по казенной надобности, а также послов. В 1493 г. подьячий Сергеев сопровождал через Новгород и Псков посла мазовецкого князя. Жители сел и деревень, через которые пролегал его путь, должны были давать «подводы и корм», а для переправ через реки предоставлять лодки и гребцов. При необходимости ночлега все нужное также предоставлялось местными жителями²⁷.

Если по какой-либо территории двигалось войско в сторону театра военных действий или обратно, то «корм» ему давали местные жители. Иногда их расходы на содержание войска были настолько велики, что сведения

об этом попадали на страницы летописи. В Псковской летописи сообщается, что в 1501 г. во Пскове находились войска, выступившие против Ливонского Ордена. Они простояли там три недели, псковитянам пришлось поставить для них «овса сто зобниц, сена сто стогов», собирать по 25 руб. в день на калачи и хлебы²⁸. Весьма обременительным было «городовое дело», привлечение населения к строительству крепостей.

Все вышеупомянутые повинности касались всего населения, горожан и крестьян, независимо оттого, жили они на великокняжеских землях или в вотчине какого-либо боярина или монастыря. Кроме того, крестьяне, считавшиеся великокняжескими, несли свои повинности по отношению к великому князю. Такие же повинности выполняли и крестьяне отдельных вотчин по отношению к своим господам. Это весьма характерно для феодальной эпохи, когда далеко не всегда можно однозначно определить, что из повинностей населения является государственным налогом, а что — феодальной рентой. Ведь в то время глава государства одновременно был и вотчинником, его собственные доходы и государственные практически не разделялись. Поэтому повинности великокняжеских крестьян можно рассматривать как обычные обязанности феодально-зависимых крестьян по отношению к своему владельцу. Но великокняжеские крестьяне составляли в то время большинство сельского населения. Позднее они составили категории черносозных (государственных) и дворцовых крестьян. Их подати поступали в казну великого князя, которая в будущем стала государственной казной. Следовательно, эти повинности населения великокняжеских сел и волостей можно рассматривать и в качестве налогов, по крайней мере, имея в виду их дальнейшую перспективу. Неслучайно довольно рано многие отработочные и натуральные повинности великокняжеских крестьян переводятся в денежную форму.

Так, крестьяне были обязаны заготавливать и поставлять лес на нужды великокняжеского двора. В зимнее время женщины повсеместно занимались прядением и ткачеством. Часть изготовленных тканей из великокняжеских сел и волостей также следовало поставлять ко двору. Эта повинность получила название «портное» или «скатертное». Постепенно она переводится на деньги. Широко была распространена покосная повинность («сено косити» и «луг косити»). Сено поступало в великокняжеские конюшни. Но уже в середине XV в. вместо этого нередко взимается специальная «закосная пошлина». Наряду с «закосной пошлиной» на содержание княжеских коней взималось «коневое» или «конюшее». Вероятно, это также был денежный сбор. По приезде князя со свитой в какое-либо село его жители должны были «коня ставити» и «коня кормити», то есть принимали на свое содержание княжеских лошадей, а также конюхов. В обязанность местного населения входило и содержание многих других княжеских слуг, например бортников (смотрителей бортных угодий, где собирали мед), бобровников, псарей, сокольников, других лиц, занимавшихся организацией княжеской охоты²⁹. Не следует отождествлять этих княжеских слуг с должностными лицами, которые прибывали куда-либо в связи с общегосударственными нуждами и также содержались за счет местного населения. Хотя

в то время четкой грани между теми и другими не было: все входившие в число приближенных князя и составлявших его двор могли выполнять любые его поручения.

Московские и другие князья оказывали материальную поддержку церкви. В пользу церкви с населения взималось «десятое». Но в отличие от «десятины» времен киевских князей, представлявшей собой долю из всех княжеских доходов, этот сбор выделился в специальный налог. В документах XIV—XV вв. «десятое» встречается редко. Взималось оно, как правило, в натуральной форме, обычно хлебом или рыбой. Отдельные церкви, соборы, монастыри получали по распоряжению князя так называемую ругу. Она выплачивалась из княжеской казны, или в качестве руги в храм или монастырь передавались какие-либо мелкие сборы. Могли собирать ругу и сами прихожане и сдавать ее в храм. Но в тот период сборы налогового характера не имели большого значения в материальном обеспечении церкви. Основу ее богатства составляли обширные земельные владения, которые в XIV и XV веках неуклонно росли, лишь в XVI в. удалось существенно ограничить рост церковных, прежде всего, монастырских вотчин. Жившие на этих землях крестьяне несли всевозможные повинности по отношению к их владельцам: монастырям, а также епископам, архиепископам, митрополиту.

СУДЕБНЫЕ И ТОРГОВЫЕ ПОШЛИНЫ

Существенную долю княжеских доходов, как и прежде, составляли судебные пошлины. Они стали крайне разнообразны. Это и плата с суммы иска при имущественных тяжбах («присуд», «прибыток», «правый десяток»), и пошлина за пересмотр дела («пересуд»), и сборы с определенных судебных процедур («полевые пошлины» с судебного поединка — поля), и штрафы за преступления («вира», «поличное»). Штрафы могли взиматься не только с самого преступника. Например, за самовольное освобождение вора, пойманного с поличным, взимался «самосуд». Если кто-либо совершал «душегубство» и скрывался, то виру за него платила община или волость, где было совершено преступление. При поимке преступника с него или его родственников взималось «вязебное» («вязчее»)³⁰.

В XIV—XV вв. развивается и система торговых пошлин. Значительную роль в этом сыграли татарские ханы, которые ввели специальную пошлину с торговли — тамгу. Это слово происходит от татарского «тамг», что значит клеймо или печать. Предполагалось, что при объявлении товара к продаже или самой продаже на него налагалось клеймо, что свидетельствовало о законности сделки и об уплате пошлин³¹. Правда, на Руси тамга не была непременно связана с клеймением товара, а понималась как пошлина с торговой сделки вообще. От названия этой пошлины произошли и другие родственные понятия: таможня, таможенный тариф и т.п. Первоначально тамга поступала в казну ордынских ханов и представляла собой один из главных сборов, установленных ими. Уже в 1257 г. татары потребовали на-

ряду с десятиной еще и тамгу³². О поступлении тамги в Орду говорится и в источниках XIV в. Однако постепенно эта пошлина стала взиматься в казну московских князей. Это обусловлено усилением их власти, упрочением их положения как уполномоченных по сбору ордынской дани, и, наконец, ослаблением зависимости от ханов. Вскоре тамга стала основной торговой пошлиной, распространившейся во многих русских землях, которой распоряжались русские князья. Противились введению тамги в Новгороде и Пскове, где существовали свои торговые пошлины.

На основании источников XIV—XV вв. можно заключить, что тамга взималась, как правило, с товаров, привезенных на продажу из другого города, уезда, княжества или из-за рубежа. Местные торговые люди от уплаты тамги обычно освобождались или платили значительно меньше, чем приезжие. Тамга взималась с самих торговых сделок. Но сборщики такой пошлины не могли присутствовать при каждой купле-продаже, поэтому она взималась при доставке товара со всей его партии до распродажи. Если часть товара оставалась непроданной, то пошлина не возвращалась, но она и не взималась при доставке этих товаров в другой город, их владелец предъявлял при этом документ, что за данную партию он тамгу уже заплатил. Тамга взималась из расчета с цены товара. Ее величина определялась специальными таможенными грамотами, издаваемыми княжеской властью, или на основании договоров князей друг с другом. По договору московского князя Василия Дмитриевича с тверским князем Михаилом Александровича (около 1398 г.) тамга устанавливалась в размере алтына с рубля, то есть 3% стоимости товара. Но в других землях применялись другие нормы. Местные купцы платили от полуденьги до двух денег с рубля (от 0,25 до 1%)³³.

Но тамга была не единственной пошлиной, взимавшейся с торговых сделок. Такой же пошлиной было еще и восмничеье или осмничеье. Его название происходит от осмины, меры сыпучих продуктов, прежде всего зерна, одного из важнейших товаров во внутренней торговле. Эта старинная торговая пошлина в отличие от тамги возникла непосредственно на Руси и, возможно, еще до нашествия Батыя. В Новгороде в XII в. имелись так называемые осменики, сборщики осмничеьского³⁴. Осмничеье упоминается и в церковном уставе князя Ярослава Мудрого, хотя и в древнейшем его тексте, реконструированном Я.Н. Шаповым, о нем не говорится³⁵. После нашествия Батыя первые достоверные сведения об осмничеье относятся ко времени правления Ивана Калиты, который завещал эту пошлину своей княгине³⁶. Порядок взимания осмничеьского был тот же, что и при сборе тамги. По величине эти пошлины также были практически равны. По договору между князьями Василием Дмитриевичем и Михаилом Александровичем осмничеье, как и тамга, устанавливалось в размере одного алтына с рубля цены товара. Чем же различались эти торговые пошлины? Очевидно, только своим происхождением. Осмничеье — это старинная русская торговая пошлина, тамга введена ордынскими ханами. С определенного момента московские и другие князья стали собирать тамгу в свою пользу, но при этом возродили и древнее осмничеье, что только увеличило их доходы.

В XIV—XV вв. существенно усложнилась вся система пошлин с торговли, которая включала сборы не только с самой купли-продажи, но и охватывала движение товаров в целом, различные манипуляции с ними. Конкретизируется порядок уплаты мыта, еще одной древней пошлины, известной в эпоху Киевской Руси. Теперь под мытом понимается, прежде всего, проезжая пошлина, взимаемая за провоз товаров. Мыт обычно брали с количества возов или саней, в связи с этим он назывался «подужное» или «полозовое», а также с судов — «водяной мыт». Мыт с судов взимали в зависимости от их длины, в связи с чем он нередко назывался «посаженное», или с их количества, которое определялось по числу носов («носовое»), или по причаливанию к берегу («шестовое» или «побережное»). Пошлина с товаров, провозимых по суше, часто именовалась «сухой мыт». С порожних судов и с людей, едущих без товаров, мыт, как правило, не взимался. Попытка уклониться от уплаты мыта, например путем объезда застав, каралась штрафом, именуемым «промыт». Он был довольно высок, в середине XV в. промыт составлял 6 алтын с воза³⁷.

При провозе товаров специальной проезжей пошлиной облагались и люди, их сопровождавшие. Такая пошлина под названием «костки» впервые упоминается в духовной грамоте московского князя Ивана Ивановича, отца Дмитрия Донского, составленной около 1358 г.³⁸ Происхождение этого термина труднообъяснимо. Возможно, оно произошло от слова «гость», так называли в старину богатого купца. Отсюда «гостьба» — торговля, а «гостки» или «костки» — плата за проезд с товарами, за «гостьбу» в чьей-либо земле. Эта пошлина во второй половине XV в. составляла одну деньгу с человека. С конца XV в. встречаются упоминания еще об одной личной проезжей пошлине — «головщине». Этому сбору также подлежали все лица, находившиеся на судне или в составе обоза. Разницу между костками и головщиной заметить трудно. Очевидно, за одно и то же действие (проезд с товарами) взималось два налога. Если купец возвращался обратно уже без товара, он платил специальную пошлину, называемую «задние калачи»³⁹.

Особым вариантом проезжих пошлин была плата за проезд по мосту («мостовщина») или с переправы через реки («перевоз»). Ей подлежали также только торговые люди, двигавшиеся с товарами. Этот сбор поступал в казну великого князя или вотчинника, во владениях которого находились мост или переправа. Это довольно древняя пошлина, известна она и в добатыеву эпоху, но определенных сведений о ее величине нет. Напротив, в историю вошли случаи, когда кто-либо из владельцев мостов и переправ вводил совершенно грабительские поборы за «мостовщину» и «перевоз» из расчета по одному рублю с человека с лошадей⁴⁰. Если проезжавшие были не в состоянии столько заплатить, товар подлежал конфискации. Великокняжеская власть по мере сил пыталась бороться против подобного произвола, для чего пробовала внедрить специальные жалованные грамоты на право вотчинников пользоваться этой пошлиной.

Но вот купец наконец-то проехал со своим товаром по мостам и заставам и остановился в городе для торговли. Его дальнейшие действия также облагались соответствующими сборами. С привоза товара взимался «за-

мыт». Нередко его брали вместо мыта, отсюда его название. В этом случае мыт брали только с тех купцов, кто ехал со своими товарами мимо. За объявление товара купец платил «явку», при этом он лично являлся к сборщику пошлин. Явка и замыт составляли к началу XVI в. одну-две деньги. Приезжий купец был обязан остановиться с товарами на гостинном дворе. В Москве такие дворы появляются не позднее XV в. Устраивались они по распоряжению великого князя. Купец платил при этом «гостинное», кроме того, «поамбарное» за пользование амбарами гостинного двора. В дальнейшем возникли пошлины за вывоз товара с гостинного двора, за его разгрузку («свальное»), за проезд через ворота гостинного двора (поворотная пошлина) и т.п.

СБОРЫ В ПОЛЬЗУ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ КНЯЖЕСКОЙ ВЛАСТИ НА МЕСТАХ

Наряду с пошлинами и налогами, поступавшими в великокняжескую казну, различные сборы с населения доставались великокняжеским чиновникам, с теми или иными поручениями прибывавшими в определенную местность. Уже упоминалось о пошлинах для данщика и писца. Аналогичным образом местное население содержало различных доводчиков, праведчиков, выполнявших от имени князя некоторые судебно-следственные функции. Во главе местного управления стояли наместники и волостели. Они назначались князем в определенный город или волость, осуществляли на вверенной им территории военную, полицейскую, административную власть. Важной их задачей был надзор за порядком сбора надлежащих налогов в казну великого князя. Вместо жалованья наместники и волостели получали «корм», собираемый с подведомственного населения. Так возникла система «кормлений», характерная для организации местного управления на Руси вплоть до времен Ивана Грозного. Для населения она означала еще один налог или целую группу податей. Величина «корма» определялась в специальных княжеских грамотах, которые обычно назывались уставными. В соответствии с грамотой, направленной в Троице-Сергиев монастырь в середине XV в., с городка Радонеж и окрестных сел, принадлежавших монастырю, следовало собирать «корм» местному волостелю с двух «плуг» (единица обложения) в количестве одной «полти» мяса, мешка овса, воза сена, десяти хлебов. Все это — дважды в год, на Рождество Христово и Петров день⁴¹. Эта натуральная подать могла заменяться денежной. Например, за полть мяса следовало уплатить 2 алтына, за барана — 10 денег, за воз сена — 1 алтын, за ковригу хлеба — 1 деньга. Кроме регулярного «корма», наместники и волостели получали в свою пользу пошлины по разным случаям. При предъявлении княжеской грамоты следовало платить «явку», с пятнания лошадей — «пятно», с доклада о приготовлении к празднику пива, меда или браги также взимался специальный сбор — «хмельной доклад», платили наместникам специальную пошлину и лица, прибывавшие откуда-либо на данную территорию, эта пошлина также называлась «явкой».

Соответствующую пошлину наместники и волостели получали со свадеб. Она имела разные названия — «выводная куница», «куница свадебная», «убрус», «убрус новоженный» — и взималась с отца или семьи невесты. По Белозерской уставной грамоте «выводная куница» составляла один алтын. Сумма не столь большая, но и отнюдь не символическая — напомним, что один алтын стоил воз сена. Если жених был не местный, например из пределов Московского княжества или Новгородской земли, то взималось два алтына⁴². В последнем случае семья создавалась за пределами данного княжества, что не слишком поощрялось властями, и за «вывод» невесты куда-то в чужие края приходилось платить дополнительно.

Определенный «корм» и другие пошлины, правда, гораздо в меньшем размере, получали и должностные лица, находившиеся в подчинении у наместников и волостелей, которые, как и великокняжеские чиновники, назывались тиунами, доводчиками, праведчиками и др. Например, в обязанности доводчика входило вызывать кого-либо к суду наместника. Для этого он должен был отправиться к месту жительства вызываемого, за что ему следовала особая пошлина, именуемая «хоженое» или «езд»⁴³.

Княжеские наместники и волостели «кормились» на подведомственной территории и в буквальном смысле слова. Например, они могли явиться на происходившие в округе пиры и братчины. Это право наместников долгое время не было регламентировано, нередко их воспринимали на пирах как незваных гостей, отчего происходили конфликты. В связи с этим в XV и начале XVI вв. великим князем издаются грамоты, запрещающие его наместникам въезд на пиры и братчины. Наиболее ранние из них издал еще Василий Темный, запретивший своим бежецким наместникам, тиунам и доводчикам ездить «незваны в пиво» в селения, принадлежавшие Троице-Сергиеву монастырю⁴⁴. Это можно рассматривать и как один из видов иммунитета владельца вотчины, на территории которой проходит пир. Тем не менее наместники имели право в этом случае требовать свою долю, например, ведро пива или ведро меда, а если этих напитков наместнику не доставалось, он мог взять деньгами — 1 алтын. Как видим, наместники и волостели получали в свою пользу изрядные доходы с местного населения, могли существовать весьма безбедно, а в тех условиях и почти независимо от центральной власти.

ПОДАТНОЙ ИММУНИТЕТ. ТАРХАННЫЕ ГРАМОТЫ

Итак, в XIV—XV вв. на Руси существовало уже множество различных налогов и пошлин, которые все больше дробились. Нередко возникали новые налоги, аналогичные уже существующим, которые не отменялись. На систему сбора налогов влияла чрезвычайно сложная политическая структура Руси той эпохи, развитие которой было весьма противоречивым. С одной стороны, постоянно усиливается Московское княжество, которое объединяет под своей властью все новые и новые земли Северо-Восточной Руси. С другой стороны, вплоть до последних десятилетий XV в. ряд круп-

ных земель сохраняли свою независимость. Наконец, внутри каждого из крупных княжений постоянно возникали уделы, которые, в свою очередь, могли дробиться дальше. Система сбора налогов была децентрализованной. Каждый князь распоряжался налогами на территории своих владений, будь то великое московское княжество или какое-нибудь удельное. Величина одного и того же налога в различных княжествах была неодинаковой, да и называться он мог в каждой земле по-своему. Единым налогом для всей Руси, пожалуй, оставались дань в Орду и ряд других сборов, поступавших туда же.

Но и великие, и удельные князья вовсе не пользовались всеми даяниями и пошлинами, собиравшимися в их княжествах. В это время формировались обширные земельные владения бояр и крупных монастырей. Как и подобает крупным землевладельцам средневековой эпохи, они присваивали себе в своих владениях и некоторые политические права. В первую очередь это касалось сферы налогов и суда, который также был связан с взиманием определенных пошлин. Например, вотчинники могли собирать в свою пользу налоги в своих владениях, не отправляя их в княжескую казну. Возникал так называемый податный иммунитет. Мог быть и судебный иммунитет, если вотчинник имел право суда в своих владениях. Истоки иммунитета — в самом праве владения кем-либо определенной территорией в качестве ее хозяина-вотчинника. В связи с этим проживавшее в вотчине население, оказывается в зависимости от ее владельца, выполняет в его пользу всевозможные повинности. В этих условиях вотчинник легко переходит едва уловимую в средневековье грань между правом хозяина и правом правителя. Великому князю, пока его власть еще недостаточно сильна, остается признать эти права вотчинника. Для подтверждения иммунитетных прав вотчинников великие и удельные князья издают специальные жалованные грамоты. В них определяются пределы полномочий вотчинника в налоговой и (или) судебной сфере. Иммунитет мог быть полным, когда великий князь уступал вотчиннику все налоги или суд по всем вопросам, мог быть и частичным, когда часть налогов поступала в княжескую казну, а судебные дела определенной категории рассматривались княжескими представителями. Жалованные грамоты на полный судебный и налоговый иммунитет назывались тарханскими, или тарханами. Грамоты на право иммунитета издавались для определенной вотчины отдельно, его рамки устанавливались в каждом случае свои. Можно представить, насколько пестрая и разнообразная картина сбора налогов возникала в масштабах всей страны, если принять во внимание несколько великих княжений, десятки удельных княжеств и множество вотчин с их податным иммунитетом.

В начале 60-х гг. XIV в. великий князь тверской Василий Михайлович дал жалованную грамоту Отрочу монастырю, наиболее авторитетному в Тверской земле. В ней говорится: «Архимандриту Святой Богородицы... и попам и диаконам... и чернецам... и слугам монастырским... и вольным людям не надобе им никоторая дань, ни ям, ни подвода, ни тамга, ни осмничее, ни сторожевое, ни писчее, ни корм, ни медовое, ни иные

которые пошлыны... ни служба, ни дело княже... Тако ж и наместници наши и волостели... не въездыт и не судят тех людей...»⁴⁵. Как видим, монастырские власти, монахи, все население монастырской вотчины освобождаются от всех даней и пошлын в пользу князя, все они подлежат суду архимандрита. Это и есть пример полного податного и судебного иммунитета.

Примерно в то же время рязанский князь Олег Иванович дал жалованную грамоту Ольгову (Льгову) монастырю относительно принадлежащего ему села Арестовского. Князь передает монастырю это село с землями и живущими на них крестьянами, а также «все пошлыны». Волостели великого князя «не вступаются» во владения Ольгова монастыря «ни о котором же деле»⁴⁶. При этом князь Олег ссылается на аналогичное пожалование и льготы, предоставленные монастырю своими предками, начиная с князя Ингваря, правившего в Рязани в начале XIII в. Это свидетельствует о давности традиции податного иммунитета.

В дальнейшем по мере усиления великокняжеской власти идет и постепенное наступление на иммунитетные права вотчинников. Определенную роль в этом сыграло и предоставление ордынскими ханами права собирать «выход» со всей Руси великим князьям владимирским (они же — князья московские). Именно в их владениях процесс ограничения налогового иммунитета развивается наиболее последовательно. Так, в период становления Российского государства зарождается тенденция к централизации налоговой системы. Уже в начале XV в. типичными становятся грамоты, где говорится об изъятии суда по наиболее важным делам из ведения вотчинников-иммунитетов. Вот грамота, выданная в 1423 г. великим князем московскими Василием Дмитриевичем нижегородскому Спасо-Благовещенскому монастырю. В правление этого князя обширное Нижегородско-Суздальское княжество оказалось под властью Москвы. Василий Дмитриевич освобождает от податей крестьян, поселившихся на принадлежавших монастырю Лысковских и Курмышских пустошах. Налоговый иммунитет предоставляется практически полный («...не надобе... дань, ни писчая белка, ни ям, ни подвода... ни тамга, ни мыт, ни кости, ни восьмичее, ни весчее, ни ездовое, ни побережное»). Но эти льготы имеют уже временный характер — освобождение от податей дается на срок три года (для местных «старожильцев») или десять лет (для крестьян, пришедших из других княжеств). Ограничивается и судебный иммунитет. Архимандрит судит крестьян во всех случаях за исключением «душегубства и разбоя с поличным», то есть наиболее тяжких уголовных преступлений⁴⁷. В середине XV в. из перечня налогов, уступленных ранее вотчинникам, теперь все чаще изымаются дань, ям, городовое дело. Иван III, вступив на великокняжеский стол в 1462 г., отменил освобождение от дани для некоторых вотчин влиятельных Симонова монастыря под Москвой и Спасо-Ефимьева монастыря в Суздале⁴⁸. Очевидный перелом происходит в 80-е гг. XV в., когда практически прекращается выдача новых жалованных грамот на освобождение от даней и пошлын. Лишь те, кто имел подобный иммунитет, еще продолжали им пользоваться.

При Иване III, таким образом, произошел первый крупный сдвиг в направлении централизации государственных финансов. Он был предопределен созданием Российского государства. Именно в те годы пала зависимость Руси от Орды (1480 г.), были присоединены Новгород (1478 г.) и Тверь (1485 г.). Московские князья уже не делились налоговыми доходами с ордынскими ханами, все сборы с новгородских, тверских владений, земель других присоединенных княжеств потекли теперь в их казну. Иван III упразднил несколько удельных княжеств, принадлежавших его братьям, стал получать их доходы. Налоги, собиравшиеся в казну московских князей, представляли собой совокупность всевозможных податей и пошлин, возникших в разных землях еще в удельную эпоху. Требовалась их унификация и централизация, необходимо было определить общую для всего государства налоговую единицу, составить перепись всех земель и угодий, подлежащих обложению.

¹ Карпини Джаовани дель Плано. История Монголов. Рубрук Гильом де. Путешествие в восточные страны. М., 1957. С. 55.

² Насонов А.Н. Монголы и Русь. М.—Л., 1940. С. 14—15.

³ Каргалов В.В. Внешнеполитические факторы развития феодальной Руси. Феодальная Русь и кочевники. М., 1967. С. 150.

⁴ Там же. С. 152—153.

⁵ Новгородская первая летопись старшего и младшего изводов. М.—Л., 1950. С. 82.

⁶ Карамзин Н.М. История Государства Российского. Кн. 1. М., 1989. Т. 4. Стб. 84.

⁷ ПСРЛ. Т. 25. С. 144.

⁸ Цит. по: Каргалов В.В. Указ. соч. С. 159.

⁹ Карамзин Н.М. Указ. соч. Кн. 1. Т. 4. Стб. 113.

¹⁰ Чечулин Н.Д. Начало в России переписей и ход их до конца XVI века. СПб., 1889. С. 5.

¹¹ Каргалов В.В. Указ. соч. С. 187.

¹² Сергеевич В. Древности русского права. Т. 3. СПб., 1903. С. 42.

¹³ Каиштанов С.М. Финансы средневековой Руси. М., 1988. С. 7.

¹⁴ Янин В.Л. «Черный бор» в Новгороде XIV—XV вв. // Куликовская битва в истории и культуре нашей Родины. М., 1983. С. 100—101.

¹⁵ Там же. С. 101—102.

¹⁶ Новгородская первая летопись... С. 341.

¹⁷ Осокин Е. О понятии промыслового налога и об историческом его развитии в России. Казань, 1856. С. 45.

¹⁸ Грамоты Великого Новгорода и Пскова. М.—Л., 1949. № 21. С. 39.

¹⁹ Там же.

²⁰ Колычева Е.И. Аграрный строй России XVI века. М., 1987. С. 8.

²¹ Веселовский С.Б. Сошное письмо. Т. 1. М., 1915. С. 3.

- ²² Горский А.Д. Очерки экономического положения крестьян Северо-Восточной Руси XIV—XV вв. М., 1960. С. 194.
- ²³ Там же. С. 195.
- ²⁴ Акты, собранные... Археографической экспедицией имп. Академии наук. Т. 1. СПб., 1836. № 69. С. 50.
- ²⁵ Горский А.Д. Указ. соч. С. 197.
- ²⁶ Там же. С. 213.
- ²⁷ Там же. С. 215.
- ²⁸ ПСРЛ. Т. 4. С. 273.
- ²⁹ Горский А.Д. Указ. соч. С. 186—187.
- ³⁰ Российское законодательство X—XX вв. Т. 2. М., 1985. С. 67.
- ³¹ Лодыженский К. История русского таможенного тарифа. СПб., 1886. С. 4.
- ³² Каргалов В.В. Указ. соч. С. 151.
- ³³ Осокин Е. Внутренние таможенные пошлины в России. Казань, 1850. С. 104.
- ³⁴ Семенов А.И. Осмениики «Устава о мостех» // Новгородский исторический сборник. Вып. 10. Новгород, 1961. С. 253—255.
- ³⁵ Российское законодательство... Т. 1. М., 1984. С. 194; Шапов Я.Н. Княжеские уставы и церковь в Древней Руси. XI—XIV вв. М., 1972. С. 293.
- ³⁶ Духовные и договорные грамоты великих и удельных князей XIV—XVI вв. М.—Л., 1950. № 1. С. 8, 10.
- ³⁷ Осокин Е. Внутренние таможенные пошлины... С. 18—24.
- ³⁸ Духовные и договорные грамоты... № 4. С. 16, 19.
- ³⁹ Осокин Е. Внутренние таможенные пошлины... С. 32.
- ⁴⁰ Там же. С. 39.
- ⁴¹ Акты социально-экономической истории Северо-Восточной Руси конца XIV — начала XVI в. Т. 1. М., 1952. № 260. С. 189.
- ⁴² Российское законодательство... Т. 2. С. 194.
- ⁴³ Неволин К.А. Образование управления в России от Иоанна III до Петра Великого // Полн. собр. соч. Т. 6. СПб., 1859. С. 111—112.
- ⁴⁴ Акты социально-экономической истории... Т. 1. № 264. С. 192.
- ⁴⁵ Акты, собранные... Археографической экспедицией... Т. 1. № 5. С. 2—3.
- ⁴⁶ Акты исторические, собранные и изданные Археографической комиссией... Т. 1. М., 1841. № 2. С. 2—3.
- ⁴⁷ Акты социально-экономической истории... Т. 3. М., 1964. № 296. С. 323—324.
- ⁴⁸ Каштанов С.М. Указ. соч. С. 16.

ПОДАТИ И ПОШЛИНЫ В МОСКОВСКОМ ГОСУДАРСТВЕ XVI—XVII вв.

ЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ СБОРА НАЛОГОВ В XVI в.

Великий князь Василий III, сын и преемник Ивана III, продолжал политику своего отца по укреплению великокняжеской власти, увеличению ее доходов, ликвидировал несколько удельных княжеств, упразднил формальную независимость Пскова и Рязани. Но тот же Василий III неоднократно предоставлял существенные налоговые льготы духовным феодалам, возвращал налоговый иммунитет некоторым крупным монастырям. В 1514 г. Спасо-Евфимьев монастырь был освобожден от выплаты дани на три года, ямских денег — на один год¹. Типичным явлением вновь становится выдача тарханских грамот. В 1517 г. Троице-Сергиев монастырь получил освобождение от уплаты податей со своих вотчин в Переславском уезде. Великий князь оставил за собой только ям и право суда по делам о душегубстве и разбое². В 1516 г. Иосифо-Волоколамский монастырь, один из самых влиятельных в то время, получил две грамоты на свои тверские и ржевские вотчины, которые освобождались от дани, мыта, тамги, прочих повинностей, в том числе и яма³. В 1522 г. игумен этого монастыря Даниил стал митрополитом, ему была дана великокняжеская грамота на село Голенищево с различными податными и судебными льготами⁴. В 1525—1527 гг. новые податные льготы получили Иосифо-Волоколамский монастырь, Данилов монастырь в Переславле и другие⁵. Эти уступки объясняются крайней заинтересованностью Василия III в поддержке церкви в его борьбе с братьями, удельными князьями, а также в столь важном для него деле, как развод с Соломонией Сабуровой. Развод был невозможен без согласия церковного руководства, и чтобы получить его, Василий III должен был пожертвовать частью великокняжеских доходов.

Подобные колебания в сфере налогового иммунитета имеют место и в дальнейшем. Наиболее существенные уступки были сделаны в период «боярского правления» во время малолетства сына Василия III Ивана, будущего царя Ивана Грозного. В 1543 г., когда власть фактически принадлежала боярам Шуйским, обширная тарханная грамота была дана Иосифо-Волоколамскому монастырю, в ней перечислены более сорока сел и деревень, входивших в его вотчину в Волоцком и смежных с ним уездах. Новые тарханские и другие льготные грамоты получил тогда и Троице-Сергиев монастырь⁶. Даже в первые месяцы 1547 г., уже после воцарения Ивана Грозного, новые тарханские грамоты успели получить такие

крупные монастыри, как Покровский в Суздале, тот же Троице-Сергиев, Кирилло-Белозерский, Спасо-Ефимьев и другие⁷.

Но в начале самостоятельного правления Ивана Грозного происходит существенный поворот в налоговой политике. Большую роль в этом сыграли несколько приближенных молодого царя, пользовавшиеся его полным доверием, боярин князь Андрей Курбский, Алексей Адашев, священник Сильвестр (так называемая Избранная Рада). Многие влиятельные монастыри стали терять свои налоговые льготы. В 1550 г. Спасский монастырь в Ярославле, Покровский в Суздале и знаменитый Соловецкий получили грамоты на судебные льготы, но все важнейшие налоги казна забирала себе⁸. А вскоре было принято решение отменить тарханные грамоты вовсе. В 1550 г. был принят новый «Судебник» (свод законов). Его 43-я статья гласит: «Торханных вперед не давати никому; а старые тарханные грамоты поимати у всех»⁹. В 1551 г. были пересмотрены льготные грамоты, имевшиеся у вотчинников. Из этих льгот исключались основные налоги: ямские деньги, тамга, мыт, пищальные деньги. Упорное сопротивление оказал крупнейший и влиятельнейший Троице-Сергиев монастырь. Его игумену Серапиону удалось добиться подтверждения прежних льгот. Однако преемник Серапиона игумен Артемий уступил правительству, при нем монастырь был лишен налоговых льгот. Это вполне соответствовало взглядам самого Артемия, разделявшего идеи нестяжателей, которые выступали против накопления монастырями материальных богатств. Так был сделан еще один существенный шаг в ликвидации налоговых привилегий крупных вотчинников и централизации налоговой системы.

В течение первых десятилетий существования Российского государства происходит становление органов центрального управления, впервые возникают отраслевые ведомства. Важная роль среди них принадлежит органам финансового управления, в компетенцию которых входит и сбор налогов. В прежние времена никаких специальных ведомств, занятых сбором податей, не существовало. В самые древние времена князья сами отправлялись в полюдье, затем налоги собирали княжеские уполномоченные. Доходы поступали в княжескую казну, которая одновременно была и его сокровищницей, хранилищем имущества его семьи. Ведавший этой казной — казначей — нередко был кем-то из княжеских холопов. В правление Ивана III значение и функции казны существенно меняются. Постепенно на первый план выходят задачи по сбору налогов и пошлин, которые поступают теперь с обширной территории нового Московского государства. Причем речь идет в основном о доходах с городов и черносошных волостей, находившихся под управлением государства. Сбор доходов с земель, принадлежавших непосредственно великому князю, управление ими сосредоточиваются в другом выделившемся в то время ведомстве, получившем название «дворца».

Должность казначея принадлежит теперь одному из самых видных сановников. В середине XV в. ее занимал Владимир Григорьевич Ховрин, происходивший из богатых московских купцов, «гостей-сурожан». Разумеется, он знал все тонкости финансовых операций и денежного обраше-

ния. При Иване III ему был пожалован боярский чин. Один из его сыновей стал родоначальником известной аристократической фамилии Головиных. Другой сын В.Г. Ховрина — Дмитрий Владимирович Овца унаследовал отцовскую должность казначея, которую занимал в 1494—1509 гг.¹⁰ Представители этого рода занимали должность казначея и в дальнейшем. В 1541 г. казначеем был Михаил Петрович Головин Большой, а в правление Избранной Рады — Иван Петрович Головин¹¹. Уже в конце XV в. при казначее существовал небольшой штат казенных дьяков, занимавшихся текущими вопросами управления и делопроизводства. Так, во главе с казначеем сформировалось целое ведомство, в компетенцию которого входило и взимание налогов и пошлин. За ним постепенно закрепилось название Большой казны. Однако казна и казенные дьяки занимались и многими другими вопросами: хранением сокровищ, строительными работами, судом над подведомственным населением, приемом и отправкой посольств и прочим.

К середине XVI в. в результате дальнейшего развития государственного аппарата формируется система органов центрального отраслевого управления, которые стали называться «приказами». Как орган финансового управления важное значение приобрел Приказ Большого прихода, который обособился из ведомства казны. Сюда поступали ряд важных налогов военного назначения: пищальные деньги, примет, сборы за городовое, засечное и ямчужное дело, а также полоняничные и ямские деньги, таможенные доходы¹². Первым, кто возглавил Большой приход, был дьяк Угрім Львов, который пользовался большим доверием Ивана Грозного. В годы опричнины он исполнял исключительно ответственную должность опричного казначея. Из преемников Угрима Львова наиболее известны дьяк Степан Лихачев, правивший Большим приходом в 70-х гг. XVI в. После смерти Ивана Грозного значение этого ведомства возрастает. Его возглавил уже не дьяк, а «судья», назначаемый обычно из числа бояр. С 1588 по 1598 г. им был князь Иван Васильевич Сицкий¹³.

Но наряду с этим приказом сбором налогов занимались и многие другие ведомства, возникавшие в Москве одно за другим. Наряду с отраслевыми приказами появляются учреждения, ведавшие определенными территориями, в их компетенцию входил и сбор многих налогов с подведомственных земель. Например, на основе старинного дворцового ведомства возник Приказ большого дворца, куда поступали налоги не только с собственно дворцовых земель, но и еще с 36 городов. Целый ряд городов и уездов распределялись по так называемым четвертям («четвертным избам» или «четвертным приказам»). Одной из первых возникла четвертная изба, ведавшая территорией в бассейне рек Ваги и Онеги. Она получила название Каргопольской четверти¹⁴. Вскоре ее территория как одна из развитых в торгово-промышленном отношении оказывается в опричнине и подчиняется опричному казначею и возникшему под его управлением Четвертному приказу. После упразднения опричнины Четвертной приказ распался, из него выделились двинская и каргопольская четверти, которые существовали как самостоятельные ведомства. Так, формирование центрального

государственного управления в XVI в. не привело к созданию единого финансового ведомства. Управление сбором налогов оказалось рассредоточено по различным органам власти. Одни приказы собирали подати с подведомственного им населения, другие взимали налоги, предназначенные для их же отрасли.

Существенные перемены происходят и в местном управлении, в значительной мере они касаются и сбора налогов. В начале XVI в. из администрации наместников и волостелей выделяются должностные лица, ответственные за сбор податей. Это городовые приказчики. Впервые о них упоминается в грамоте Василия III Иосифо-Волоколамскому монастырю 1517 г., хотя, вероятно, они существовали и раньше¹⁵. Городовые приказчики отвечали за правильную раскладку податей и повинностей в масштабах отдельного уезда, должны были блюсти интересы государственной казны, не допускать уклонения кого-либо от налогов, ссылок на несуществующие льготы. Нередко им поручали проверку писцовых описаний, составление дозорных книг. В условиях сохранения иммунитета городовые приказчики не могли вступать во владения держателей льготных грамот. Они действовали и фактически заменили собой великокняжеских данщиков, которые приезжали в тот или иной уезд на период сбора налогов¹⁶. Обычно в каждом городе было по одному городовому приказчику, компетенция которых распространялась на весь уезд. В допетровской Руси, как правило, каждый город был центром соответствующего уезда. Если уезд был слишком обширным, городовых приказчиков могло быть два. Они имели помощников — городовых рассыльщиков. Приказчики должны были направлять в Москву отчеты о сборе податей, которые именовались платежницами. Так, они фактически вышли из непосредственного подчинения наместникам и волостелям, что свидетельствует о стремлении правительства централизовать финансовое управление, установить жесткую связь налоговых органов в центре и зависимых от них чиновников на местах.

А вскоре правительство и вовсе сводит на нет власть наместников и волостелей, ранее почти независимых руководителей местной администрации. В результате земской и губной реформ, издания Судебника 1550 г. они лишаются многих своих прерогатив в сфере полицейской и судебной власти. В 1555 г. правительство Избранной Рады принимает решение об отмене кормлений. Начинается замена наместников воеводами, жестко подчиненными центру и получавшими жалование из казны. Значит ли это, что в результате отмены кормлений население стало меньше платить налогов? Вовсе нет. То, что раньше поступало наместнику в виде «корма», теперь следовало вносить в царскую казну. Этот сбор получил название «кормленный окуп» или «наместничий корм».

Итак, с середины XVI в. основные налоги со всего государства поступают в столичные приказы. Почти исчезли обладатели обширного иммунитета, влиятельные наместники, получавшие «корм», не говоря уже об удельных князьях, правителях отдельных земель и княжеств, ордынских ханах.

МОСКОВСКАЯ БОЛЬШАЯ СОХА КАК ОСНОВНАЯ ЕДИНИЦА НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ. СОШНОЕ ПИСЬМО

Крайне важным шагом в направлении централизации и унификации налогообложения была реформа единицы обложения. Как уже отмечалось, еще в удельную эпоху в качестве такой единицы применялась «соха». В разных землях ее величина была различной. Московские писцы величину своей «сохи» определяли зачастую «на глазок», смотря по состоятельности жителей, населявших определенную территорию. В зависимости от этого они рассчитывали, сколько пашни или иных угодий можно положить в «соху». Как полагают большинство историков, в середине XVI в., опять-таки в правление Избранной Рады, большая московская «соха» стала определяться исходя из четко установленной меры земельной площади. Она стала общепринятой единицей обложения практически во всем государстве. Какова же была земельная площадь, приходившаяся на одну «соху»? Она не могла быть повсюду и для всех одинаковой. Ведь в этом случае те, кто вел хозяйство на худших землях, оказывались в неравном положении по сравнению с теми, у кого была хорошая земля. Кроме того, правительство намеревалось проводить и определенную социальную политику — какие-то сословия обложить большим налогом, какие-то — меньшим. Поэтому при определении величины «сохи» учитывалось качество земли, вводились три ее категории — «добрая», «средняя», «худая», а также сословная принадлежность ее владельца. Наиболее привилегированными оказались дворяне, в поместьях которых «соха» составляла 800 четвертей доброй земли, 1000 четвертей средней и 1200 четвертей худой. Наиболее тяжелым было положение черносошных крестьян. В их общинах «соха» составляла всего 500 четвертей доброй земли, 600 — средней, 700 — худой¹⁷. Четверть — это старинная мера земельной площади, равная, примерно, полгектара. Две четверти составляли десятину.

В бывших владениях Великого Новгорода по-прежнему использовались тамошние меры обложения — обжа и новгородская соха. Но и они переводились на меры земельной площади и были соотнесены с большой московской сохой, в которой считалось 10 новгородских сох и 30 обёж. В связи с этим новгородская соха иногда именовалась «сошкой» или «малой сохой»¹⁸.

Большая московская соха была довольно крупной единицей обложения. Например, 800 четвертей — это более 400 га, на такой площади могли разместиться десятки хозяйств. Поэтому для определения величины налога, взимаемого с конкретного имения, вотчины или общины, соха дробилась на доли, прежде всего на четверти, («чети»), которые дробились еще дальше — получались «пол-чети», «пол-пол-чети» и «пол-пол-пол-чети» (т.е. $\frac{1}{8}$, $\frac{1}{16}$ и $\frac{1}{32}$ сохи). Применялось и троекратное дробление, в результате возникали «трети», «пол-трети», «пол-пол-трети» и «пол-пол-пол-трети» (то есть $\frac{1}{3}$, $\frac{1}{6}$, $\frac{1}{12}$ и $\frac{1}{24}$ доли сохи).

Наряду с сохой и ее долями в XVI в. в качестве единицы обложения распространяется «выть», известная и в предыдущем столетии. Эта весьма мелкая единица применялась для разверстки податей по отдельным

хозяйствам. С середины XVI в. она также приравнивалась к определенной земельной площади и составляла от 12 до 16 четвертей земли в зависимости от ее качества¹⁹. Но чаще всего «выть» применялась для определения повинностей крестьян в пользу их владельцев, помещиков или вотчинников.

Параллельно с конкретизацией и унификацией налоговых единиц совершенствовался и порядок учета земель и населения, подлежащих обложению. Еще при Иване III были проведены описания вновь присоединенных к Московскому государству земель Великого Новгорода, Тверского, Белозерского и Ярославского княжеств. Они проводились писцами великого князя и получили название «писцовых описаний», а составленные в их результате книги именуются «писцовыми книгами». До нас дошли древнейшие из сохранившихся книг, содержащие описание Новгородской земли в 90-х гг. XV в. В 1492 г. из Москвы были отправлены шесть писцов описывать земли бывшего Тверского княжества «по-московски в сохи»²⁰. В дальнейшем писцовые описания проводились систематически, примерно, через 20—30 лет и охватывали либо всю страну, либо наиболее важные в хозяйственном отношении регионы. Многие писцовые книги сохранились. Они не только являются важным источником по истории налогов, но и содержат ценнейший материал о хозяйстве, населении, повседневной жизни и быте множества городов и сел России.

В дополнение к писцовым книгам существовали книги приправочные, представлявшие собой их сокращенные копии, дополненные грамотами, другими документами, касавшимися налогообложения. Они использовались как справочное пособие при разверстке податей. Время от времени с разных мест поступали жалобы о чрезмерности налогов, или выяснялось, что подати откуда-либо поступали не полностью. Тогда власти распоряжались произвести в данной местности «дозор», то есть повторное описание с целью пересмотра и проверки обложения. Так возникали дозорные книги. При проведении описаний уточнялись границы различных вотчин, общинных владений. Иногда в связи с этим составлялись специальные межевые книги. Кроме того, на основе писцовых книг разрабатывались документы по налогообложению отдельных городов, волостей, именуемые платежными книгами, сотницами, счетными выписями. Писцовые описания постоянно совершенствовались для более полного учета земель и населения, подлежащих обложению. Правительство издавало специальные писцовые указы, где определялся порядок описания, его основные принципы, что позволяет судить об основных тенденциях налоговой политики. Известно об издании такого указа в 1555 г., как раз в период правления Избранной Рады²¹.

Увеличение тягла в XVI в. Налоговый гнет в эпоху Ливонской войны и опричнины

Постоянное увеличение тягла, то есть налогового бремени — более, чем очевидная тенденция развития налоговой политики Московского государства. В полной мере она проявилась уже в XVI в. Налоговый гнет возрастал

как за счет увеличения ставок прежних налогов, так и в результате введения новых сборов.

В большинстве своем новые налоги вводились в связи с постоянно возрастающими военными расходами. Российское государство вело в XVI в. исключительно активную внешнюю политику. Войны шли почти непрерывно, лишь после кончины Ивана Грозного (1584 г.) наступило некоторое затишье. В первые полтора-два десятилетия XVI в. шла напряженная борьба с Великим Княжеством Литовским за западные русские земли. В 1514 г. был присоединен Смоленск. Затем основное направление военной активности переместилось на восток, обострились отношения с Казанским ханством. Лишь в 50-х гг. усилия по покорению Казани завершились успехом, тогда же было присоединено Астраханское ханство. В то же время необходимо было отражать постоянные набеги с юга, со стороны Крымского ханства.

Уже в 1513 г. вводится новая повинность для населения — «примет», то есть обязанность возводить укрепления впереди городских стен. Вскоре она переводится на деньги, появляется новый налог. В 30-х гг. XVI в. начинается сбор «пишальных денег», которые шли на содержание отрядов пищальников, нового вида войска, вооруженного огнестрельным оружием. В 1550 г. этот налог распространяется на большинство уездов страны. Это было связано с созданием вместо отрядов пищальников более многочисленного войска — стрелецкого²².

В 1551 г. вводится еще один налог, просуществовавший вплоть до царствования Петра I, — «полоняничные деньги». Они шли на выкуп пленных. В середине XVI в. начинается строительство Большой засечной черты — линии укреплений к югу от Оки для защиты от набегов со стороны Крыма. Она представляла собой систему крепостей, рвов, надолбов, лесных завалов (именно они и именовались «засеками»), протянувшуюся на сотни верст. Над ее сооружением трудились жители расположенных здесь уездов. Эта новая повинность получила название «засечной». Для всех прочих уездов вводился новый сбор «на городовое и засечное дело». Кроме того, тогда же была установлена «ямчужная» повинность — обязанность изготавливать селитру («ямчугу») для производства пороха. Вскоре эта повинность также переводится на деньги²³. Все эти налоги вводились в связи с определенными военными расходами, они касались всего податного населения. Поэтому их можно, как и ямские деньги, рассматривать как специальные прямые налоги. Их введение привело к резкому усилению налогового гнета. К середине XVI в. величина основной подати — дани достигла в землях черносошных крестьян 20 руб. с сохи²⁴.

Правда, в условиях резкого обострения внутривосполитической борьбы во время опричнины 60-х — 70-х гг. налоговая политика Ивана Грозного была не всегда последовательна. На фоне усиливающихся репрессий по отношению ко всем заподозренным в «измене», а также к неплательщикам податей, правительство позволяет себе послабление в отношении ряда наиболее крупных монастырей. Так, в 1563 г. была дана тарханная грамота Иосифо-Волоколамскому монастырю на его вотчины в десяти уездах²⁵. Подобные уступки объяснялись стремлением правительства заручиться

поддержкой авторитетных монастырей, но они все же противоречили общей тенденцией централизации налоговых сборов, усиления податного гнета. Впоследствии правительство неоднократно пыталось ограничить тарханные грамоты, и после ряда колебаний, уже после смерти Ивана Грозного в июле 1584 г., состоялось решение о полной отмене тарханов, которое оказалось окончательным.

Во второй половине XVI в. в обстановке почти непрерывных войн, опричных расправ, ужесточения крепостного права налоговый гнет еще более возрастает. Основные внешнеполитические и военные усилия переносятся теперь на западное направление. В 1558—1583 гг. Российское государство ведет долгую и трудную Ливонскую войну с несколькими исключительно сильными противниками: сначала с Ливонским орденом, а затем с Польско-Литовским государством и Швецией. Война оказалась неудачной и крайне разорительной для казны и населения, вынесшего всю тяжесть налогового бремени. В это же время на жителей многих городов и уездов обрушился террор опричников. Кроме казней и гонений, которым подверглись тысячи людей, заподозренных Иваном Грозным в измене, по волостям и уездам прокатилась волна «опричных правей». Со свойственной им жестокостью и произволом опричники выколачивали подати и налоги, терроризировали население. Тогда же страна пережила несколько эпидемий, голод, ряд вторжений крымских татар. В 1571 г. хану Девлет-Гирею удалось ворваться в Москву, разграбить и сжечь посад. В результате в 70—80-х гг. страна оказалась в глубоком экономическом кризисе. Многие села, волости и уезды были разорены, запустели. Многие жители погибли, кто-то бежал, спасаясь от террора и «правежа» опричников. Крестьяне, остававшиеся в общине или в вотчине, должны были платить со своего еще «живущего» хозяйства и «с пуста». Особенно в тяжелом положении оказались некоторые центральные уезды и Новгородская земля, расположенная вблизи театра Ливонской войны и, кроме того, испытывавшая зимой 1569—1570 гг. нашествие опричного войска во главе с царем. Шелонская пятина, расположенная к западу от Новгорода, запустела на две трети. В соседней Водской пятине множество деревень также запустели от «мору и государева правежу». Типичной была судьба крестьянина Митрошки Офремова из деревни Кимбеяли, которого «опришные на правежу замучили, дети з голоду примерли»²⁶. Долго помнили на Севере «Басаргин правей». В 1568 г. один из опричников Басарга Федоров объявился на берегах Белого моря и выбил с населения Кеми, Керети, Кандалакши, Умбы по несколько тысяч рублей недоимки²⁷. О тяжелом положении крестьян центральных уездов свидетельствуют, в частности, податные тетради Иосифо-Волоколамского монастыря. Сборщики податей должны были неоднократно записывать в них: «крестьяне разбрелись», «взяты не на ком», «не взято с бедных и на тех, которых дома нет» и т.п.²⁸

Н.А. Рожков, видный русский историк конца прошлого и начала нынешнего века, проследил динамику роста прямых налогов за весь XVI век. По его подсчетам, в 1513 г. с сохи поступало в казну 7 руб., в 1525 г. — 10 руб., в 50-е — начале 80-х гг. — 42 руб., в 80—90-е гг. — 151 руб.²⁹ Циф-

ры Н.А. Рожкова сейчас вызывают сомнения у историков. Но и данные современных исследований в целом подтверждают те же тенденции. Подсчеты, основанные на источниках Северо-Запада России, свидетельствуют, что в течение первой половины XVI в. государственные подати увеличились в 16 раз. Это в значительной мере связано с переводом на деньги ряда основных натуральных повинностей (городового дела, ямчуги). Но и в дальнейшем рост налогового гнета более, чем очевиден: к началу 60-х гг. подати возросли еще на 32%, к началу 70-х гг. — на 40, к 1583 г. — на 78, к 1588 г. — на 55%³⁰. Следовательно, в течение второй половины XVI в. налоги увеличились почти в 6 раз. Несколько иная динамика прослеживается на материалах центральных уездов. Но и здесь величина податей в течение 80-х гг. почти не снижается, несмотря на завершение Ливонской войны. В 1581—1582 гг. с монастырских крестьян здесь собирали с сохи в среднем по 38 руб. прямых налогов, в 1583 г. — по 43 руб., в 1587—1588 гг. — по 35 руб³¹. Вводились и новые налоги. Наиболее существенный среди них — «деньги ямским охотникам на подмогу»³². Ямской подати уже не хватало для содержания ямской службы. Теперь к ней привлекались особые уполномоченные («охотники»), они должны были организовывать ямы, а при этом расходовали средства, собранные в результате введения новой подати.

В этот тяжелый период государство не нашло иного выхода, как обложить еще большим налогом тех, кто уцелел и не сбежал, и пресечь их попытки к бегству, лишить всякой возможности уйти куда-либо. В 80—90-е гг. XVI в. проводится широкомасштабное писцовое описание по всей стране, принимаются меры по прикреплению крестьян к земле, а в данном случае — к тяглу, отменяется правило Юрьева дня, в соответствии с которым крестьяне имели возможность уйти от своих господ один срок в году. Так, усиление налогового гнета в условиях разорения и запустения многих регионов страны способствовало становлению крепостного права. Это не только было выгодно помещикам и вотчинникам, но и соответствовало финансовым потребностям государства.

Дестабилизация налоговой системы в период Смуты. Ее восстановление в правление Михаила Романова

Хотя к началу XVII в. обстановка в стране несколько стабилизировалась, раны, нанесенные опричниной, затягивались, все равно постоянно ощущалось глухое недовольство народа, страдавшего от крепостнического и налогового гнета. Бегство крестьян с насиженных мест не прекращалось, массы беглых людей скапливались в южных уездах, где власть стремилась их достать и, если не вернуть обратно, то привлечь к несению налогового бремени. Недовольство то здесь, то там переходило в открытое брожение и, наконец, прорвалось в первые годы XVII в. в серии восстаний в поддержку разного рода вождей и самозванцев. Началась невиданная в истории страны Смута, поразившая Московское государство на полтора

десятилетия и едва не уничтожившая его. Конечно, причины Смуты крайне сложны и многообразны и не сводятся к усилению налогового гнета. Тем не менее недовольство народа ростом податного бремени было одним из существенных факторов, способствовавших Смуте. В связи с этим вопросам налоговой политики большое внимание уделяли практически все правительства, возникавшие в период Смуты.

Но в той обстановке невозможно было наладить сколько-нибудь устойчивую систему сбора налогов. Были периоды, когда власть царя, правившего в Москве, не простиралась далее окрестностей столицы. Таковы были пределы власти царя Василия Шуйского, в момент наивысших успехов обосновавшегося в Тушине Лжедмитрия II. Мало где признавалась и власть боярского правительства 1610—1612 гг., действовавшего от имени польского королевича Владислава. В результате государственный аппарат и связанная с ним система сбора налогов были разрушены, казна расхищалась и почти полностью опустела. Население многих городов и уездов на юге, севере и в центре страны в результате нашествий всевозможных войск, предводительствуемых разного рода самозванцами, атаманами, иностранными авантюристами, было разорено до такой степени, что не могло платить никаких налогов.

Правительство Михаила Романова, пришедшее к власти в 1613 г., не одно десятилетие потратило на восстановление государственного хозяйства, в том числе и налоговой системы. Первое время многие разоренные территории нуждались в облегчении налогового бремени. В связи с этим вместо тягла с определенных городов и уездов взимался оброк, который был существенно меньше. В 20-х гг. XVII в. оброк вместо прямых налогов платили жители Коломны, Суздаля, Шуи, Солигалича, Звенигорода, Белева, Калуги, Зарайска, Рязани, других городов, сильно пострадавших от интервентов и «воровских казаков»³³. Но по мере восстановления хозяйства повсеместно возобновляются распределение и сбор податей с тягла.

Развитие налоговой системы в начале XVII в. связано с историей земских соборов, деятельность которых наиболее активна и регулярна в первое десятилетие после Смуты. В работе соборов принимали участие бояре, представители других важнейших сословий государства: духовенства, дворянства, крупных купцов, иногда посадских людей и черносошных крестьян. Аналогичные органы сословно-представительной монархии существовали и в других европейских странах (парламент в Англии, генеральные штаты во Франции, кортесы в Испании, сеймы в Польше и др.). Важной их прерогативой было одобрять или не одобрять новых налогов, вводимых королевской властью. Например, начиная войну, которая всегда требовала больших расходов, монарх должен был собрать представителей сословий и получить их согласие. В России первые Земские соборы созывались еще в XVI в., при Иване Грозном. Один из них состоялся в разгар опричнины в 1566 г. Главным вопросом было продолжение Ливонской войны, и собор высказался за это. Но вопрос о налогах тогда не стоял. Даже гости (наиболее крупные купцы), кого вопрос о возможных новых сборах касался непосредственным образом, высказались в самой общей форме: «...а мы

люди не служилые, службы не знаем, ведает Бог да Государь, не стоим токмо за свои животы, а мы и головы свои кладем за Государя везде, чтобы государева рука везде была высока...»³⁴.

На земских соборах XVII в. налогам уделялось более пристальное внимание. Так, на соборах 1632 и 1634 гг. было одобрено введение запросных и пятинных денег на войну с Польшей за Смоленск. Но наиболее интересен в этой связи земский собор 1642 г. по вопросу об Азове. В 1637 г. донские казаки захватили эту турецкую крепость в устье Дона и обратились в Москву с предложением включить ее в состав Российского государства, что означало войну с Турцией. Царь Михаил Федорович созвал земский собор и обратился к нему с вопросом, стоит ли начинать из-за Азова войну, и где взять для этого деньги. Участники собора представили свои соображения на сей счет, где в полной мере отражаются их сословные интересы. Так, провинциальные дворяне предлагали основную тяжесть расходов возложить на бояр, столичных дворян, монастыри и их вотчины. Они же предлагали запросные деньги собирать не по сохам, а в зависимости от количества дворов, находившихся в том или ином владении или общине. Купцы, посадские люди понимали, что начало войны повлечет усиление податного гнета прежде всего для них и жаловались, что и без того «оскудели» и обнищали от предыдущих запросов и пятинных денег³⁵. В результате правительство не решилось начинать войну с Турцией. Конечно, оно руководствовалось и соображениями внешней политики — в условиях крайне напряженных отношений с Польшей Россия не могла начинать еще и войны с Турцией. В любом случае окончательное решение царь принимал сам, он мог посоветоваться и с кем-то из своих доверенных лиц. Регулярно обсуждались эти вопросы на заседаниях Боярской думы. Мнения сословий, представленных на земском соборе, имели рекомендательный характер. Многие налоги вводились и вовсе без созыва каких-либо соборов. Но все же эти сословно-представительные органы оказывали влияние на налоговую политику правительства. По крайней мере на них формулировались чаяния влиятельнейших сословий страны, с чем царь не мог не считаться. Значение соборов повышалось в периоды обострения социальной и внутривластной борьбы, когда вопросы налоговой политики играли далеко не последнюю роль. Так, эти вопросы оказались в центре внимания Земского собора 1649 г., о чем речь еще впереди.

Эволюция прямых податей в XVII в.

Постоянные и чрезвычайные налоги военного назначения

Основу тягла составляли несколько важных прямых налогов, взимавшихся еще в XVI в. Вместе с тем очевидна тенденция слияния нескольких близких по своему характеру податей в единый налог. Так, в писцовых книгах, начиная с 20-х гг. XVII в., систематически упоминаются данские деньги. Этот налог включил в себя собственно дань, взимавшуюся с незапамятных времен, а также ряд прямых податей специального назначения, введенных в XVI в.: пищальные и ямчужные деньги, наместничий корм,

сборы на городовое и засечное дело и некоторые другие³⁶. Кроме того, как отдельные налоги взимались ямские деньги, полоняничные деньги, «жалованье» ямским охотникам.

Ставка каждого из этих налогов установилась еще в XVI в. Но в начале XVII в. стоимость рубля резко падает, в 20-х гг. рубль уже в пять-шесть раз дешевле, чем в конце XVI в.³⁷. Чтобы сохранить доходы на прежнем уровне, нужно было либо существенно повышать ставки налогов, либо вводить новые. Правительство использует и тот, и другой метод. Причем старые налоги увеличиваются иногда весьма своеобразно, а именно: путем сохранения старой подати в прежнем размере при введении параллельного сбора гораздо в больших размерах. Пищальные деньги теперь взимаются вместе с данью, зато вводится новый налог на содержание стрелецкого войска — стрелецкие деньги. Этот сбор существовал еще в XVI в., но взимался хлебом. Теперь он переводится на деньги. В 1615—1616 гг. величина этой подати составляла 150—160 руб. с сохи³⁸. Ямские деньги в конце XVI в. взимались в размере 10 руб. с сохи. В том же размере этот налог сохраняется в течение всего XVII в. и в связи с падением курса рубля становится мизерным. Но после Смуты постоянно увеличивается другая подать того же назначения — «жалованье ямским охотникам». В 1616 г. ее величина составляет 280 руб. с сохи, а в 1618 г. эта подать возросла до 800 руб.! Но, почувствовав, что население не может платить столько за ямскую гоньбу, правительство несколько снижает этот сбор, затем он вновь растет и к 1646 г. достигает 784 руб. с сохи. Взимавшиеся одновременно старые ямские деньги стали называться «малой ямской податью»³⁹. Из приведенных примеров видно, что несмотря на снижение стоимости рубля, величина основных прямых налогов постоянно возрастала. Главным фактором, определявшим рост налогового бремени, был неуклонный рост финансовых потребностей государства: расширялась его территория, множился бюрократический аппарат, возрастали расходы на содержание царского двора, который становился все более пышным и великолепным, все новых затрат требовали содержание армии и ведение многочисленных войн.

Правда, царская семья и двор содержались в значительной мере за счет обширного дворцового хозяйства, в состав которого входили многие богатые села и волости. Жившие в них крестьяне составляли особую категорию дворцовых, несли разнообразные повинности по обслуживанию и обеспечению царского двора. Приказной аппарат, как правило, содержался за счет подведомственного населения. Многие расходы по местному управлению оплачивались жителями соответствующих уездов и волостей. Правившие в уездах воеводы получали государево жалованье, однако население уезда вносило деньги на содержание его канцелярии (воеводской или «съезжей» избы), на покупку бумаги, свечей, чернил, плетей, дров, найм подьячих, сторожей, палачей.

Но в первую очередь тяжесть налогового гнета определялась постоянно растущими военными расходами. Для решения исключительно сложных внешнеполитических задач, обороны границ, поддержания внутреннего спокойствия нужна была многочисленная и сильная армия. Но за счет чего ее содержать? Казалось, уже в XVI в. был найден выход: служилые люди

(дворяне, дети боярские и пр.) служат царю «конно, людно и оружно», а их содержат крестьяне, прикрепленные к поместьям, которыми государство жаловало за службу. Крепостное право было тем самым основой содержания поместного войска или дворянской конницы, составлявшей основу вооруженных сил тогдашней России. Но войско это с трудом поддавалось внедрению дисциплины и тактики, оснащению оружием в соответствии с требованиями нового времени. Это поняли задолго до Петра I. В период войны за Смоленск (1632—1634 гг.) создаются особые солдатские и рейтарские (кавалерийские) полки, получившие название «полков нового строя» Они действовали на основании уставов, принятых в ряде европейских стран, многие офицерские должности в них принадлежали иностранцам. В течение всего XVII в. их численность неуклонно растет. В 1680 г. только в Москве находилось 90 тыс. солдат и рейтар «нового строя»⁴⁰. Для комплектования этих полков правительство рассчитывало привлечь желающих, но таковых было мало, и с середины XVII в. проводятся наборы «даточных людей» по одному человеку с 20—25 крестьянских дворов. Это представляло собой прообраз рекрутских наборов, введенных Петром I. Правда, многие солдаты из даточных в мирный период распускались по домам и призывались вновь под знамена своих полков с началом очередной войны. В конце XVII в. содержание каждого солдата-пехотинца в течение одной кампании стоило казне 4—5 руб., рейтара (всадника) — 20 руб.⁴¹

Для обороны южных и юго-восточных рубежей в XVII в. строятся несколько новых засечных линий, десятки новых крепостей, к службе здесь привлекается множество служилых людей «по прибору», получивших жалованье из казны. Растет и численность стрелецкого войска. Так, в 1651 г. в Москве насчитывалось 8 тыс. стрельцов. В 1680 г. их численность достигла 20 тыс.⁴² В целом за 60 лет вооруженные силы России выросли в три раза, в основном за счет создания полков нового строя и привлечения служилых людей по прибору. Ясно, что такая реорганизация вооруженных сил могла идти только за счет государственной казны, а следовательно, введение новых налогов и увеличение старых было неизбежным.

Подать на стрелецкое войско (стрелецкие деньги) после некоторого сокращения возрастает и к 1638 г. достигает 240 руб. Как раз в это время возросла угроза нападения со стороны Турции и Крыма. Разворачивается строительство самой протяженной Белгородской засечной черты от Белгорода почти до Тамбова. Впоследствии, особенно после бурных событий конца 40-х гг., стрелецкая подать снижается до 168 руб., в 1654 г. вновь возрастает до 228 руб.⁴³ В это время было принято решение о воссоединении с Украиной, и предстояла тяжелая война с Польшей.

Стрелецкую подать в деньгах платили только городские посады и крестьяне некоторых центральных уездов. Крестьяне всех остальных уездов и, в первую очередь с поместных земель, платили этот налог натурой, то есть поставляли хлеб для продовольствия войска. В связи с чем эта подать называлась «стрелецкий хлеб». В 40-х гг. XVII в. с сохи взималось 700 юфтей зерна. Эта подать предусматривала поставку примерно в равных долях ржи — для продовольствия солдат, овса — на корм лошадям. Юфть в данном случае и означает

четверть ржи и четверть овса. (Старинное значение слова юфть — пара, в XVII—XVIII вв. так называлась также выделанная кожа крупного рогатого скота.) В дальнейшем эта подать постоянно возрастает. В 1679 г. с сохи взималось уже по 2800 юфтей⁴⁴, сбор увеличился за 30 лет в 4 раза. Ясно, что за это время урожайность не могла вырасти столь быстро, следовательно, государство все меньше хлеба оставляло в распоряжении крестьянина, ограничивало расширенное воспроизводство в его хозяйстве, а в малоурожайные годы обрекало его семью на полуголодное существование. При желании плательщика эта натуральная подать могла быть внесена в денежной форме, но исходя из очень высокой цены хлеба. В 40-е гг. деньги за стрелецкий хлеб взимались из расчета 96 коп. за юфть., в 60-е гг. — до 2 руб. 35 коп. По данным В.О. Ключевского, хлебные цены и стоимость рубля в течение нескольких десятилетий в середине XVII в. почти не изменились⁴⁵.

Стрелецкие деньги и стрелецкий хлеб были основным специальным налогом, предназначенным для покрытия военных расходов. Но этих поступлений часто было недостаточно. Тогда правительство вводило дополнительные сборы. В отличие от стрелецких денег, которые представляли собой постоянный налог, эти сборы носили чрезвычайный характер. Речь идет о взимании «пятой» или «десятой деньги», — пятой или десятой доли «от избытков и промыслов». В 1614 и 1615 гг. объявлялся сбор пятой деньги⁴⁶. Деньги понадобились для организации похода против «воровских казаков», продолжавших смуту и не желавших подчиняться правительству Михаила Романова. В документах о введении этого сбора принцип его взимания четко не определялся. Можно предположить, что речь шла о доле имущества. Но подобный поимущественный налог (40% со всего состояния за два года) был бы немыслимо тяжел. Скорее, подразумевалось взыскать пятую часть с доходов. Однако в то время четкого понятия о подоходном налоге еще не существовало, как и не было методов определения дохода кого бы то ни было. Известно, что с купцов иногда взимали пятую часть с торговых оборотов, которые можно было установить по таможенным книгам. Следовательно, в данном случае мы имеем дело с одной из первых попыток применения в России налога с оборота. А в целом раскладка «пятой деньги» и принципы ее расчета оставались на усмотрение общин. Тем более, что правительство установило сумму этой подати — 120 руб. с сохи. Следующий раз сбор пятой деньги вводился в 1633 и 1634 гг. в связи с Смоленской войной. Но наиболее часто подобные чрезвычайные сборы практиковались в 50-х — 70-х гг. XVII в. На это время приходится продолжительная и тяжелая война с Польшей за Украину (1654—1667 гг.), военная кампания против Турции и Крыма в 70-х гг. (Чигиринские походы). Значительных усилий потребовало подавление восстания Степана Разина (1670—1671 гг.), беспокойно было на Украине, где приходилось действовать не только против поляков, но и против гетманов, поднимающих мятежи против России. За двадцатилетний период (1654—1680 гг.) дважды вводится сбор пятой деньги (1662, 1663 гг.), пять раз — десятой деньги (1654, 1668, 1673, 1678, 1680 гг.), один раз — пятнадцатой деньги (1671 г.). Неоднократно взимаются и иные чрезвычайные сборы то по рублю, то по полтине, то по полуполтине с двора⁴⁷. Большей частью эти налоги посту-

паяют с купцов, торговых людей, посадов. Пашенные крестьяне от уплаты пятой или десятой деньги либо освобождались, либо платили существенно меньше, чем купцы и посадские люди. Например, по указу 1668 г. о сборе десятой деньги с крестьян было велено взимать по 8 алтын 2 деньги (25 коп.) с двора. Для торговых людей такая сумма была минимальной⁴⁸.

Чрезвычайным налогом военного назначения был по своей сути и специальный сбор на содержание «даточных людей». Эта подать сразу оказалась чрезвычайно тяжелой. Уже в 30-х гг. сбор «на даточных людей» составил от 2 до 3 руб. с одного крестьянского двора. Правда, взимался этот налог не ежегодно, а по мере нового набора даточных людей, в среднем два раза за десятилетие⁴⁹.

Зачастую налоги на жалованье ратным людям дополнялись обязанностью поставлять продовольствие в войска. В 1654 г. наряду с введением десятой деньги было велено со всех городов, сел и волостей «собирать хлебные запасы». Этот сбор повторился и в следующем году, наряду со сдачей хлеба, каждый двор должен был поставить по полугривенке (по полфунта) коровьего масла. Вместо толочна следовало поставить сухари. Эти запасы направлялись в Вязьму и Брянск, расположенные вблизи театра военных действий⁵⁰. Подобный сбор носил чрезвычайный характер. Кроме того, продовольствие в войска поступало в виде стрелецкого хлеба, регулярной постоянной подати, которая взималась своим порядком. Указ о сборе продовольственных запасов предусматривал и строгие меры против неплательщиков — с них этот налог следовало взыскивать в тройном размере. Дополнительные натуральные повинности, особенно во время войны, вовсе не ограничивались поставками продовольствия. Население обязано было поставлять и разного рода вещи и материалы для оснащения войск. С каждой местности взимался тот продукт, которым она была богата. В 1656—1657 гг. в разгар войны с Польшей с Заонежских погостов, где издавна развивалась добыча и обработка железа, требовали поставок лопат, заступов, топоров. Отсюда же в войска направлялись ружейные фитили, смола, береста⁵¹. Подобные натуральные повинности были распространены и в мирное время. Так, крестьяне Двинского уезда доставляли к царскому двору кречетов для государевой охоты. Для ловли этих редких птиц ежегодно там отряжались ватаги из 40 человек⁵².

Таким образом, увеличение старых налогов и введение новых в течение всего XVII в., как и в предыдущем столетии, вело к постоянному росту податного гнета. К примеру, в вотчинах некоторых монастырей в центральных уездах государственные налоги с 70 коп. в среднем на двор в 30-х гг. к 70-м гг. увеличились до 1 руб. 30 коп., почти в два раза⁵³.

СОШНОЕ ПИСЬМО В XVII в. «ЖИВУЩАЯ ЧЕТВЕРТЬ». ВОЗНИКНОВЕНИЕ ПОДВОРНОГО ОБЛОЖЕНИЯ

История налогов в России в XVII в. вовсе не сводится к их постоянному повышению, введению новых. Существенную эволюцию претерпевает в XVII в. основная единица налогообложения — соха. Число хозяйств,

особенно после преодоления последствий Смуты, все возрастает. При этом правительство стремилось к более точному определению тягло-способности каждого хозяйства. Для этого требовались самые мелкие доли сохи. Зачастую не хватало даже «пол-пол-пол-чети», или $\frac{1}{32}$ сохи. При сохе в 800 четвертей эта доля составляла всего 25 четвертей пахотной земли. Но нередко требовалось определить подати хозяйств (поместий или вотчин) еще меньшего размера. А не проше ли вместо сохи положить в основу саму единицу земельной площади — четверть? При сохе в 800 четвертей эта мера составляла $\frac{1}{800}$ ее часть, получилась бы достаточно мелкая и удобная единица обложения, что и было учтено при проведении новых описаний после Смутного времени. Но далеко не каждая четверть пахотной земли могла стать единицей обложения. Огромная масса хозяйств и принадлежавших им земель после Смуты «лежали впус-те», поросли лесом, где «в кол», где «в жердь», а где и «в бревно». При определении тягла приходилось учитывать только реально существующие хозяйства и исключать заброшенные и запустевшие угодья, разумеется, не без борьбы между правительственными чиновниками и владельцами земли. Так, при проведении писцовых описаний в 20-х гг. XVII в. стали исходить не из обширной сохи в сотни четвертей, а из одной четверти, но не любой земельной площади, а только меры земли, реально возделываемой и приносящей урожай или доход. Новая мера обложения получила название «живущей четверти». Она понималась как совокупность дворов или хозяйств, активно использующих земельную площадь, равную четверти или $\frac{1}{800}$ сохи на вотчинных или поместных землях и $\frac{1}{600}$ сохи на церковных и монастырских землях. Имеются в виду земли среднего качества. На худших землях «живущая четверть» была больше обычной четверти, на лучших — меньше. Как правило, живущая четверть составляла от 8 крестьянских и 4 бобыльских дворов до 12 крестьянских дворов и 8 бобыльских. Эта единица обложения вводилась только на поместных и вотчинных землях. На землях черносошных крестьян, живших общинами, сохранялась прежняя мера — соха, которая просуществовала там в течение всего XVII в., до введения подворного обложения. Используя «живущую четверть», стало гораздо легче определить и величину тягла для городских посадов, особенно небольших.

Но в условиях постоянного роста государственных расходов правительство должно было стремиться к повышению эффективности налоговой системы. Поэтому оно старалось учесть как можно конкретнее каждую хозяйственную единицу. Однако система сошного письма не всегда это позволяла. Многие плательщики, используя ее несовершенство, уходили от налогообложения. Например, торговые люди из города могли уйти в деревню, сохранив свои коммерческие операции. В деревне их, как людей «непашенных», было трудно учесть в сошном письме, даже применяя «живущую четверть». Находившиеся в деревенской общине «пашенные люди», крестьяне, стремились сократить свои собственные наделы и арендовать землю на стороне (у монастырей, других вотчинников и т.п.), чтобы опять-таки избежать обложения по сошному письму.

В связи с этим вводится подворное обложение. При этом единицей обложения становится уже не соха как весьма условная мера земельной площади или угодий и не живущая четверть как группа дворов или хозяйств, а один двор как таковой. Сначала по числу дворов разверстываются только чрезвычайные подати. Постоянные подати долгое время распределяются на основании сошного письма по «живущим четвертям», а на черных землях — по сохам. В 1638 г. впервые был введен «подымный сбор». Под «дымом», как и во времена владычества хазар над полянами, понимался двор. В конце 30-х гг. XVII в. потребовалось срочно увеличить войско на южных рубежах, для чего и вводился этот сбор по 2 руб. со двора. В 1639 г. он был повторен⁵⁴.

Дальнейшее развитие новые принципы обложения получили по вступлении на престол царя Алексея Михайловича (1645 г.). В 1646—1648 гг. проводится новая перепись, которая существенно отличалась от писцовых описаний прежних лет. Здесь уже нет подробной характеристики пашенных и иных угодий, промыслов. Напротив, основное внимание уделено переписи дворов и живущих в них людей⁵⁵. Тем самым каждый крестьянин и его семья записывались за определенным местом, а следовательно, за тем или иным господином. Эта перепись послужила документальной базой окончательного закрепощения крестьян, что было законодательно закреплено в Соборном уложении 1649 г. Вместе с тем она была первой переписью, рассчитанной на внедрение подворного принципа обложения. В 1647 г. объявляется очередной экстренный сбор «ратным людям на жалование». Было велено взять по две гривны с каждого двора в соответствии с данными новой переписи. Вскоре на подворный принцип был переведен и один из постоянных прямых налогов — полоняничные деньги, что и было подтверждено в Соборном уложении 1649 г. В его восьмой главе говорится: «собирать те деньги погодно... по новым переписным книгам, а не по сошному письму, чтобы в том денежном сборе никто в избылх не был...»⁵⁶. Однако остальные прямые налоги в правление Алексея Михайловича разверстывались по сошному письму. Переход к подворному обложению в полной мере произошел при его преемнике — царе Федоре Алексеевиче.

ОБЩИНА И ЕЕ РОЛЬ В СБОРЕ ПОДАТЕЙ

Государству с его растущим аппаратом, в котором уже появилось не одно ведомство, занятое сбором налогов, непосредственно противостояло население огромной страны, обязанное эти налоги платить во все возрастающем размере. Причем именно на население в значительной мере была возложена забота об организации сбора, несмотря на наличие определенного государственного аппарата. Этим занимались городские и сельские общины, которые существовали с незапамятных времен и всегда имели известное самоуправление. В городах эту общину составляла основная масса населения, включая торговцев и ремесленников, обязанных платить

подати в казну. Эту городскую общину называют также посадом. В крупных городах, прежде всего в Москве, посад состоял из многих слобод и сотен, каждая из которых имела свою общинную организацию. В посад не входили представители других сословий, которые по разным причинам либо не платили налогов вовсе (бояре, духовенство, а также холопы, всякого рода кабальные люди и т.п.), либо несли особые повинности по отношению к государству отдельно от посада. Сельские общины объединялись в волости, которые также имели известное самоуправление, занимались разверсткой податей и несли ответственность за их своевременное поступление в казну.

Еще в середине XVI в. проводилась земская реформа, в соответствии с которой были регламентированы права общин, избираемых ими должностных лиц (земских старост, излюбленных голов, целовальников и др.) в вопросах местного самоуправления, суда и сбора налогов. Уже тогда в полной мере установился порядок, когда государство, опираясь на писцовое описание, устанавливало всю совокупность податей и повинностей для каждой общины. Эта совокупность именовалась «тягло». Оно состояло из трех основных элементов: денежных налогов, натуральных сборов, разного рода работ и служб.

В течение длительного времени вырабатывались нормы и правила распределения податей по общинам и внутри каждой из них, они оставались в силе и в период существования Московского государства XVI—XVII вв. и даже в дальнейшем. Сбор всех налогов начинался по государевым указам, которые издавались практически ежегодно. До каждого уезда доводился оклад того или иного налога. Он определялся на основании сборов предыдущих лет, основанием чего служили писцовые книги. Эта сумма распределялась между волостями и станами, входившими в состав данного уезда. Подобная процедура называлась «разводом». Развод делался при участии земских старост всех волостей и городского посада. Иногда московские приказы устанавливали оклад для целой «земли», — крупного региона, состоявшего из нескольких уездов. В этом случае развод делался сначала между уездами. Так происходило, например, в Вятской земле, состоявшей из пяти городов с их уездами.

Развод между уездами и внутри уезда осуществлялся на основании сошного письма, в зависимости от количества сох или долей сохи, числившихся за той или иной общиной или волостью. В одних случаях за уплату каких-то налогов или всей совокупности тягла отвечал уезд в целом, включая посадскую общину уездного города и все сельские волости. При этом все податное население уезда было связано круговой порукой. В других случаях горожане платили какие-то налоги и несли повинности отдельно от сельских жителей, а волости имели свое тягло, за выполнение которого несли ответственность. Совокупность плательщиков, связанных круговой порукой при отбывании какой-либо повинности или тягла, называлась «костью»⁵⁷. Если «кость» составляло все податное население уезда и какие-либо волости недоплачивали причитающуюся с них долю тягла, то она могла быть разверстана среди всех волостей уезда или взята с уездного

города. После сбора налога волости и посады, заплатившие за недоимщиков, могли потребовать взыскать с них в свою пользу уплаченные деньги. Естественно, получить эти деньги удавалось далеко не всегда. Поэтому в XVI—XVII вв. многие посады и волости, особенно обладавшие лучшими угодьями и более зажиточные, старались уклониться от такой всеуездной круговой поруки и нести ответственность за уплату только своей доли тягла. Они пытались получить в Москве жалованную грамоту на право «жить в отписных сохах», «отписаться». Это вело к распаду всеуездного тяглового мира, обособлению множества отдельных тяглых общин в рамках дворцовых сел, монастырских и боярских вотчин, владений других богатых землевладельцев, а также городских посадов. Наибольшего развития процесс выделения таких общин в особую «кость» достигает как раз в XVII в., при этом ответственность за уплату податей перед государством возлагается и на владельца данной вотчины⁵⁸.

Распределение подати внутри волости или общины, представлявшей собой тяглый мир, между отдельными плательщиками называлось «разрубом». Его порядок не был зафиксирован в законе, а представлял собой традицию, сложившуюся в течение веков. В каждом регионе процедура «разруба» имела свои особенности, свою терминологию. Общим и основополагающим принципом было распределение тягла «по животам и промыслам», в зависимости от имущественного положения и платежеспособности каждой семьи: богатые платили больше, бедные — меньше. В связи с этим при разверстке податей все члены общины, особенно в городах, разделялись на три категории: люди «лучшие», «средние» и «молодые». Общая сумма общинного тягла распределялась по паям, которые имели старинные названия «белки», «мортки», «выти», а в городских посадах они часто именовались «рублями» или «деньгами». Семья имела свое количество паев в зависимости от платежеспособности. На каждый пай и начислялась определенная доля тягла того или иного налога. Как видим, при этом практически не использовались официальные данные писцовых описаний, в которых единицы обложения (сохи, доли сох, в некоторых случаях «живущие четверти») были довольно крупными, с их помощью было трудно измерить тяглоспособность отдельной семьи. Эти материалы использовались для развода податей по волостям, станам, тяглым мирам. Такие описания проводились нечасто, а имущественное положение плательщиков менялось постоянно, поэтому только община могла с помощью более мелких мирских единиц обложения (паев) точно учесть состояние каждого хозяйства на данный момент.

Определение общих принципов раскладки (количества паев, доли налога на каждый из них) происходило на сходе всей общины или собрании ее уполномоченных, называемом «заседка». Она проходила в земской избе или в трапезной местного храма. Затем начиналась процедура оклада каждой семьи. Ее проводили уполномоченные общиной должностные лица, которые назывались обычно «окладными» или «разрубными» целовальниками. На оклад являлись главы семей и после молитвы и присяги на иконе сообщали «по совести» сведения о своем имуществе, сколько имеется денег,

платья, посуды, украшений. В городах большое значение имели показания о количестве дворов, товаров, лавок; в селах — о наделе пашенной земли, урожае хлеба, укосе сена, скоте и его приплоде и т.п. На этом основании окладчики определяли число паев или единиц раскладки («белок», «рублей» и т.п.), приходившихся на каждую семью. По итогам раскладки целовальники составляли «разрубной список», который подписывали все члены общины. Этот список мог иметь и другие названия, например: «колода», «поверстная записка» и др.

Тем не менее далеко не всегда и не все плательщики были довольны разrubом. Часто зажиточные крестьяне, монастыри, другие землевладельцы, чьи угодья оказывались на территории той или иной волости, жаловались на постановления миров, настаивали, чтобы раскладка велась по официальным писцовым книгам и имевшимся в них окладным единицам и их долям, называли мирские оклады с их «белками» самовольными и незаконными. Реакция правительства на эти жалобы была двусмысленной. С одной стороны, оно не могло не признать, что подати следует собирать на основании официальных писцовых книг, с другой стороны, понимало, что только обложение «по животам и промыслам», проводимое самой общиной, при котором богатые платили за неимущих, может обеспечить собираемость налогов.

Собранные деньги передавались местному воеводе или отправлялись сразу в Москву, куда с ними из волости выезжали специально выбранные целовальники — «посыльщики». В задачу воевод входил общий надзор за процедурой сбора налогов во вверенном уезде. Если она в чем-то нарушалась, воевода должен был вмешаться и навести порядок. Наряду с земскими властями он отвечал за то, чтобы подати были собраны полностью, принимал меры к недоимщикам. Наиболее дальновидные и заботящиеся о благополучии подопечного населения воеводы отправляли в Москву отписку, пытались доказать в столичных ведомствах, что недоимка случилась из-за тяжелого экономического положения той или иной местности, сообщали о недородах, пожарах, других стихийных бедствиях, отмечали запустение деревень, подчеркивали, что жестокий праведж может разогнать оставшихся плательщиков, и тогда вообще никаких податей в казну не поступит.

Но чаще всего по распоряжению воеводы в недоплатившие деревни направлялись приставы или подьячие с поручением взыскать недоимки. Волость встречала таких уполномоченных весьма недружелюбно, нередко «с лаем» и угрозами. Иногда с побоями их выгоняли прочь. Тогда воевода высылал туда целую воинскую команду. К праведжу привлекались не сами неплательщики (с них, как правило, взять было нечего), а в соответствии с принципом круговой поруки — ответственные за сбор податей лица (старосты, разрубные целовальники) и «лучшие люди», вносившие львиную долю налогов. С неплательщиками община потом разбиралась сама. Привлеченных к праведжу людей ежедневно били палками по ногам, содержали под арестом, пока долг не будет заплачен. Деньги, взысканные на праведже со старост и лучших людей, мир мог им потом компенсировать. Однажды воевода в Великом Устюге поставил на праведж земского целовальни-

ка с волостей Юрьева Наволока и Евды. Целовальник заплатил приставу 10 алтын «попоровки», чтоб на правеже били небольно. Так как он ночевал под арестом («за стрельцом»), то должен был платить 4 алтына «сторожевого» и особые тюремные пошлины — «влазное», «вылазное» и «железное». Наконец, его выпустили, но он с перебитыми на правеже ногами не мог дойти до своей волости и нанял до своей волости подводу за 3 алтына 2 деньги⁵⁹. Все эти деньги он намеревался собрать со своих односельчан.

Круговая порука вела к тому, что община не была заинтересована, чтобы ее покидал кто-либо из ее членов. В этом случае его доля тягла ложилась бы на плечи оставшихся. Распределяя налоги «по животам и промыслам», мир стремился не допустить полного разорения обедневших общинников, был заинтересован в сохранении платежеспособности всех входящих в него налогоплательщиков. Ведь в случае полного разорения кого-либо из них его долю должны были бы взять на себя остальные члены общины. Так сдерживалось имущественное расслоение внутри общины, усиливалось прикрепление крестьян и посадских людей к определенному месту жительства, а точнее, к тяглу.

Несмотря на усиление роли посадских и волостных миров в организации сбора налогов, общины не имели никакой возможности как-то повлиять на величину налогов, устанавливаемых государством. Они были лишь обязаны их сполна собрать. Ни копейки из того, что собиралось, нельзя было истратить на местные нужды без санкции из Москвы, основная масса собранных податей направлялась в царскую казну. Для выборных лиц, занимавшихся сбором податей, это была лишь обременительная служба, которую они несли практически без всякого вознаграждения, нередко в ущерб своим основным занятиям, с риском правежа и даже разорения. Для государства общинное самоуправление были всего лишь низшим звеном, в котором проходила самая трудоемкая работа по сбору податей, и содержание которого ни копейки казне не стоило. Не было бы общины, казне пришлось бы изрядно потратиться на создание разветвленного налогового аппарата на уровне местного управления, на привлечение множества мелких чиновников. Поэтому государство всегда поддерживало общинную организацию, в результате она сохранялась в России многие столетия и в допетровскую эпоху, и после Петра I.

Соляной налог правительства Алексея Михайловича. Городские восстания середины XVII в.

В XVII в. правительство не ограничивалось усовершенствованием единицы обложения. Оно ищет и иные, кроме прямых налогов, источники пополнения казны. Чаше всего это приводило к резким перепадам в поступлении доходов в казну, вызывало чрезмерный рост налогов, обострение социальной обстановки в стране. Так, в конце 40-х гг. серия неудачных преобразований в налоговой сфере привела к глубокому социальному кризису, волне мятежей и восстаний.

В 1645 г. после смерти царя Михаила Федоровича на престол вступил его сын, 16-летний Алексей. Большую роль в окружении молодого царя играл его воспитатель («дядька») боярин Борис Иванович Морозов. Он же приходился свояком царю Алексею, поскольку был женат на сестре царицы. Боярин Морозов возглавил несколько приказов, в том числе Приказ большой казны и Новую четверть, имевшие важное значение в финансовом управлении. Стремясь увеличить доходы казны, новое правительство решилось на некоторое уменьшение жалования служилым людям, сокращение штата придворных, отмену права некоторых монастырей собирать в свою пользу торговые пошлины. Однако все это не принесло ожидаемых результатов. Тогда по инициативе боярина Морозова предпринимается более радикальная реформа: вводится налог на соль. Его взимали с продавцов этого продукта, которые на соответствующую величину возвышали цену соли при ее продаже. Таким образом, налог перекладывался на плечи потребителей соли, к которым принадлежало практически все население страны. Это типичный пример косвенного налога, если понимать под такими перелагаемые сборы. Но по замыслу Б.И. Морозова, он должен был заменить все прямые и стать практически единственным универсальным налогом. Исходя из этого была определена и его величина — по 2 гривны с каждого пуда проданной соли. Расчет правительства был прост: раз соль покупали все, то никто не мог уклониться от уплаты; с богатых людей, которые питались лучше и соль покупали чаще, в казну поступит больше денег, чем с бедных; сбор этого налога был предельно упрощен, не требует ни людей, ни сложной системы разверстки. Но в действительности все вышло совсем иначе.

Соляной налог вводился с 1646 г. Все прямые налоги отменялись. Однако соляной сбор оказался настолько тяжел и так сильно повысил цену на соль, что ее продажа и потребление резко сократились. В результате казна не получила с продавцов соли ожидаемых доходов. В 1647 г. соляной налог был отменен, и правительство распорядилось в 1648 г. взыскать все старые налоги за 1646 и 1647 гг. Собрать полностью все подати в трехкратном размере было немыслимо, тем не менее следовал указ за указом, чтобы все «недоимки править нещадно». Обстановка в стране накалилась до предела.

Ситуация осложнялась еще и явным неравенством в платеже налогов между разными группами населения. Особенно очевидным было это неравенство в крупных городах, где наряду с торговыми людьми и ремесленниками, жившими на посаде и платившими налоги и выполнявшими повинности, проживали и так называемые беломестцы. Они находились в слободах, принадлежавших боярам, монастырям, другим лицам. Эти слободы освобождались от несения тягла, «обелялись», почему и назывались «белыми слободами» или «белыми местами». Многие горожане стремились попасть в белую слободу, для чего им достаточно было «заложиться» за владельца такой слободы, стать зависимым от него человеком. «Беломестцы» занимались ремеслом и торговлей и составляли конкуренцию посадским людям, причем находились по сравнению с ними в более выгодном

положении как не несшие тягла. Это вызывало постоянное недовольство посадских людей, требовавших пресечь уход с посада в «закладчики» и упразднить белые слободы с их налоговыми льготами. Чем сильнее ощущался налоговый гнет, тем острее проявлялось недовольство посадских людей существованием белых слобод.

И в 1648 г. грянул взрыв. Наиболее мощное восстание произошло в столице, оно вошло в историю под названием «Соляного бунта». Как это бывало в таких случаях на Руси, все началось с попытки пробиться к царю, открыть ему правду о тяжелом положении народа, которую скрывают от него приближенные. 1 июня царь Алексей Михайлович возвращался с богомолья из Троице-Сергиева монастыря. Во встречавшей его толпе оказались несколько челобитчиков, пытавшихся вручить царю свои жалобы. Но они были оттеснены и избиты охраной. Начавшую было возмущаться толпу разогнали. На следующий день царь участвовал в крестном ходе из Кремля в Страстной монастырь. Вновь из простого народа к нему пытались пробиться челобитчики, но по приказу окружавших царя бояр были прогнаны. Это опять возмутило толпу, вспыхнул мятеж. Царь и бояре поспешили укрыться в Кремле, но вслед за ними в его ворота ворвались несколько тысяч восставших. На их сторону перешли и многие стрельцы, недовольные многомесячной задержкой жалованья. Верным властям остался лишь привилегированный Стремянный полк, составлявший царскую охрану, своего рода гвардию стрельцов. Царь приступил к трапезе, а на площади перед дворцом бушевала толпа, требуя наказания виновных во всевозможных злоупотреблениях, в том числе в несправедливых налогах, жестоком правяже недоимок. Среди первых называлось и имя Б.И. Морозова. Царь послал для увещевания мятежников боярина князя М.М. Темкина-Ростовского, но того избили, сорвали с него одежду, после чего боярин несколько дней не вставал с постели. Так же обошлась толпа и со следующим посланцем царя окольничим Б.И. Пушкиным. Тогда сам царь вышел на крыльцо с иконой в руках, пытаясь утихомирить толпу. Но восставшие настаивали на своем, начался грабеж боярских дворов, был схвачен и растерзан дьяк Назарий Чистый, которого наряду с боярином Морозовым считали инициатором введения Соляного налога. С большим трудом удалось вытеснить мятежников из Кремля, запереть ворота и выставить караулы из полков «иноземного строя», сохранивших верность правительству. Но 3 июня восстание продолжилось с новой силой, охватило весь город, правительство растерялось. На растерзание восставшим были выданы бояре Л. Плещеев и П. Траханиотов, наиболее ненавидимые народом. Царю с большим трудом при помощи патриарха удалось уговорить восставших пощадить его любимца боярина Б. Морозова, который был срочно отправлен в ссылку на север в Кирилло-Белозерский монастырь⁶⁰. Повсеместно шли грабежи боярских и других богатых дворов. Вспыхнул пожар, охвативший обширное пространство от «Тверских ворот до Москвы-града» (т.е. до Кремля). Лишь после 5 июня восстание пошло на убыль. Стрельцам раздали повышенное жалованье, они приняли участие в подавлении восстания, наведении порядка в столице.

Восстание в Москве не было единственным. Как его эхо летом 1648 г. произошло еще несколько выступлений в разных регионах страны, вызванных кроме прочих причин и недовольством народа усилением налогового гнета, произволом властей при сборе податей и правеже недоимок. В феврале 1648 г. в Соль Вычегодскую прибыл сборщик податей Федор Приклонский. Горожане, посоветовавшись между собой, предложили ему взятку в 20 руб. Тем не менее Приклонский взыскивал недоимки со всей строгостью, правёж затянулся до июня месяца, когда и поступили вести о восстании в Москве. В городе начались волнения, Приклонского «взяли в осаду», избили, отобрали у него и «изодрали» документы о сборе податей и недоимках. С помощью богатых промышленников Строгановых, имевших в Соли Вычегодской свои угодья и дворы, Приклонскому удалось бежать в Москву, после чего восстание стихло⁶¹.

Более мощное восстание произошло тогда же в соседнем Устюге Великом. Он расположен у слияния рек Сухоны и Юга, в истоке Северной Двины. В то время это был крупный торговый город, через который шли потоки товаров из центра страны на север к Белому морю, а также в Сибирь, Вятскую землю. Здесь имелся многолюдный торгово-ремесленный посад. Взятка прибывшему из Москвы для взимания недоимок подьячему А. Михайлову составила 200 руб. Устюжане надеялись, что правёж недоимок не будет беспощадным. Но эти надежды не сбылись, и устюжане потребовали деньги обратно. В начале июля во время ярмарки вспыхнуло восстание, воеводу схватили и едва не утопили, подьячий Михайлов был убит, прочие подьячие из воеводской администрации скрывались в окрестных лесах⁶². Но вскоре из Москвы явился князь Г.Г. Ромодановский с вооруженным отрядом, навел в городе порядок, провел розыск, велел казнить зачинщиков бунта. Восстания прошли также в нескольких городах на юге — в Козлове, Воронеже, Курске и др.

Небывало мощное восстание в Москве, волна выступлений в других городах тем не менее заставили правительство пойти на серьезные уступки. Касались они и налоговой политики. Полностью сменилось руководство основных финансовых приказов. Правёж недоимок отменялся. Правда, они совсем не списывались, было велено их выбрать «исподволь». Вскоре открылся земский собор, на котором представители купцов, посадских людей выступили с требованием о ликвидации белых слобод, записи всех их жителей в посад. Большинство членов собора и сам царь поддержали это требование, что и было зафиксировано в Соборном уложении 1649 г. В соответствии с ним все лица, проживавшие в белых слободах на территории какого-либо города, занимавшиеся ремеслом и торговлей, подлежали записи в посад с обязанностью нести тягло⁶³. Эта мера, разумеется, соответствовала и интересам казны, поскольку расширяла число налогоплательщиков, укрепляла тяглые посадские общины. Правда, реализация этого закона растянулась на несколько десятилетий. И в конце XVII в. встречались «белые места» с проживавшими на них закладчиками. Как до принятия Соборного уложения, так и после, ликвидации белых слобод противились пользовавшиеся большим влиянием их владельцы — бояре, монастыри, князья, церкви.

Эти уступки могли разрядить напряженную ситуацию в стране в тот или иной период, но они не вели к существенному смягчению налогового гнета, тем более финансовые потребности государства все время росли. Поэтому и в последующих крупных восстаниях «бунташного» XVII века недовольство населения увеличением налогового бремени так или иначе проявлялось, хотя не всегда оно было главной причиной восстаний, как это было летом 1648 г. Достаточно вспомнить еще одно мощное восстание в Москве — Медный бунт 1662 г. Он вспыхнул в связи с неудачей денежной реформы 1654 г. Эта реформа проводилась в начале войны с Польшей за Украину. В том же году, как уже говорилось, вводился чрезвычайный сбор десятой деньги. Но правительство понимало, что предстоящая война будет очень дорого стоить казне и что налогов, обычных и чрезвычайных, не хватит. Тогда оно решилось пополнить казну, выпустив в 1654 г. впервые в истории России медные деньги. Из фунта меди чеканились монеты разного достоинства на сумму 10 руб. Реальная стоимость меди была намного меньше, и данный курс медных денег был принудительным. Медные деньги обращались наряду с серебряными, ими выплачивалось жалование служилым людям. Казалось, выход был найден, и за счет выпуска новых денег можно без напряжения налоговой системы решать вопрос о пополнении казны. Показательно, что в течение первых восьми лет войны с Польшей чрезвычайные налоги не вводились. Но расходы росли, и правительство без всяких ограничений выпускало все новые медные деньги, что привело к их обесцениванию, падению доверия к ним. В 1662 г. за рубль серебряных денег давали четыре рубля медных. Правительство продолжало настаивать на принудительном курсе 1 : 1. Тогда серебро исчезло из обращения, доверие к медным деньгам еще больше упало. Тем более, что по стране в изобилии ходили «воровские» медные деньги, изготавливаемые фальшивомонетчиками. При слабой защищенности официальных медных монет и сравнительной дешевизне меди подделать эти деньги было не так сложно. В этих условиях правительство потребовало уплаты всех податей и налогов только в серебряной монете, а жалование продолжало выдавать медными деньгами. Это привело только к росту недоимок. Где же можно было достать серебро? Таким источником всегда была внешняя торговля, особенно если учесть, что в России в то время серебро не добывали. Иноземные купцы платили иностранной серебряной монетой за русские экспортные товары. В 1662 г. правительство объявило о введении своей монополии на продажу за границу пеньки, поташа, юфти, сала, соболей, смольчуга, чтобы все серебро от реализации этих ценных экспортных товаров иметь у себя в казне⁶⁴. Скупались эти товары по всей стране у русских торговых людей за медные деньги, которые никто не хотел брать. Задания по закупке экспортных товаров не выполнялись, нужда казны в деньгах обострялась. И у правительства уже не оставалось иного выхода, кроме возвращения к практике чрезвычайных налогов. В 1662 г. был объявлен сбор «пятой деньги» со всех «животов и промыслов», вышел указ о жестком правееже всех недоимок⁶⁵. Это обострило и без того крайне напряженную обстановку. Утром 25 июля в Москве появились «воровские письма» с именами лиц, находившихся

у управления финансами и причастных к денежной реформе, которых неизвестные авторы этих прокламаций обвиняли в государственной измене. У одного из таких «листов», вывешенного на Лубянке, собралась возбужденная толпа, которая двинулась в Коломенское, где в своей загородной усадьбе находился царь. Алексей Михайлович был у обедни, но вышел к восставшим, которые потребовали выдать им изменников на расправу и облегчить налоги. Царь, как мог, успокоил толпу, пообещал немедленно отправиться в город и объявить «сыск и указ», а для подтверждения своих слов дал пожать свою руку кому-то из наиболее смелых смутьянов из передних рядов толпы (случай неслыханный в русской истории ни до, ни после 1662 г.). Тем временем в городе бунт шел вовсю, грабили дворы бояр и богатых купцов. Но в отличие от событий 1648 г. войска в столице были на стороне правительства. Вскоре в Коломенское подошли стрелецкие и солдатские полки, восставшие были быстро рассеяны, частично перебиты, частично оттеснены в Москву-реку, где многие утонули. Тут же был проведен короткий розыск, и уже 26 июля 18 человек повешены⁶⁶. По мнению многих, в большинстве своем ими оказались люди случайные, активного участия в бунте не принимавшие. Скорая расправа должна была утешить москвичей и не допустить повторения бунта. Обещания, данные царем, остались невыполненными.

Тем не менее, находясь под впечатлением целой серии городских восстаний середины XVII в., еще более мощного движения Степана Разина, достигшего апогея в 1670 г. и увлекшего массы крестьян и горожан обширнейшего региона на юго-востоке страны, правительство отказалось от попыток существенно расширить источники казенных доходов за счет разного рода рискованных мер, которые могли подорвать финансы и денежное обращение страны, вызвать резкое недовольство самых широких слоев населения.

ОБРОКИ И ТАМОЖЕННЫЕ ПОШЛИНЫ В XVII в.

Попытки правительства Алексея Михайловича увеличить доходы казны за счет введения соляного налога или медных денег не были единственными его мероприятиями по взиманию налогов, непосредственно связанных с развитием промыслов, торговли, денежного обращения. Ведь в этой сфере имелись уже давно известные и традиционные сборы, которые в правление Алексея Михайловича были существенно расширены. Так, в XVII в. продолжался сбор всевозможных пошлин и оброков. Большое распространение получили оброки с бань, лавок, харчевен, мельниц, кузниц, соляных варниц, сенных покосов, бортных угодий, бобровых гон, рыбных ловель и т.п. Оброк мог взиматься как в денежной форме, так и в натуральной — в виде доли добычи или произведенной продукции. Например, в реках Кольского полуострова, Заонежья добывался северный жемчуг, хотя и мелкий, но довольно красивый. Владельцы этих промыслов сдавали в казну в качестве оброка часть добытого жемчуга⁶⁷. В XVII в. не-

которые из таких оброков, особенно связанные с промысловыми угодьями, сдавались с торгов «из наддачи». Их получал тот, кто соглашался вносить в казну в виде оброка наибольшую сумму. Тем самым он получал право эксплуатации данного промысла.

Значительную эволюцию претерпевает в XVII в. и система разнообразных пошлин, поступавших в казну с торговых операций, движения товаров. Эта эволюция происходит главным образом в середине и второй половине столетия. От предыдущего столетия страна унаследовала исключительно сложную и громоздкую систему торговых пошлин. В общей сложности в этой сфере взималось более 30 различных пошлин от наиболее существенных — тамги, осмничего, мыта во всех его разновидностях, до множества мелких, платившихся при взвешивании, клеймении, разгрузке и т.п. Взимались они на протяжении первой половины XVII в. Кроме того, единых ставок пошлинного сбора на территории всей страны не существовало, как не существовало единообразной для всех городов и уездов системы торговых пошлин. В каждой местности применялись свои ставки пошлин, имелись свои специфические сборы, определяемые уставными грамотами, издаваемыми центральной властью с конца XV в. для определенного региона, города, торгового села, ярмарки. При наличии некоторых общих принципов (льготы для местных торговых людей, взимание некоторых основных пошлин, характерных для всей страны), имевшиеся различия определялись особенностями местного товарооборота, ролью иногородних или иностранных купцов, стремлением правительства предоставить какие-то льготы определенному уезду или монастырю. Например, по уставным грамотам 20-х гг. XVII вв. в Вязьме местные жители платили с продажи товара 1 деньгу с рубля, иногородние — 5 денег, в Переславле — 2 и 6 денег, в селе Рогачеве — 1 и 3 деньга, в Тотьме — 2 $\frac{1}{2}$ и 4 деньга, соответственно⁶⁸. Этот разноречивый представлял собой пережиток удельной старины, когда единого государства еще не существовало, отражал он и характерное для средневековых городов стремление оградить любыми средствами торгово-ремесленные занятия местных жителей от конкуренции иностранцев и иногородних. В XVII в. это выглядело уже анахронизмом и крайне затрудняло централизацию таможенных сборов, представляло собой препятствие на пути развития единого внутреннего рынка страны. Радикальная реформа в этой области предпринимается в середине столетия. В 1653 г. издается единая для всей страны Таможенная уставная грамота.

В соответствии с этой грамотой упразднялись все прежние пошлины с торговых сделок (тамга, осмничее и пр.). Вместо них вводилась единая для всей страны торговая пошлина в размере 10 денег с рубля с цены товара (или 5%). Она получила название рублевой пошлины. Упразднялись и проезжие пошлины. Лишь в Москве сохранялись мытные пошлины со скота, леса и мелочных товаров (по 10 денег с рубля). Оставался в силе сбор пошлин за перевоз через реки — от полуденьги до 6 денег в зависимости от ширины реки и оттого, кто переправляется — купец с возом либо с телегой или только всадник верхом, или пеший торговец со своим

нехитрым товаром. Отменялось большинство мелких пошлин, сопровождавших торговые операции. Сохранялись только амбарные пошлины, сборы с взвешивания и обмеривания товаров (аршинные пошлины и т.п.)⁶⁹. Казалось бы, государство теряло часть своих доходов в виде мелких и проезжих пошлин. Вовсе нет — все они компенсировались единой рублевой пошлиной. Вводимая уставной грамотой 1653 г. система пошлин вполне соответствовала достигнутому уровню развития торговли. Величина таможенного сбора прямо зависела от товарооборота (а не от пересечения границ чьих-то владений, проезда по мостам, обмеривания товаров и др.). Взимание торговой пошлины в зависимости от цены товара позволяло всегда учесть колебания курса рубля, а падение его стоимости и рост цен не вели к реальному уменьшению таможенных сборов. Новая система упрощала процедуру сбора торговых пошлин и отчетность по ним. Это было выгодно как государственным налоговым органам, так и крупному купечеству. Во-первых, богатые купцы несли службу в качестве таможенных голов, руководили сбором пошлин и были больше всех заинтересованы в упрощении его процедуры. Во-вторых, они вели торговлю по всей стране, переезжали с товарами из города в город, и им была выгодна ликвидация всех местных таможенных особенностей, отмена различий между местными и приезжими торговыми людьми. С подобными просьбами крупные купцы неоднократно обращались к правительству до принятия Таможенной уставной грамоты.

Определенные меры в интересах русского купечества предпринимаются и в отношении торговли иностранцев. В первую очередь усложнялся доступ иностранцев на внутренний рынок. В соответствии с Уставной грамотой 1653 г. иностранные купцы, если они отправляли товары в Москву и другие внутренние города, должны были платить проезжую пошлину по 4 деньги с рубля (2%). Кроме того, при продаже товаров на внутреннем рынке они платили пошлину 2 алтына (12 денег) с рубля, а не 10 денег, как русские торговые люди.

Эти идеи в отношении торговли иностранцев были развиты в Новоторговом уставе, принятом в 1667 г. по настоянию боярина А.Л. Ордина-Нащокина, видного государственного деятеля той эпохи, главы Посольского приказа, поборника всестороннего развития российской торговли, внутренней и внешней. Пошлины с продажи иностранцами товаров во внутренних городах сохранялись те же, что и в Грамоте 1653 г. (2 алтына с рубля), а проезжие пошлины повышались до гривны с рубля (10%). Таким образом, в общей сложности пошлина для иноземцев, проникавших на внутренний рынок, достигала 13% с цены товара. Русские торговые люди платили лишь обычную рублевую пошлину в 10 денег (5%). Новоторговый устав вводил и специальные пошлины на определенный товар, а именно на вино. Правительство стремилось защитить монополию казны на продажу крепких напитков населению и повышало пошлины на ввоз и без того дорогих иностранных вин. В 51-й статье Новоторгового устава говорится: «А вина и розных питей перед прежним гораздо много привозят и оного много не нужно надобно: потому что на Государевых кружечных дворах

чинятся оттого убытки и недоборы большие»⁷⁰. Следовательно, таможенные пошлины становятся уже не только источником пополнения казны, но и инструментом экономической политики, средством защиты отечественной коммерции, обеспечения определенных финансовых интересов государства. Более гибкой эта политика может быть с введением настоящего таможенного тарифа, с установлением определенных ввозных и вывозных пошлин по всей номенклатуре товаров. Эту задачу довелось решать уже Петру I.

ПЕРЕМЕНИ В СБОРЕ НАЛОГОВ ПРИ ЦАРЕ ФЕДОРЕ АЛЕКСЕЕВИЧЕ

В течение всего XVII в. развивалась система финансового управления, в основе своей возникшая в предыдущем столетии. Налоги поступали в многочисленные ведомства, и эта раздробленность управления сбором податей между разными приказами даже усилилась. Ряд областей управлялись особыми территориальными приказами, куда поступало большинство причитавшихся с них сборов. В отличие от четвертей эти приказы не были по преимуществу финансовыми органами, а занимались множеством других вопросов по управлению той или иной территорией. Крупнейшими из них были Казанский и Сибирский приказы. Правда, основная масса налогов, собиравшаяся в Сибири, там и расходовалась. В Сибирский приказ надлежало только предоставлять соответствующие отчеты. Большинство городов к югу от Москвы, которые имели большое значение для обороны страны от набегов со стороны степи и где находились многочисленные гарнизоны служилых людей, управлялись из Разряда, являвшегося в первую очередь военным ведомством. Но в Разряд поступали и многие налоги с этих городов. Наконец, самой Москвой управлял Земский приказ, сосредоточивший административную и полицейскую власть в столице. Он же занимался и сбором налогов с обширного московского посада.

Целый ряд центральных приказов занимался сбором налогов, связанных с их компетенцией. Так, в Стрелецкий приказ поступал стрелецкий хлеб и стрелецкие деньги, в Ямской — ямские деньги. Монастырский приказ получал налоги с земель, находившихся во владении монастырей и церковных иерархов. Конюшенному приказу доставались пошлины с продажи лошадей, которые шли на содержание дворцовых конюшен. Печатный приказ взимал пошлины за подтверждение разного рода жалованных грамот посредством прикладывания к ним государственной печати, которая хранилась в этом приказе. Ряд небольших приказов, ведавших по преимуществу судом в отношении некоторых групп населения (Московский судный, Холопий судный и др.), получали в свою пользу судебные пошлины. Таким образом, практически каждый приказ собирал какие-либо налоги или пошлины.

Вместе с тем наличествовало несколько центральных ведомств, по преимуществу финансового характера. Специализированным финансовым учреждением оставался Приказ Большого прихода, но его компетенция по

сравнению с XVI в. значительно сузилась, основной его задачей стал сбор таможенных пошлин. Зато большого развития достигает система четвертных приказов или четвертей. В XVII в. их было пять: Владимирская, Галицкая, Костромская, Новгородская и Устюжская. Между ними были распределены почти все города и уезды центра, севера, северо-запада страны. Причем ни одна из четвертей в отличие от ранних четвертей, существовавших в XVI в., не управляла каким-либо сплошным регионом. Причисленные к любой из них города и уезды располагались чересполосно, находились в разных регионах страны. В четверти поступала большая часть налогов с подведомственной территории. Кроме того, в XVII в. время от времени возникали ведомства, занимавшиеся сбором определенного налога. Самый яркий пример — Приказ Новой четверти, которому был поручен сбор кабацких доходов⁷¹.

Оставался еще один собственно финансовый приказ — Большая казна. Как уже говорилось, его история восходит к великокняжескому казначейскому ведомству XV—XVI вв., от которого постепенно отпочковывались разного рода ведомства (Большой приход, четверти и пр.), в связи с чем этот приказ терял свои функции по организации сбора податей. В XVII в. роль Большой казны в этой сфере управления долгое время была незначительной. С другой стороны, этот приказ имел большое значение в организации государственных финансов, поскольку ведал обширным казенным хозяйством, заводами, промыслами, торгами, управлял денежными дворами. Таким образом, к концу XVII в. сложность и раздробленность финансового управления стала чрезмерной. Но на рубеже 70-х и 80-х гг. в управлении сбором налогов происходят определенные перемены.

Они связаны с целым рядом реформ, проведенных в сфере финансовой и налоговой политики в правление царя Федора Алексеевича, старшего брата Петра I. Сейчас его вспоминают нечасто, а если и вспоминают, то больше говорят о его слабом здоровье, увлечении лошадьми и одеждой по польской моде. Между тем в его правление предпринимаются усилия по централизации финансового управления, упорядочению сбора податей. В 1679—1681 гг. резко сокращается количество ведомств, собиравших налоги. Были упразднены четверти, причитавшиеся им налоги было велено направлять в Приказ Большой казны, сюда же стали поступать и таможенные пошлины, ранее собиравшиеся в Большой приход. В результате Приказ Большой казны стал одним из основных органов по управлению сбором податей и пошлин⁷². Но все же единого органа, ведавшего финансами страны или поступлением налогов в казну, тогда не возникло и не могло возникнуть, поскольку оставался в силе принцип специализации налогов. Единого бюджета не существовало. Многие налоги вводились для удовлетворения определенной потребности, в связи с чем их и поручали собирать соответствующему ведомству. Так, один из основных налогов — стрелецкие деньги, как и прежде, поступал в Стрелецкий приказ. Тем более, что в правление царевны Софьи происходит некоторая ревизия мероприятий Федора Алексеевича в сфере финансового управления. В 1683 г. восстанавливаются четверти, им поручается сбор стрелецких денег и разного рода оброков с подведомственных им городов⁷³.

При Федоре Алексеевиче новый импульс получила тенденция слияния прямых налогов, начавшаяся сразу после Смуты, что также способствовало централизации сбора и упрощению его порядка. В 1679 г. отменялось взимание таких важных налогов, как данские деньги и ямские деньги. Ямские деньги объединялись с полоняничными. Вместо данских денег и других упраздненных налогов увеличивался сбор стрелецких денег, которые становятся главным и наиболее существенным из прямых налогов. Это явилось значительным шагом к установлению повсеместного и однородного налога⁷⁴.

В правление Федора Алексеевича в целом завершается переход к подворному обложению, начатый еще в 40-х гг. XVII в. В 1678—1679 гг. проводится новое подворное описание⁷⁵. Из тягла исключалось множество запустевших дворов, которые значились в прежних писцовых описаниях. В сентябре 1679 г. выходит указ о переводе всех основных прямых налогов на подворный принцип обложения⁷⁶.

Введение новой единицы обложения позволило точнее учесть хозяйства и дворы купцов, ремесленников: прежнее сошное письмо больше было ориентировано на описание земледельческих угодий, а кузницы, лавки и т.п. полагались в соху из примерного расчета.

Переход к подворному принципу вовсе не означал, что отныне каждый дворохозяин платил в казну ту сумму, которая была установлена для отдельного двора. В полной мере сохранялась роль общины в распределении и взимании податей «по животам и промыслам», ее ответственность перед государством за своевременное и правильное поступление тягла, возложенного на нее. Другое дело, что общая сумма налога определялась теперь в зависимости от учтенных в составе каждой общины дворов («дворового числа»). Распределение налогов «по живущим четвертям», основанным на старинном сошном письме, постепенно уходит в прошлое. Так государство с его налоговым аппаратом все ближе подбирается к конкретному плательщику. Раньше множество плательщиков объединялось в масштабах обширной сохи, затем гораздо более узкая их группа в составе нескольких дворов выделялась в рамках «живущей четверти», теперь государство учитывает уже каждый двор. Остался еще один шаг — учесть каждого плательщика отдельно и распределять налоги в зависимости от количества конкретных «душ», положенных в тягло. Этот шаг будет сделан в правление Петра I.

* * *

Таким образом, в течение XVI—XVII вв. Российское государство эволюционировало в направлении усиления централизации, преодоления последних пережитков удельной старины. Ту же эволюцию претерпевала и налоговая система. Наметились тенденции, которые в следующем столетии привели к формированию налоговой системы абсолютизма. В их числе следует прежде всего назвать централизацию управления сбором податей, стремление ввести такую единицу обложения, чтобы учесть как можно больше конкретных плательщиков. Продолжается процесс перевода натуральных повинностей на деньги. В этом нельзя не видеть результат дальнейшего развития товарно-денежных отношений в стране. В связи с этим

предпринимаются попытки расширить казенные доходы за счет расширения косвенного обложения. Большое внимание уделяется системе таможенных пошлин, других сборов с торговли, происходит их существенное упрочение и унификация, что отвечало не только фискальным потребностям государства, но и интересам купечества. Государство само все более активно включается в товарно-денежное обращение, учреждаются казенные монополии, заводятся казенные производства, доходы от этих так называемых регалий становятся важной статьей поступлений в казну наряду с налогами. И вместе с тем в связи с дальнейшим развитием крепостнических начал во многих сферах экономики и социальной жизни усиливается прикрепление податного населения к тяглу. В результате в XVII в. достигает расцвета налоговая система допетровской эпохи, достаточно централизованная, но сохранившая еще немало архаичных черт прежних эпох.

Нерешенными оставались многие проблемы: отсутствовало единое ведомство, куда поступали бы все казенные доходы, не существовало специальных налоговых органов на местах, перечень податей был чрезмерно обширен, не вполне ясной была фискальная политика в отношении разных сословий, тем более что таких сословий или «чинов» было много, границы между ними были размытыми.

¹ *Каштанов С.М.* Финансы средневековой Руси. М., 1988. С. 20—21.

² Акты, собранные... Археографической экспедицией имп. Академии наук. Т. 1. СПб., 1836. № 164.

³ *Каштанов С.М.* Социально-политическая история России конца XV — первой половины XVI в. М., 1967. С. 258.

⁴ Акты феодального землевладения и хозяйства XIV—XVI веков. Ч. 1. М., 1951. № 25. С. 47.

⁵ *Каштанов С.М.* Социально-политическая история... С. 269—270.

⁶ Акты феодального землевладения... Ч. 2. М., 1956. № 171; *Каштанов С.М.* Хронологический перечень иммунитетных грамот XVI века // Археографический ежегодник за 1957 год. М., 1958. № 450, 455, 456. С. 360.

⁷ *Каштанов С.М.* Социально-политическая история... С. 371.

⁸ *Он же.* Финансы... С. 108—109.

⁹ Российское законодательство X—XX веков. Т. 2. М., 1985. С. 104.

¹⁰ *Зимин А.А.* О составе дворцовых учреждений Русского государства конца XV — XVI вв. // Исторические записки. Т. 63. М., 1958. С. 182.

¹¹ Там же. С. 194—195.

¹² *Садиков П.А.* Очерки по истории опричнины. М.—Л., 1950. С. 275—279.

¹³ Там же. С. 295, 308.

¹⁴ Там же. С. 227.

¹⁵ *Дьяконов М.* Городовые приказчики // Журнал Министерства народного просвещения. 1900. Январь. С. 63.

¹⁶ *Носов Н.Е.* Очерки по истории местного управления Русского государства первой половины XVI века. М.—Л., 1957. С. 181—182.

- ¹⁷ Очерки истории СССР. Период феодализма. Конец XV — начало XVII вв. М., 1955. С. 343.
- ¹⁸ *Сергеевич В.* Древности русского права. Т. 3. СПб., 1903. С. 317—318.
- ¹⁹ *Веселовский С.Б.* Село и деревня в Северо-Восточной Руси XIV—XV вв. М.—Л., 1936. С. 53.
- ²⁰ Там же. С. 41.
- ²¹ *Осокин Е.* О понятии промыслового налога и об историческом его развитии в России. Казань. С. 51.
- ²² Очерки истории СССР. Период феодализма. Конец XV — начало XVII в. М., 1955. С. 344.
- ²³ Там же. С. 344—345.
- ²⁴ *Рожков Н.А.* Сельское хозяйство Московской Руси в XVI в. М., 1899. С. 290.
- ²⁵ *Колычева Е.И.* Аграрный строй России XVI века. М., 1987. С. 126.
- ²⁶ *Зимин А.А.* Опричина Ивана Грозного. М., 1964. С. 405.
- ²⁷ *Садиков П.А.* Указ. соч. С. 322—323.
- ²⁸ *Колычева Е.И.* Указ. соч. С. 168.
- ²⁹ *Рожков Н.А.* Указ. соч. С. 234.
- ³⁰ *Абрамович Г.В.* Государственные повинности владельческих крестьян Северо-Западной Руси в XVI — первой четверти XVII века. // История СССР. 1972, № 3. С. 75—76.
- ³¹ *Колычева Е.И.* Указ. соч. С. 164, 166.
- ³² Там же. С. 165.
- ³³ *Лаппо-Данилевский А.* Организация прямого обложения в Московском государстве со времени Смуты до эпохи преобразований. СПб., 1890. С. 23.
- ³⁴ *Черепнин Л.В.* Земские соборы Русского государства в XVI — XVII вв. М., 1978. С. 114.
- ³⁵ Там же. С. 246, 250.
- ³⁶ *Милюков П.Н.* Государственное хозяйство России в первой четверти XVIII столетия и реформа Петра Великого. СПб., 1905. С. 4.
- ³⁷ *Ключевский В.О.* Русский рубль XVI—XVIII вв. в его отношении к нынешнему // Соч. Т. 8. М., 1990. С. 102.
- ³⁸ *Милюков П.Н.* Указ. соч. С. 45.
- ³⁹ *Милюков П.Н.* Спорные вопросы финансовой истории Московского государства. СПб., 1892. С. 91—92.
- ⁴⁰ Очерки истории России. Период феодализма. XVII в. М., 1955. С. 448.
- ⁴¹ *Милюков П.Н.* Государственное хозяйство... С. 39.
- ⁴² Очерки истории России... XVII в. С. 448.
- ⁴³ *Милюков П.Н.* Государственное хозяйство... С. 48, 57.
- ⁴⁴ Очерки истории России... XVII в. С. 414, 423.
- ⁴⁵ *Ключевский В.О.* Указ. соч. С. 107.
- ⁴⁶ *Милюков П.Н.* Государственное хозяйство... С. 43.
- ⁴⁷ Там же. С. 55—56.
- ⁴⁸ Дополнения к Актам историческим... Т. 5. СПб., 1853. № 64. С. 334—335.
- ⁴⁹ *Горская Н.А.* Монастырские крестьяне Центральной России в XVII в. М., 1977. С. 328—329.
- ⁵⁰ Полное собрание законов Российской империи. Собрание 1. (Далее ПСЗ-1). Т. 1. СПб., 1830. № 139.

- ⁵¹ *Богословский М.М.* Земское самоуправление на русском севере. М., 1909. Т. 2. С. 110.
- ⁵² Там же. С. 115.
- ⁵³ *Горская Н.А.* Указ. соч. С. 332.
- ⁵⁴ *Миллюков П.Н.* Государственное хозяйство... С. 49.
- ⁵⁵ *Лаппо-Данилевский А.* Указ. соч. С. 186.
- ⁵⁶ Российское законодательство... Т. 3. М., 1985. С. 97—98.
- ⁵⁷ *Веселовский С.Б.* Сошное письмо... Т. 1. С. 261.
- ⁵⁸ Там же. С. 342.
- ⁵⁹ *Богословский М.М.* Указ. соч. Т. 2. С. 153.
- ⁶⁰ *Бахрушин С.В.* Московское восстание 1648 г. // Научные труды. Т. 2. М., 1954. С. 57.
- ⁶¹ *Чистякова Е.В.* Городские восстания в России в первой половине XVII века (30—40-е годы). Воронеж, 1975. С. 187—189.
- ⁶² Там же. С. 190—192.
- ⁶³ Российское законодательство... Т. 3. С. 202.
- ⁶⁴ Очерки по истории СССР.. XVII в. С. 257.
- ⁶⁵ Акты, собранные... Археографической экспедицией... Т. 4. СПб., 1836. № 137. С. 186—187.
- ⁶⁶ *Базилевич К.В.* Денежная реформа Алексея Михайловича и восстание в Москве в 1662 г. М.—Л., 1936. С. 89—93.
- ⁶⁷ *Богословский М.М.* Указ. соч. Т. 2. М., 1912. С. 107.
- ⁶⁸ *Тихонов Ю.А.* Таможенная политика Русского Государства // Исторические записки. Т. 53. М., 1955. С. 264.
- ⁶⁹ ПСЗ-1. Т. 1. № 107.
- ⁷⁰ ПСЗ-1. Т. 1. № 408.
- ⁷¹ *Лаппо-Данилевский А.* Указ. соч. С. 475—476.
- ⁷² *Демидова Н.Ф., Морозова Л.Е., Преображенский А.А.* Первые Романовы на Российском престоле. М., 1966. С. 187.
- ⁷³ *Миллюков П.Н.* Государственное хозяйство... С. 64.
- ⁷⁴ *Богословский М.М.* Указ. соч. Т. 2. С. 109.
- ⁷⁵ *Миллюков П.Н.* Спорные вопросы... С. 123—124.
- ⁷⁶ *Устюгов Н.В.* К вопросу о раскладке повинностей по дворовому числу в конце XVII в. // Академику Борису Дмитриевичу Грекову ко дню семидесятилетия. М., 1952. С. 221.

НАЛОГИ ИМПЕРАТОРСКОЙ РОССИИ XVIII ВЕКА

ПЕТР ВЕЛИКИЙ: «ДЕНЬГИ — СУТЬ АРТЕРИЕЮ ВОЙНЫ»

Разрешение общих проблем развития и совершенствования налоговой системы, приспособления ее к потребностям абсолютистского государства, создаваемого Петром I, происходило в условиях исключительно тяжелой и длительной войны со Швецией, широкомасштабного строительства новых городов, заводов, крепостей, гаваней, дорог, что вызвало необычайное перенапряжение бюджета. Петр I без разрешения насущных финансовых проблем, без глубокой реорганизации системы сбора налогов вряд ли смог бы добиться победы в той войне, других своих успехов. Поэтому преобразования Петра I в финансовой и фискальной сферах являются едва ли не важнейшей стороной его царствования. Недаром многие историки именно финансовыми потребностями казны объясняли целый ряд кардинальных мероприятий Петра по реорганизации центрального и местного управления, по развитию промышленности и торговли.

Как известно, Петр I был провозглашен царем в 1682 г., будучи десяти лет от роду. Но реальная власть оказалась в руках его старшей сестры царевны Софьи и ее окружения. Лишь в 1689 г. после удаления Софьи в монастырь власть перешла к сторонникам Петра. Каких-либо существенных перемен в это время в налоговой системе не происходило, сохранялся порядок, сложившийся в правление Алексея Михайловича и Федора Алексеевича. Лишь постепенно в течение последнего десятилетия XVII в. правительство Петра I, решая сложные внутри- и внешнеполитические проблемы, вступает на путь преобразований. Их начало озаменовали Азовские походы 1695—1696 гг., вызвавшие необходимость создания военного флота, и Великое посольство 1697—1698 гг., в ходе которого Петр непосредственно познакомился с жизнью и бытом стран Западной Европы, провел дипломатическую подготовку к войне со Швецией за выход к Балтике, которая и началась в 1700 г. и вошла в историю под названием Северной войны.

Уже в эти годы правительство столкнулось с неизбежностью огромных расходов, прежде всего военных. К началу войны со Швецией Петр I распорядился набрать целую армию, состоявшую из 33 полков общей численностью более 40 тыс. человек¹. Кроме того, на службе состояли 3,5 тыс. солдат и офицеров гвардейских Преображенского и Семеновского полков и более 10 тыс. человек «старых чинов» (стрельцов, дворян и т.д.). Содержание этого войска стоило около 500 тыс. руб. в год. Но и этих сил оказалось

недостаточно. Тем более в начале войны русская армия потерпела сокрушительное поражение под Нарвой. Потребовались новые наборы. В 1705 г. впервые проводится призыв рекрутов, который с тех пор возобновляется почти каждый год в течение всего царствования Петра I. К 1710 г. действующая армия достигла численности в 100 тыс. человек, не считая флота, гарнизонных полков и иррегулярных войск. На ее содержание требовалось уже 2 млн рублей. Кроме того, на флот уходило 444 тыс. руб. в год (в 1701 г. — 81 тыс. руб.) и на артиллерию — 80 тыс. руб. (в 1701 г. — около 20 тыс. руб.)². Таким образом, и без того огромные военные расходы, принятые государством к началу войны со Швецией, в течение первых десяти лет XVIII в. увеличились в несколько раз.

Росли и другие казенные расходы. Относительно новой их статьей стали расходы, вызванные активизацией внешнеполитической деятельности. Деньги шли на организацию постоянных дипломатических миссий в ряде стран, привлечение союзников и противодействие проискам враждебной дипломатии при европейских дворах, зачастую — на элементарный подкуп высших должностных лиц. Апогея подобные траты достигают в самый напряженный период Северной войны, когда Карл XII достиг наибольших успехов в Польше и готовился к вторжению в Россию. В 1706 г. внешнеполитическая деятельность стоила казне 23,7 тыс. рублей. Правда, после Полтавской победы эти траты существенно уменьшились и составили в 1710 г. лишь 12 тыс. рублей. Расходов требовало содержание двора. Практически все предшественники Петра I стремились к роскоши и великолепию, подобной византийской. Однако для Петра роскошь в быту вовсе не была характерной, его двор особой пышностью, как известно, не отличался. К 1708 г. расходы на содержание двора сократились в два раза и не превышали 3% бюджета.

Как видим, все прочие траты были незначительны по сравнению с военными расходами, которые поглощали основную массу казенных средств. Их возрастание в несколько раз за десять лет сопровождалось невиданным ранее перенапряжением налоговой системы. В условиях тяжелой войны, когда огромные суммы денег требовались немедленно, правительство не имело времени для глубокой перестройки системы сбора податей, реорганизации ее на новых принципах. Практически в течение всей Северной войны использовалась доставшаяся от XVII века система сбора прямых налогов, сохранялся подворный принцип обложения. Возраставшие потребности зачастую покрывались самыми простыми способами, известными с прошлых времен — введением новых чрезвычайных налогов и дополнительных сборов.

В последние годы XVII столетия родился российский военный флот. В 1696 г. Боярская Дума вынесла решение: «Морским судам быть»³. Для строительства и содержания флота требовались значительные суммы. Изыскивая их, правительство действовало весьма изобретательно, даже с учетом новых веяний. Основные тяготы были возложены на наиболее состоятельных лиц. Богатые купцы и землевладельцы, имевшие более 100 дворов, объединялись в так называемые кумпанства. Каждое кумпанс-

тво должно было построить определенное количество кораблей из расчета одно крупное судно на 8—10 тысяч дворов⁴. Изыскание средств, организация строительства судов возлагались также на кумпанства. Не остались не у дел и мелкие землевладельцы (а точнее, их крестьяне), для них вводился специальный сбор на строительство кораблей по полтине со двора. Но вскоре выяснилось, что далеко не все кумпанства, входившие в них купцы, вельможи, монастыри, архиепископы и епископы, смогли на должном уровне организовать строительство кораблей. В 1700 г. кумпанства были упразднены. На нужды флота учреждался специальный ежегодный сбор — по 12 1/2 коп. со двора на церковных землях и по 10 коп. — на прочих землях⁵. Эти сборы давали в начале XVIII в. около 140 тыс. рублей. Примерно половина из них шла на строительство и ремонт кораблей, половина — на жалование морякам и мастеровым людям.

Экстраординарные сборы становятся характерными с первых лет войны. В 1701 г. было решено сформировать девять новых драгунских полков, для чего потребовалось четверть миллиона рублей. В соответствии с традициями прошлого века был введен сбор десятой деньги с купечества, а с каждого крестьянского двора следовало взять дополнительно по 20 коп. (с церковных крестьян — по 25 коп.)⁶. Но в отличие от XVII в. сбор десятой деньги с купечества из чрезвычайного налога превратился в постоянный. Он взимался ежегодно вплоть до введения подушной подати. Кроме такого чрезвычайного сбора, превратившегося в постоянный, из года в год следовали экстраординарные налоги на разного рода конкретные нужды. Их именовали по давней традиции «запросы». Например, в 1706 г. был объявлен «запрос» на содержание союзных саксонских войск в сумме 230 тыс. рублей. Его взимали с купцов и посадских людей по 12 алт. 4 деньги со двора. В 1708 г. потребовалось изготовить в кавалерию 42 тыс. седел немецкого образца. Чтобы собрать необходимую сумму, ввели специальный налог⁷. В 1713 г. последовал экстраординарный сбор по полтине с двора «для нынешней турецкой войны». В 1711 г., как известно, состоялся неудачный для Петра I Прутский поход против Турции. Тогда было заключено только перемирие, но мирный договор еще подписан не был.

Начиная с 1711 г., вводятся один за другим чрезвычайные налоги на строительство Петербурга. Новую столицу нужно было не только построить, но и заселить. Многих ее жителей переселяли на берега Невы из внутренних районов чуть ли не в принудительном порядке. Особенно это касалось служилых людей, купцов, ремесленников. Деньги на обустройство переселенцев собирали также в виде экстраординарного налога с населения соответствующих губерний. Так, для переезда в Петербург жителей Казанской губернии с их земляков было взыскано по 1000 руб. на каждого переселенца, со Смоленской губернии — по 500 рублей⁸. С 1718 г. взимаются деньги на сооружение Ладожского канала. Этот канал строился вдоль южного берега Ладоги для речных судов, направлявшихся из Центральной России в Петербург, поскольку их плавание по обширному и беспокойному, как море, озеру было опасным. «Запросы» на Ладожский канал оказались весьма значительными. В 1718 г. было велено собрать по 23 алт. 2 деньги (70 коп.)

с двора. Затем принцип расчета этой подати изменился — ее стали взимать в виде добавочной доли к сбору десятой деньги. В 1720 и 1722 гг. брали по 2 гривны с каждого рубля этого сбора. Подобный расчет применялся и для других аналогичных целевых запросов. В 1714 г. вышел указ о сборе на строительство крепости на острове Котлин (будущий Кронштадт) по 6 алт. и полуденьге с каждого рубля десятой деньги (18,25%)⁹. В 1722 г. на строительство «перспективной» дороги из Петербурга до реки Волхов было велено добавить к сбору десятой деньги по копейке с рубля (1%). А на строительство этой дороги дальше — от реки Волхов до Москвы — вводился еще один специальный налог из расчета по тысяче рублей на 10 верст¹⁰. Таким образом, всевозможные экстраординарные сборы вводились неоднократно и на протяжении всего правления Петра I. Со второго десятилетия XVIII в. они все в большей степени вводятся для обеспечения широкомасштабного строительства, развернувшегося в стране, ранее они были обусловлены главным образом военными потребностями. Хотя и в это время военные расходы поглощали основную массу налогов. Недаром, учредив в 1711 г. Сенат, Петр I поручил ему всемерно заботиться об изыскании средств и полном сборе налогов, напомнив первым сенаторам в специальном указе-инструкции, что «деньги — суть артерию войны».

В поиске новых доходов. Прибыльщики

Однако правительство Петра I не могло беспредельно использовать самый простой путь повышения доходов — вводить общие для всех дополнительные подати, нагружая каждый тяглый двор все новыми и новыми прямыми налогами. Нужно было искать иные источники доходов, главным образом, косвенного характера, находить новые объекты обложения, особенно в сфере торговли, денежного обращения, хозяйственно-промысловой деятельности, оформления всякого рода сделок.

В окружении Петра I находились люди, умевшие изыскивать дополнительные источники казенной прибыли, которых называли «прибыльщиками». Самым известным из них, пожалуй, был А.А. Курбатов, происходивший из крепостных известной аристократической фамилии Шереметевых. В качестве слуги он сопровождал Б.П. Шереметева, впоследствии фельдмаршала, в заграничном путешествии. Там А.А. Курбатов проведаль о применении гербовой бумаги и предложил ввести эту практику в России. В 1699 г. вышел указ, в соответствии с которым все крепости (документы о купле-продаже, других имущественных сделках), а также челобитные, заемные кабалы (записи о долгах), выписки из решений приказов должны были составляться на листах «орленой» бумаги, отмеченных государственным гербом с изображением двуглавого орла. «Орленая» бумага продавалась из Оружейной палаты стоимостью по 10 коп., 1 коп. и 1 деньге за лист. В 1702 г. цены были существенно увеличены и стали более разнообразными — 1 руб., 50 коп., 20 коп., 4 коп. и 2 коп. за лист¹¹. Стоимость листа зависела от характера документа и суммы сделки, кото-

рую надлежало оформить. Этот сбор существовал в течение всего XVIII в., а в XIX в. он получил название гербового сбора. Несколько раз его пересматривали в сторону повышения.

Обширным и еще не вполне задействованным полем для изобретения новых налогов была система оброков на эксплуатацию всякого рода промыслов, угодий и т.п. Петровские «прибыльщики» уделили этой сфере самое пристальное внимание. Вводятся все новые и новые «оброчные статьи». Первом делом в поле зрения оказались бани, имевшиеся в каждом городе и в каждом состоятельном доме. В январе 1704 г. вышел указ о конфискации всех бань в казну с последующей передачей их для эксплуатации лицам, желающим вносить за это в казну денежный оброк. Но столь крутую меру провести в жизнь не удалось, пришлось бы отобрать бани у вельмож, знатных купцов и т.д. Месяц спустя было велено вместо передачи всех бань в казну взимать с них особый налог — по 3 руб. с бояр, окольных, крупных купцов («гостей»), по 1 руб. — с дворян и посадских людей¹². Если кто вознамерится строить новую баню, должен был заплатить в казну 50 руб., по тем временам очень большие деньги. Одновременно поощрялось строительство в городах на посадах казенных торговых бань, которые сдавались на содержание желающим на условиях платежа оброка в казну. Владельцы бань, естественно, пытались уклониться от уплаты нового неожиданного налога и переделывали бани в жилые помещения или представляли их при описи как обычные хозяйственные постройки, амбары и т.п. Но не тут то было. Последовал указ о взимании банного налога с любых строений, переделанных из бывшей бани¹³.

Подходящим объектом для такого рода обложения являлись и мельницы. Их легко учитывать, кроме того, они могут принести их владельцу немалый доход, которым он должен поделиться с казной. В январе и феврале 1704 г. издаются указы о переоброчке мельниц, — о передаче с торгового мельниц, находившихся на оброке, тем лицам, которые согласятся платить за них в казну большую сумму. Для владельцев мельниц, не плативших оброка, устанавливался особый налог, равный четвертой части дохода¹⁴. Тогда же проводится переоброчка рыбных ловель, прорубей, бортных угодий, пасек, извозного промысла. В марте 1704 г. изобретается еще один подобный налог — с постоянных дворов. При этом проводится учет всех помещений, сдаваемых в наем под жилье, включая и те, где люди живут «по свойству и по знакомству». Со всех таких помещений их владельцы или откупщики платили в казну также четвертую часть дохода¹⁵.

В том же 1704 г. вводится новый налог «на промышленных людей». Он был поголовным, но пока касался только людей, промышленявших каким-либо ремеслом и являвшихся на торговую площадь в том или ином городе, чтобы найти заказчика или заключить договор о подряде на выполнение какой-либо работы. В соответствии со статьями, обнародованными 1 марта 1704 г., таким «промышленным людям» следовало явиться в Москве в Семеновскую канцелярию, а в других городах — к воеводе для регистрации и уплаты установленного налога. Плотники, каменщики, портные, сапожники, кормщики (рулевые и штурманы речных судов) платили

по 2 гривны (20 коп.) в год с человека. Лица, не имевшие определенной специальности и добывавшие пропитание «черной работой» по найму, платили по 2 алтына (6 коп.)¹⁶. Прошло полтора года, и в правительстве подумали, а чем хуже плотников или бурлаков люди, «промышлявшие» торговлей в лавках и в разнос? И в декабре 1705 г. появились новые «статьи», установившие взимать с каждого торговца, сидевшего в лавке, по 16 алт. 4 деньги (т.е. ровно полтинник) в год, а с тех, кто торгует всякими «носячими товарами» — по 7 алт. 2 деньги¹⁷.

Как всегда, большое место в доходах с торговли занимали таможенные пошлины. Правительство понимало, что элементарное повышение основных торговых пошлин могло вызвать недовольство купцов, в том числе иностранцев, вызвать сокращение товарооборота. Здесь следовало искать какие-то операции по купле-продаже, еще не обложенные пошлиной. Известно, что пошлину брали с продавца товара. Предполагалось, что купивший товар будет рано или поздно его продавать, тогда и с него будет взыскана пошлина. Это происходило, как правило, в городах и на крупных ярмарках, где имелись таможи. Но ведь многие торговые люди, купив товар в городе, распродавали его в уезде, по сельским торжкам, где таможен не было. Или могли скупить товар в уезде, в селах и деревнях, где продавцы его также пошлин не платили. Тем самым эта часть товарооборота оказывалась за пределами таможенного обложения. Поэтому по указу от 15 февраля 1705 г., «дабы во всем между всех в платежах пошлин было уравнение», вводится так называемая новоуравнительная пошлина в размере 10 денег с рубля (5%). Ее следовало взимать с продавцов товаров внутри города и уезда, с покупателей, приобретавших товары для продажи в данной местности, в розницу, минуя таможду и т.п.¹⁸ Новоуравнительные пошлины вызвали недовольство купечества и были отменены в 1714 г., но в наиболее напряженный период Северной войны они существовали.

Вынужденное всеми способами увеличивать казенные доходы правительство Петра I вводит ряд пошлин с движения товаров, хотя уже в предыдущем столетии возобладала тенденция унификации торговых пошлин и сокращения мелких сборов. Для их взимания широко применялся оброчно-откупной метод. Так, с 1704 г. места, где ставились возы с товарами для разгрузки, или пристани, куда причаливали суда и плоты, отдавались на оброк с торгов. Откупившие этот сбор лица брали с владельцев возов и судов в свою пользу известную плату (до 4 денег с воза), а в казну вносили оброк, сумма которого определялась как раз в результате торга, который проводился по принципу аукциона. В 1705 г. в местах торговли появился еще один налог — следовало платить за подъем товара на весы с пуда по деньге, а с соли и пеньки — с 10 пудов по 2 деньги. Этот сбор распределялся поровну между продавцом и купцом¹⁹.

Как видим, деятельность правительства и его «прибыльщиков» по изобретению новых сборов достигает апогея в 1704—1705 гг. Указы по этому поводу появляются практически ежемесячно, а иногда и еженедельно. Всего в Полном собрании законов за 1704 и 1705 гг. опубликован 131 указ, из них 76 касаются разного рода налогов и податей²⁰. В это время вводятся также

новые пошлины, к торгово-промысловым занятиям вовсе не относящиеся. Самый яркий пример — налог с бороды. 16 января 1705 г. вышел указ о бритье бород и усов дворянами, приказными людьми, купцами и всеми горожанами. Подобными принудительными мерами Петр I стремился «европеизировать» облик русских людей. А кто не хотел обезобразить свое лицо — должен был заплатить в казну более, чем обременительный налог: по 100 руб. в год с богатых купцов, по 60 руб. с дворян и посадских людей, плативших тягло с двора, по 30 руб. с прочих горожан. Но, вводя этот налог, правительство вряд ли руководствовалось в первую очередь фискальными целями. Он был настолько велик, что, скорее, напоминал ежегодный штраф за ношение бороды и представлял собой дополнительное средство принудить русских людей превратиться в европейцев. Разумеется, данный указ не касался священнослужителей, а также крестьян. Правда, крестьяне при въезде в Москву и любой другой город должны были платить со своей бороды специальную пошлину в две деньги и столько же при выезде. Уплатившие этот сбор получали специальный знак, который следовало всегда иметь при себе²¹. Нетрудно подсчитать, во сколько обходилось ношение бороды какому-нибудь предприимчивому крестьянину, который еженедельно приезжал на городской торг со своим нехитрым товаром.

С целью экономии казенных средств вводились и натуральные поборы на разные нужды. Например, в 1705 г. было решено замостить в Москве «большие проезжие улицы». В связи с этим крестьян и посадских людей обязали поставлять с каждых десяти дворов по одному камню «кругом в аршин» или «в меру» мелких камней, величиной не менее гусиного яйца. Те, кто въезжал в Москву со своими товарами, подводами, возами, должны были иметь при себе и сдать на устройство мостовых по три камня «диких ручных»²².

Новые источники дохода изыскивались и за пределами собственно налоговой системы. Например, большие надежды связывались с монетной операцией. При этом выпускались монеты нового образца того же номинала, но с уменьшенным содержанием чистого серебра. Это не могло не привести к росту цен, что уменьшало реальные доходы населения. Целый ряд важных товаров продавались только из казны. Речь идет не только о продаже вина, традиционно находившегося в казенной монополии. В 1705 г. была введена монополия государства на продажу населению соли. Казна принимала этот продукт у солепромышленников по определенной цене и продавала «в народ» в два раза дороже²³. Цена соли менялась в зависимости от конъюнктуры и курса рубля. Так, по указу, изданному в ноябре 1706 г., пуд соли приобретался у промышленников по 12 коп., а продавался населению по 24 коп. Подрядчики могли повысить цену, но тогда и казна увеличивала ее при продаже так, чтобы всегда иметь 100% прибыли²⁴. Следовательно, покупая соль по явно завышенной государством цене, ее потребители уплачивали государству своего рода «скрытый налог». Таким образом правительству удалось извлечь существенную прибыль из обращения такого товара, как соль, и без особых социальных потрясений, столь памятных по московскому Соляному бунту 1648 г.

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ РЕФОРМЫ ПЕТРА I И УПРАВЛЕНИЕ СБОРОМ НАЛОГОВ

Вводя новые чрезвычайные подати, расширяя сферу обложения, правительство Петра I пыталось найти более эффективную систему управления сбором налогов. Разумеется, как и прежде, вся основная работа по распределению и сбору податей ложилась на тяглые общины. Надзор и контроль за этим осуществляли воеводы, которые также несли ответственность за своевременное поступление налогов с вверенной им территории. Побывав в Западной Европе в составе Великого посольства, Петр I имел возможность наблюдать деятельность тамошних магистратов, ратуш. По возвращении он решил усилить самоуправление горожан, расширив его компетенцию и освободив от чрезмерной опеки воевод. Избираемые в городах старосты стали называться «бурмистрами». Воеводам было запрещено вмешиваться в их дела. Но российская специфика проявилась тут же. Главной задачей бурмистров стал сбор налогов в государеву казну. При этом для городов, где учреждалась должность бурмистров, оклад налогов увеличивался вдвое. В результате 15 городов отказались платить удвоенный налог и предпочли остаться под властью воевод. Одиннадцать городов согласились на увеличение податей и выбрали бурмистров. Остальные города (а их было подавляющее большинство) также выбрали бурмистров, но от платежа двойного налога уклонились. Тем не менее очевидно, что при проведении этой реформы на первый план вышли фискальные интересы государства. Наделенных столь большой ответственностью бурмистров нельзя было оставлять без попечения вышестоящего центрального ведомства. И в 1699 г. в Москве была создана Бурмистерская палата, вскоре переименованная в Ратушу, в задачу которой входило руководство органами городского самоуправления по всей стране. Но поскольку эти органы занимались главным образом сбором податей, то и в Ратушу были переданы основные прямые налоги, собираемые с городов, а также таможенные пошлины, кабацкие доходы, поскольку они также находились в ведении бурмистров. Так, реформа городского самоуправления на деле привела к существенным переменам в системе финансовых органов. Сбор основных налогов и пошлин с городов был в значительной мере централизован и сконцентрирован в одном ведомстве — Ратуше, которая стала одним из главных звеньев финансового управления, потеснив Приказ Большой казны. Возглавил Ратушу известный прибыльщик А.А. Курбатов.

Но целый ряд новых сборов, вводимых в первом десятилетии XVIII в., особенно в 1704—1705 гг., оказались за пределами компетенции Ратуши. Речь идет об упоминавшихся выше сборах с бань, мельниц, рыбных ловель, «промышленных людей», других «оброчных статьях». Они поступали в так называемую Семеновскую канцелярию, находившуюся в дворцовом селе Семеновском, на восточной окраине Москвы. Руководство ею Петр I поручил своему ближайшему фавориту А.Д. Меншикову. Впоследствии он стал губернатором Санкт-Петербурга, управлял отвоеванной у шведов местностью по течению Невы, именуемой Ижорской (Ижерской) землей или

Ингерманландией. В связи с чем порученная ему канцелярия в разное время называлась Ижерской, Ингерманландской и Санкт-Петербургской. Она стала еще одним центральным органом, сконцентрировавшим значительные поступления от вновь вводимых сборов, которые оперативно направлялись на удовлетворение различных острых финансовых потребностей, возникавших главным образом в сфере компетенции А.Д. Меншикова, имевшего обширные полномочия по руководству и оснащению армии, строительству новой столицы и т.д. Эти сборы получили название «канцелярских». Кроме того, с 1705 г. в Ижерскую канцелярию поступали доходы Приказа Большого дворца. В ее составе выделяется специальная канцелярия «для дворовых дел», которой было велено «на его царского величества обиход всякие платья и запасы готовить».

Однако в то время Петр I вовсе не стремился к концентрации всех налогов в каком-либо ведомстве. Ему было не до этого. Он был вынужден решать множество острейших проблем финансового характера, вводить все новые и новые сборы, что никак не способствовало созданию стройной, продуманной во всех звеньях системы финансового управления. Достигнутый к концу XVII в. уровень централизации сбора налогов в первые годы преобразований Петра I даже снизился. Решение очередной проблемы поручалось какому-либо учреждению, часто без всякой связи с его основной компетенцией. Так, соляной сбор был почему-то поручен Поместному приказу. Львиная доля налогов, собираемых Ратушей, предназначалась для удовлетворения военных нужд, и вполне понятно, что отсюда они передавались в Военный, Артиллерийский приказ. Гривенный сбор на содержание флота поступал в Адмиралтейский приказ. Но вот в 1701 г. было решено сформировать новые драгунские полки. Выполнить это решение поручалось... Золотой палате, одному из дворцовых учреждений, главной задачей которого было изготовление ювелирных изделий «про царский обиход» и их хранение. Вероятно, это объясняется тем, что во главе Золотой палаты стоял князь Б.А. Голицын, во время юности Петра I один из близких к нему людей. Вверенное ему дворцовое учреждение занималось формированием полков, закупкой для них амуниции, а также сбором десятой деньги, предназначенной для драгунов. Правда, вскоре драгуны со всеми сборами на их нужды перешли в ведение Военного приказа²⁵. Гербовой сбор доставался Оружейной палате, туда же поступали и пошлины с записи крепостей и табачный откуп. Эти средства шли на закупку и производство оружия.

К концу первого десятилетия XVIII в. значение приказов и Ратуши в финансовом управлении падает. Это связано с проведением в 1708 г. первой губернской реформы, в соответствии с которой Россия была разделена на восемь губерний. Значительная часть налоговых поступлений направляется не в Ратушу, а сразу в те регионы, где эти деньги необходимы. Например, сборы с северо-западных городов (Каргополь, Олонец, Белоозеро) идут в Ингерманландскую канцелярию к А.Д. Меншикову, который расходует их на освоение завоеванных у Швеции территорий по берегам Финского залива, передает их на снабжение войск, действующих в Прибалтике²⁶. В это же время возникает угроза вторжения войск

Карла XII с запада, разворачиваются оборонительные работы и размещаются усиленные гарнизоны вдоль границы от Пскова до Киева, сюда сразу направляются доходы со здешних городов. Поэтому, учредив губернии, правительство намеревается передать губернской администрации и заботу по содержанию войск на вверенной территории, поручив и сбор налогов на военные нужды. Так, уже тогда Петр I пришел к мысли разместить полки по губерниям, содержать их за счет налогов, собираемых с местного населения. Он надеялся применять этот метод не только в чрезвычайной военной обстановке, но и внедрить его повсеместно в мирное время. Тем более, что после победы под Полтавой он полагал, что окончание войны не за горами. В конце первого десятилетия XVIII в. центр тяжести финансового управления перемещается в губернии. Поскольку собираемые в губерниях налоги предназначались в первую очередь на содержание войск, то в каждый полк направлялись губернские комиссары, которые от имени местной администрации должны были заниматься раздачей жалования, следить за оснащением полка всем необходимым. В 1711 г. был объявлен указ о распределении полков по губерниям. Деятельность губернских комиссаров контролировалась и со стороны Кригс-комиссариата, центрального учреждения, созданного при Петре I и занимавшегося снабжением армии. Его возглавлял князь Яков Долгорукий, имевший довольно замысловатый титул «генерал-пленипотенциар-кригс-комиссар»²⁷.

С децентрализацией сбора налогов, происшедшей в связи с губернской реформой, Ратуша лишилась большинства своих поступлений, направлявшихся теперь прямо в губернии. В ведении А.А. Курбатова остались большей частью доходы с Архангелогородской губернии, которая была далека от театра военных действий, имела немного войск. В 1712 г. А.А. Курбатов возглавил эту губернию в должности вице-губернатора. Фактически он управлял губернией с 1711 г., когда был вынужден по приказу Петра I оставить Москву и выехать на Север. Опытный «прибыльщик» оказался весьма полезен в Архангельске, поскольку на Севере было немало городов, развитых в торгово-промышленном отношении, собирались значительные косвенные налоги, в том числе львиная доля внешнеторговых пошлин.

Несмотря на победу под Полтавой война со Швецией продолжалась. Более того, в 1711 г. был предпринят Прутский поход против Турции. В этих условиях было крайне сложно реализовать замысел о распределении полков по губерниям и возложении забот о них на плечи местной администрации. Основная масса войск находилась на театре военных действий далеко за пределами предназначенных для них губерний. Подати собирались не полностью, процедура их отправки из губерний к месту пребывания полка была достаточно сложной. В результате войска подолгу не получали жалования. Командиры писали об этом жалобы в правительство, большей частью они попадали в Сенат.

Этот орган власти был создан в 1711 г. для управления страной во время «отлучек» царя. Но фактически он стал постоянно действующим центральным органом власти с обширной компетенцией. Сенат осуществлял координацию деятельности прочих органов управления, решал массу текущих

вопросов, среди которых большое место занимали проблемы сбора податей и отсылки собранных средств по назначению. Сюда же поступали доношения губернаторов о сборе налогов, ведомости о доходах и расходах. В результате Сенат оказался в сущности центральным финансовым ведомством, но эти функции он осуществлял вкупе со множеством других. Так, постепенно возникла идея создания в системе центральных органов власти специального учреждения, ведавшего финансами, в частности, сбором налогов. И это вполне соответствовало духу преобразований Петра I, в ходе которых все более важное значение приобретала деятельность по созданию централизованной и рационально организованной системы управления.

В конце второго десятилетия XVIII в. Петр I учреждает для управления страной систему коллегий, одной из которых стала Камер-коллегия. Этой коллегии поручался общий надзор за сбором всех доходов в государственную казну, в том числе прямых и косвенных налогов. Учреждались еще две финансовые коллегии: Штатс-контор-коллегия для распределения средств, Ревизион-коллегия для контроля за их расходованием. Но именно Камер-коллегия должна была следить за соответствием расходов доходам, за справедливостью распределения налогов, изыскивать новые источники доходов, заниматься организацией откупов, подрядов и т.д. Сюда должны были поступать отчеты губернаторов и других должностных лиц, в результате Камер-коллегия имела бы ведомость о поступлении всех налогов. Все эти положения о компетенции и задачах Камер-коллегии были записаны в ее регламенте, изданном в 1719 г.²⁸ Но удалось ли реализовать их на практике, создать в лице Камер-коллегии столь важное финансовое и налоговое ведомство? Петр I не успел этого сделать. В последние годы его правления основное внимание в сфере финансов уделялось введению подушной подати, чем занимались другие учреждения. Судьбой Камер-коллегии должны были заняться преемники Петра I, о чем речь пойдет в последующих главах.

Ближайшим преемникам Петра пришлось иметь дело и с местными органами власти, созданными им в соответствии со второй губернской реформой 1719 г. Тогда каждая губерния была разделена на ряд провинций, которые стали основным звеном местного управления. В провинциях создавались специальные финансовые органы, и это было впервые в истории страны. Они назывались рентереями, в них поступали собранные в провинции налоги, отсюда они направлялись в центр. На местах вводилась также должность камерира, который должен был следить за поступлением всех налогов в рентерею, составлять соответствующие приходные книги и отчеты трижды в год. Камериры и рентереи подчинялись Камер-коллегии и Штатс-контор-коллегии. Все это в полной мере отвечало идеям создания централизованного и рационально устроенного государственного аппарата. Но для полной реализации этих идей в системе местного финансового управления у правительства Петра I также не хватило ни средств, ни времени. Гораздо большее значение получило тогда осуществление податной реформы, предыстория которой восходит к первой губернской реформе и попыткам провести новую перепись податных дворов.

ВВЕДЕНИЕ ПОДУШНОЙ ПОДАТИ

Принимая всевозможные меры по удовлетворению стремительно растущих финансовых потребностей, изобретая все новые подати, создавая новые канцелярии для организации их сбора, правительство Петра I многие годы никак не могло заняться учетом податного населения. А ведь последняя подворная перепись была проведена еще в 1678 г. Тем временем недоимки накапливались. В ответ на требование погасить задолженность по налогам местные власти и общины заявляли, что раскладка податей на основании переписи 1678 г. уже не соответствует реальному составу населения в том или ином городе или уезде. Лишь в 1710 г. была проведена очередная подворная перепись. Правительство надеялось, что за 30 лет, истекшие со времени предыдущей переписи, население значительно выросло, и можно будет пересмотреть раскладку податей в сторону их повышения. Но результат переписи оказался обескураживающим. Полученные данные свидетельствовали не о росте населения, а о его убыли. В 1710 г. было учтено 637 005 дворов, в то время как по переписи 1678 г. их значилось 791 018²⁹. Особенно сильно (на 40%) сократилось число тяглых дворов в Архангелогородской губернии и на северо-западе страны (Ингерманландская губерния). О причине такой убыли историки спорят до сих пор.

П.Н. Милюков считал, что в начале XVIII в. действительно произошло резкое сокращение тяглого населения, вызванное неимоверным усилением налогового гнета, людскими потерями в сражениях Северной войны, гибелью многих людей, привлекавшихся на строительство крепостей, гаваней, дорог. Налоговый гнет приводил к бегству крестьян и посадских, запустению их дворов. Но многие исследователи не согласились с Милюковым, полагая, что в 1710 г. имело место массовое укрывательство дворов от переписи. Помещики и вотчинники, городские и сельские общины стремились показать в переписи меньшее количество дворов, чем было на самом деле, чтобы как-то уменьшить все возраставшие налоговые тяготы. Представляется, что на результаты переписи 1710 г. повлияли и тот, и другой факторы. Однако сейчас никто не сможет сказать точно, каковы были масштабы людских потерь, и сколько именно дворов было укрыто от переписи.

Правительство же исходило из версии о массовом уклонении от переписи. Получив ее данные, оно объявило, что с тех губерний, где число дворов уменьшилось, налоги будут собираться на основании прежней переписи 1678 г. Там, где перепись все же зафиксировала рост числа тяглых дворов (Казанская губерния, Сибирь), подати взимались на основании новых данных. Но с мест посыпались жалобы, посадские люди и крестьяне тех губерний, с которых было велено собирать налоги по переписи 1678 г., уверяли, что ее данные безнадежно устарели. Тогда в 1715 г. проводится еще одна перепись, вошедшая в историю под названием «ландратской». Ее организация была поручена ландратам, должностным лицам в системе управления уездом. Они получили инструкции применять самые жесткие

меры против укрывательства тяглых дворов. Но и эта перепись не выявила прироста дворов по сравнению с переписью 1678 г. Перед правительством встал вопрос, как быть дальше? Провести еще одну перепись?

Так, во втором десятилетии XVIII в. Петру I и его советникам стало ясно, что подворный принцип обложения себя исчерпал. В соответствии с ним одинаковое тягло устанавливалось для общин с равным количеством дворов. Но ведь где-то могли преобладать густонаселенные дворы, а где-то — малонаселенные. Всегда сохранялись значительные возможности для манипуляций численностью дворов, во многих случаях затруднительно было определить, что именно считается одним двором: один дом, несколько домов за одним забором и т.п. Кроме того, стало ясно, что война близится к концу. Нужно было думать о стабильной налоговой системе мирного времени, когда трудно найти повод для введения разнообразных чрезвычайных сборов. Многочисленная регулярная армия, созданная в ходе войны, должна была сохраниться и в мирное время и быть готовой к действию в случае новых вооруженных конфликтов. Следовательно, военные расходы, на которые приходилась львиная доля всех трат бюджета, не могли существенно сократиться.

Задача создания новой налоговой системы, достаточно стабильной и более эффективной, чем прежние, решалась Петром I и его правительством в ходе налоговой реформы, которая началась на рубеже второго и третьего десятилетий XVIII в. Основу реформы составляла замена подворного принципа обложения подушным. Таков был логичный и последний шаг государства, вплотную приблизившегося к налогоплательщику. В течение веков тяглый человек, стремясь уйти из-под налогового прессы, переходил из города на пашню, скрывался в многочисленном дворе, но теперь его переходы никакого значения не имели, поскольку единицей обложения стал он сам. Это вполне соответствовало идеям Петра I о рационально организованном государстве, создаваемом во имя общего блага, в котором каждый имеет определенные обязанности, от монарха до последнего из подданных.

Переход к новой системе обложения открывался указом от 26 ноября 1718 г. о подушной переписи. Он предписывал всем владельцам деревень подать «сказки» о числе душ мужского пола³⁰. Собрав эти сведения со всех губерний и уездов, правительство намеревалось определить, сколько крестьян должны содержать одного солдата и в соответствии с этим расквартировать полки по губерниям и уездам. Во втором пункте указа говорилось, что иных податей и работ с крестьян не будет. Следовательно, новый подушный налог должен был заменить все прямые подати. Указ от 22 января 1719 г. более подробно регламентировал порядок переписи³¹. Оказалось, что подушной подати подлежало все российское крестьянство. Наряду с крепостными помещиков следовало учесть крестьян государственных, дворцовых, монастырских, архиерейских. Эту подать следовало взимать также с татар (так называли тогда всех мусульман) и ясачных людей Поволжья.

Постепенно круг сословий, подлежащих подушной подати, расширялся. Одними из первых в их число попали однодворцы. Это сословие

сформировалось в XVI—XVII вв. Тогда однодворцы расселились в южных уездах по степной границе, обороняли ее от набегов крымских татар, ногайцев, «воровских» казаков. Одновременно они вели обычное крестьянское хозяйство, обзаводились своими дворами. Как служилые люди налогов они не платили. С введением подушной подати они этой привилегии лишались, поскольку угроза крупных вторжений с юга практически миновала.

Подтвердив, что переписи подлежали только лица мужского пола, указ требовал учесть их независимо от возраста, «не обходя, от старого до самого последнего младенца». Почему же не учитывались женщины? Вряд ли в данном случае можно говорить о женском неравноправии. Напротив, правительство стремилось провести идею о справедливом и «уравнительном» характере данного налога. В расчет было взято соображение, что благополучие крестьянского хозяйства в большой степени зависело от количества трудоспособных мужчин в семье и несправедливо облагать равным налогом семьи одинаковой численности, но с различным количеством мужчин и женщин.

Памятуя о неудаче двух последних подворных переписей, об имевшем тогда место укрывательстве тяглых дворов, правительство на этот раз грозило за «утайку душ» старостам и приказчикам самыми жестокими карами вплоть до смертной казни. Помещиков за то же преступление следовало наказывать несколько мягче: они должны были уплатить подать с утаенных душ в двойном размере. Считалось, что непосредственными составителями «сказок» были старосты и приказчики, а помещики, отдавая все свои силы государевой службе, могли и не знать, что делалось в их имениях. Кроме того, правительство не могло не уважить и принадлежность помещиков к благородному сословию. Тем, кто доносил об «утайке», полагалась в виде награды доля имущества преступника.

Проведением переписи руководила Канцелярия переписных дел, созданная в 1719 г. Она должна была собирать «сказки», обобщать их сведения. Ее первым начальником был бригадир Василий Никитич Зотов, сын Никиты Моисеевича Зотова, одного из приближенных Петра I, учившего его в детстве грамоте, а затем знаменитого в окружении царя своим саном «всешутейшего патриарха Всея Яузы», главы «всепьянейшего собора». Бригадир Зотов, организуя перепись, стремился не допустить «утайки душ», уповав на строгости, предусмотренные указом от 22 января. О смертных казнях известий нет, однако за упущения в организации переписи лишились своих постов московский губернатор К.А. Нарышкин, архангельский вице-губернатор П.Е. Лодыженский³². Большую роль, как и в других начинаниях Петра I, играли офицеры гвардии, которые направлялись в губернии и уезды для понуждения местных начальников к скорейшей отправке ведомостей в Канцелярию Зотова. Они могли подвергать провинившихся аресту, наказанию батогами, содержанию в оковах и активно пользовались этими правами. Так, ими были арестованы и доставлены в Петербург для следствия 178 человек старост и приказчиков, уличенных в «утайке душ». Подвергнутые пыткам, они старались спасти своих помещиков от царского гнева и заявляли, что пошли на подлог по сговору самих крестьян. Это

было вполне правдоподобно, поскольку крестьяне не без основания полагали, что данная перепись влечет налог еще более тяжкий, чем все предыдущие.

Но несколько неожиданно правительство сменило тактику. Летом 1721 г. пытки прекратились, подсудимые были помилованы. Приближались заключение Ништадского мира со Швецией и грандиозные торжества по этому случаю. Но еще в марте и мае 1721 г. вышли указы, освобождавшие от наказания тех, кто добровольно подаст доношения «об утайке душ». Этот призыв возымел больше действия, чем все репрессии. В течение лета 1721 г. приказчики и старосты завалили канцелярию Зотова признаниями о своих прегрешениях, и к началу 1722 г. перепись в основном была завершена. Было учтено 4,9 млн душ мужского пола³³.

После этого началась работа по проверке и уточнению материалов переписи: «свидетельство душ» или «ревизия». Второе название оказалось необычайно жизненным. Ревизиями стали называть все последующие переписи податного населения, а подаваемые при этом помещиками, старостами, приказчиками списки «душ» именовались «ревизскими сказками». Всего было проведено десять ревизий, последняя — в 1857 г.

В ходе «свидетельства душ» в 1722—1724 гг., которое по установившейся традиции было поручено генералам и гвардейским офицерам, вновь выявилось немало разного рода злоупотреблений, случаев укрывательства душ от переписи. Замеченных в этом старост и приказчиков нещадно били кнутом. Суров был закон и по отношению к помещикам: если число утаенных ими душ достигало трети общей их численности, данное имение подлежало конфискации. Причем помещики пытались обмануть государство и уклониться от уплаты надлежащих налогов далеко не всегда из-за бедности. Такие случаи имели место и во владениях даже крупных вельмож, имевших сотни, а иногда и тысячи крепостных. Наиболее громким оказалось дело об утайке от переписи целой вотчины — города Раненбург с селами и деревнями в Козловском уезде, принадлежавших А.Д. Меншикову, светлейшему князю, кавалеру многих орденов, президенту Военной коллегии, губернатору Санкт-Петербурга. Это обнаружил полковник А.А. Мякинин, возглавлявший ревизию в Воронежской губернии. Он не побоялся доложить о злоупотреблениях светлейшего князя в Сенат, однако тот сумел оправдаться. После смерти Петра I в правление Екатерины I влияние Меншикова в стране стало неограниченным. Он не упустил случая покатиться с Мякининым за доставленное ему беспокойство. Незадачливый полковник оказался под судом, ему был вынесен смертный приговор, замененный ссылкой в Сибирь³⁴.

Несмотря на всякого рода эксцессы, к 1724 г. «свидетельство душ» в основном завершилось. Полученный итог составил 5 603 161 душу³⁵, то есть было обнаружено более полумиллиона душ, утаенных в ходе переписи 1718—1721 гг. В это число входят только крестьяне, к которым отнесли и холопов, людей полностью несвободных, всецело принадлежавших своим господам. Эта категория зависимого населения существовала на Руси с незапамятных времен. Она упоминается уже в древнейшем тексте «Русской

правды» XI в. Теперь на холопов, как и на всех крестьян, распространялась подушная подать. Как особое сословие они перестали существовать и слились с основной массой крепостного крестьянства.

Подушный налог вводился ради обеспечения армии, на содержание которой требовалось, примерно, 4 миллиона рублей в год. По первоначальным итогам переписи в 1722 г. размер подушной подати устанавливался в 80 коп. с души в год. Исходя из данных, полученных в результате «освидетельствования душ», правительство сочло возможным снизить эту подать до 74 коп.³⁶ В 1725 г. ее снизили еще раз до 70 коп. Этот «семигривенный сбор» и стал основной подушной податью. Именно столько взимали с крепостных крестьян. Но они, кроме того, платили оброки своим помещикам. В отличие от них государственные крестьяне, находившиеся под непосредственным управлением государства и никаких господ над собой не имевшие, таких оброков не платили. Правительство решило, что тяготы всех категорий крестьянства должны быть одинаковы, и ввело для государственных крестьян и близких к ним групп дополнительный сбор к подушной подати, примерно равный оброку помещичьих крестьян. Он составил 40 коп. и часто назывался «четырегривенным оброком». Таким образом, подать государственных крестьян составила 1 руб. 10 коп. Наряду с ними такую же подать платили однодворцы.

По-видимому, вышеприведенный итог первой ревизии не учитывал посадских людей. Но и на них распространялась обязанность платить подушную подать. Указ о переписи посадских людей наряду с крестьянами был издан 16 февраля 1721 г. (опубликован 28 февраля)³⁷. Размышляя о податях с посадских людей, Петр I решил познакомиться с принципами налогообложения горожан в зарубежных странах Европы. Выяснилось, что в некоторых из них, например, в Голландии, горожане платят налоги в зависимости от их доходов и имущества³⁸. Однако Петр I счел внедрение подобных принципов в России неприемлемым и решил распространить на посадских людей подушную подать как единый для всего податного населения страны налог. При этом правительство руководствовалось теми же соображениями о справедливости налогообложения, что и при введении дополнительного четырехгривенного оброка для государственных крестьян. В 1722 г. основная ставка подушной подати равнялась 80 коп.³⁹ Следовательно, посадским людям следовало платить 1 руб. 20 коп. с души. Указ об этом был издан уже 27 апреля 1722 г.⁴⁰ В 1725 г. основная ставка подушной подати была снижена до 70 коп. Казалось, налог с посадских должен уменьшиться до 1 руб. 10 коп. с души. Но в самом деле это снижение их не коснулось. Несмотря на множество жалоб посадских общин на очевидную несправедливость, они на протяжении многих десятилетий платили те же 1 руб. 20 коп.⁴¹

Особое положение занимали так называемые торговые крестьяне. Число их в стране постоянно росло, поскольку развитие товарно-денежных отношений все в большей степени затрагивало и деревню. Из массы сельского населения выделялись наиболее предприимчивые и удачливые люди, которые вели торговые операции в городе, имели здесь свои лавки. Но они

продолжали числиться в своей деревенской общине, нередко являлись крепостными какого-то помещика. Горожане требовали, чтобы торговые крестьяне либо покинули город, либо платили подати наравне с посадскими. Правительство после ряда колебаний нашло соломоново решение, учитывающее интересы всех. Торгующие крестьяне получили возможность записываться в посад, но при этом сохранялась их крепостная зависимость от помещика, которому они выплачивали надлежащие оброки. Подушную подать они платили в двух местах — в деревне с них следовало взять 80 коп., на посаде — 40 коп. В итоге казна получала свои 1 руб. 20 коп.⁴² Как видим, ничего не теряли государство и помещики. Наиболее тяжелым оказалось положение торговых крестьян, которые платили повышенную подать, наравне с посадскими, а еще — оброк своему господину. Посадские общины не были заинтересованы принимать в свои ряды несостоятельных плательщиков. Поэтому правом вступать в посад пользовались только те торговые крестьяне, которые имели оборот не менее 300 руб. в год⁴³.

Кроме того, в подушный оклад были положены проживавшие в городах ямщики, приказные люди, церковные причетники, другие «разночинцы». Подушная подать распространялась на всех лиц, занимавшихся торговлей и ремеслом и проживавших во дворах вельмож, простых дворян, церковных иерархов. Эти меры были аналогичны статьям Соборного уложения 1649 г. об упразднении «белых слобод». Но в последующие десятилетия эти нормы Соборного уложения не вполне последовательно претворялись в жизнь. Лишь введение подушной подати способствовало консолидации всех проживавших в городах купцов и ремесленников в единое податное сословие посадских людей.

При этом существовали разного рода льготы, устанавливаемые как по правительственным указам, так и по решениям самой общины. Так, государство освобождало от подушной подати владельцев мануфактур или отдельных купцов, проявивших особое усердие в каких-либо казенных службах, например, на таможне или питейном дворе. Не платили подушную подать купцы, поступившие в фискалы, пробирные мастера. Община могла освободить от подушной подати некоторых своих членов, привлекавшихся к выполнению ответственных и хлопотных обязанностей в органах общинного самоуправления. Естественно, общий оклад, установленный для данной общины, не снижался, и доля лиц, освобожденных от подати, распределялась между остальными тяглецами.

Введение подушной подати и проведение ревизии способствовали закреплению людей на тех местах, где их застала перепись. Ревизские сказки, другие документы, возникшие в ходе переписной кампании, расширили документальную базу крестьянской крепости по отношению к тому или иному помещику. Установление поголовного принципа обложения для государственных крестьян также еще в большей степени ограничило свободу их передвижения, перемены места жительства. Общины, как и прежде, не были заинтересованы терять тяглецов, поскольку подать за выбывших разверстывалась на оставшихся. Таким образом, введение подушной подати способствовало дальнейшему развитию крепостнических тенденций

в стране. Эта реформа привела также к консолидации двух основных групп податного населения — крестьян и посадских людей, ликвидации многих мелких сословий, вливавшихся в состав этих групп.

В то же время в результате этой реформы была проведена четкая грань, отделившая податные сословия от неподатных. В первую очередь к числу привилегированных неподатных сословий были отнесены дворяне. В ходе переписи и первой ревизии неоднократно следовали разъяснения, что дворян не следует «класть в подушный оклад», в том числе и не имевших крепостных крестьян и поместий. Другим неподатным сословием осталось духовенство. От податей освобождались монашествующие и принадлежащие к ним церковные иерархи всех рангов, а также священники и дьяконы из белого духовенства. Но возник вопрос, как быть с детьми священников и дьяконов, а также с лицами, входившими в состав церковного причта: дьячками, пономарями, певчими, звонарями и др. Петр I, как известно, не был сторонником облегчения налогового бремени церкви и предложил всех находившихся при храмах лиц, за исключением священников и дьяконов, включить в подушный оклад. Синод отстаивал интересы своего ведомства и добился, что от подати были освобождены дети священников и дьяконов, находившихся в штате, а также дьячки и пономари, принадлежавшие к верхушке причта. В то же время число людей в составе церковного причта не могло превышать установленный штат, который зависел от величины прихода, иногда от значимости храма⁴⁴.

Окончательные итоги первой ревизии были подведены уже в правление Екатерины I (1725—1727 гг.). После ряда уточнений и дополнений было «освидетельствовано» всего 5 637 449 душ мужского пола. Абсолютное их большинство (96,8%) составляли крестьяне. На долю посадских людей приходилось 3,2% всего податного населения. За пределами этой переписи остались 17 тыс. дворян и 93 тыс. священнослужителей. Кроме того, подушная подать не взималась с отставных солдат (18,5 тыс.), нищих в богадельнях (3,6 тыс.), ямщиков (32 тыс.)⁴⁵. Разумеется, не значились в подушном окладе и младенцы, родившиеся после проведения ревизии. Они попадали в число податных душ только в ходе следующей ревизии. Считалось, что непоступление податей со вновь родившихся будет компенсироваться налогом с умерших после последней переписи, которые не исключались из числа податных душ до следующей ревизии. Так появлялись «мертвые души», с которых помещики или общины были вынуждены платить подати. На этом казусе и была основана афера Павла Ивановича Чичикова, главного героя бессмертной поэмы Н.В. Гоголя.

Проведение этой налоговой реформы, создание более эффективной системы сбора налогов обусловило значительный прирост казенных доходов. И это несмотря на то, что при введении подушной подати упразднились прежние прямые налоги и чрезвычайные сборы, в изобилии вводившиеся в правление Петра I. По расчету 1724 г. с подушной подати в казну должно было поступить 4,6 млн рублей. Отмененные налоги в сумме могли бы дать 1,8 млн рублей. В итоге налоговое бремя увеличилось на 2,8 млн рублей. П.Н. Милюков, принимая во внимание все сохранившиеся косвенные

сборы и пошлины, пришел к заключению, что с введением подушной подати общая сумма налогов возросла более, чем на 40%⁴⁶. Современные исследователи полагают, что, определяя рост налогового бремени, следует исходить не из увеличения общей суммы всех налогов, поступавших в казну, а из роста тягла, приходившегося в среднем на одного плательщика. Но и при таком расчете получается, что введение подушной подати привело к возрастанию налогов на 28,6%⁴⁷.

Особенно значительным оказалось увеличение налогового бремени в связи с введением подушной подати на посадах. Точных сведений на этот счет нет, но весьма красноречивых примеров из разных регионов немало. Так, жители Белоозера ранее платили 511 руб. всех прямых налогов. Их подушная подать составила 511 рублей. С посадских людей Калуги во время Северной войны поступало 2443 руб., подушную подать им следовало заплатить в размере 7243 рублей⁴⁸. Пусть горожане в своих жалобах преувеличивали тяготы, пусть стоимость рубля менялась — тем не менее очевидно резкое возрастание суммы налогов, взимаемых с посадов, с купцов, ремесленников, что наносило существенный ущерб их торгам и промыслам, изымая значительную часть прибыли.

Конечно, сбор этой подати в той или иной мере решал проблему финансирования армии и других государственных расходов. Но могло ли выдержать население очередное возвышение налогового бремени? Ведь и прежние налоги, в сумме своей меньшие, собирались с большим трудом. Крестьяне и посадские люди сразу почувствовали тяжесть новой подати. Усилилось бегство из деревень и с посадов, посыпались жалобы на непомерную тягость податей. Сложность ситуации осознавали и в высших сферах власти. После смерти Петра I вопрос о тяжести подушной подати неоднократно обсуждался в Верховном Тайном Совете, возникшем при Екатерине I и практически сосредоточившем в своих руках управление страной. Один из его членов — граф Ф.М. Апраксин прямо заявлял, что «при расположении подушных денег положена сумма на крестьянство против прежнего гораздо более»⁴⁹. Генерал-прокурор Сената П.И. Ягужинский предложил сбавить подушную подать на 4 коп. Это было сделано сразу по восшествии на престол Екатерины I по указу от 8 февраля 1725 г.⁵⁰ Нужно было дать почувствовать народу, что к власти пришла новая правительница, добрая и заботливая.

Несмотря на то что подушная подать вводилась как налог с каждого человека, ответственность за ее выплату возлагалась на общину. В первую очередь это касалось общин государственных крестьян и городских посадов. За подати крепостных крестьян в той или иной мере отвечал их хозяин, но и он имел дело с общиной в своих имениях. Как и прежде, община оставалась важнейшим звеном в системе распределения и сбора налогов. Для каждой волости или посада государство устанавливало определенную сумму подати, которая теперь зависела от количества душ мужского пола, выявленных в ходе ревизии. Община должна была распределить эту сумму между своими членами. Казалось бы, задача эта весьма проста — посчитать, сколько мужчин любого возраста, внесенных в ревизские сказки, имеется в каждой семье и умножить их число на 70 коп. Полученный результат

и будет налогом с данной семьи. Но в действительности дело обстояло совершенно иначе. Община разверстывала установленный для нее оклад не по числу душ, а, как и прежде, исходила из состоятельности, тяглоспособности входивших в нее семей или хозяйств. Как и в XVI—XVII вв., избранные на сходе окладчики распределяли подушную подать «по пожиткам, торгам и земле». Этот подход был не только данью традиции. Он неоднократно подтверждался правительственными инструкциями, посвященными организации сбора подушной подати. Правительство прекрасно понимало, что далеко не каждый крестьянин в состоянии вынести тяжесть подушной подати, поэтому считало целесообразным обложить большим налогом богатых людей, а меньшим — бедных, оставив это дело на усмотрение общины. Окладчики при распределении подушной подати собирали сведения об имуществе налогоплательщиков, обороте их торгов, обмеряли земельные наделы, принимали во внимание количество детей, их возраст и т.п. Подушной подати подлежали и вдовы, хотя они, как не принадлежавшие к сильному полу, не учитывались при определении общей суммы тягла, падавшего на их село, волость или посад. Но раз они находились в составе общины, то должны были нести тягло. Окладчики при этом могли принять во внимание их семейное положение и установить льготный порядок обложения. С другой стороны, община могла полностью освободить от уплаты подушной подати бобылей, которые не имели земельного надела и не вели собственного хозяйства. Но в ревизских сказках как «души» они учитывались, причитавшееся с них тягло распределялось внутри общины. Аналогичным образом поступали и в отношении лиц, совершивших преступления и сосланных в Сибирь, на каторгу⁵¹. В реальной жизни община стремилась не облагать маломочных и многосемейных непосильной для них податью, переложив часть их тягот на тех, кто зажиточнее. В результате в городах наиболее богатые люди, например, купцы I гильдии могли платить и 9 руб., и 18 руб., и даже 120 рублей⁵². Один человек мог вносить подать чуть ли не за 100 душ, подлежащих установленному окладу в 1 руб. 20 коп. Эта сотня «окладных душ» «наваливалась», по выражению окладчиков, на одного плательщика. Напротив, подать малоимущих людей определялась в долях «окладной души» — например, в $\frac{1}{2}$, $\frac{1}{3}$, $\frac{1}{4}$, соответственно, в 60 коп., 40 коп., 30 коп. Следовательно, «душа» была всего-навсего расчетной единицей при распределении налогов и определении общей их суммы, а не конкретным лицом, подлежащим налогообложению. Так, при введении подушной подати сменилась лишь формальная единица обложения, а система раскладки и сбора податей осталась в целом прежней.

Практический смысл подушной подати состоял в обеспечении армии. При ее введении правительство вернулось к той мысли о распределении полков по губерниям, которая возникла еще при проведении первой губернской реформы 1708 г. Все полки были расписаны по губерниям и провинциям, подать с которых поступала на содержание соответствующих воинских частей. Мало этого — большинство полков следовало разместить «на вечных квартирах» в определенных для них губерниях. Первое расписание полков по губерниям было сделано еще в 1711 г.⁵³, но из-за продолжавшей-

ся войны не было исполнено. В 1722 г. было составлено новое расписание. В соответствии с ним за счет населения Санкт-Петербургской губернии должны содержаться 19 полков. Московской губернии, где числилось больше всего податных душ, досталось наибольшее число воинских частей — 25 полевых полков и 10 гарнизонных. Из них три полка следовало расквартировать близ северо-западной границы империи, остальные — в той же Московской губернии⁵⁴. В 1724 г. это расписание было уточнено⁵⁵.

Предполагалось, что крестьяне будут повсеместно строить «квартиры» для размещения войск. Так, в связи с подушной податью вводилась новая весьма обременительная повинность. Предусматривалось сооружение для каждого полка в определенном месте целого поселка из расчета по одной избе для двух солдат (с 1724 г. — для трех солдат)⁵⁶. Организовать подобное строительство оказалось непросто, во многих местах крестьяне и помещики уклонялись от этого, жаловались на чрезмерные трудности. Тогда был предложен вариант, менее удобный для военного командования — разместить солдат непосредственно в крестьянских домах, не менее одного «капральства» (часть роты, возглавляемая капралом) на деревню. При этом крестьяне должны были выстроить для полка, размещенного в их местности, помещение для штаба и командира, так называемый полковой двор⁵⁷. Вопрос о выборе того или иного варианта решался на специально созванных съездах представителей местного населения, на которых ведущая роль принадлежала дворянам. Почти везде было решено ограничиться строительством полковых дворов и разместить солдат по крестьянским избам.

В организации сбора подушной подати усматривается еще одна сторона замысла данной реформы. Возложив содержание полков на население определенных губерний и провинций, правительство намеревалось экономить еще и на налоговом аппарате. Все происходило почти без участия государства и его органов: общины распределяли подати, собирали их и сдавали земским комиссарам, избираемым из местного дворянства. Они осуществляли общий надзор за правильностью сбора и вручали полученные деньги уполномоченным офицерам из предназначенного для размещения в данной местности полка. Те передавали их в полковую кассу. В связи с этим дополнительные функции приобретали командование полка, его штаб, старшие офицеры. Кроме обычных вопросов службы им приходилось заниматься вместе с местными властями и земскими комиссарами организацией сбора подушной подати. Командир полка по данной инструкции, оказывается, должен был следить, чтобы крестьяне не покидали постоянного места жительства без паспорта, чтобы помещики не переводили своих крестьян в другие имения за пределы уезда без соответствующего разрешения и т.п.⁵⁸ Размещение полков по деревням порождало разнообразные проблемы, конфликтные ситуации. Полковое командование вынуждено было во все это вмешиваться, разбирать споры и жалобы, наказывать виновных, поддерживать порядок в местности, занятой полком. Так, в мирное время и в своей стране воинские штабы превращались в своего рода органы местной полицейской власти в дополнение к имевшимся в уездах и провинциях официальным должностным лицам.

Стремление возложить на воинское начальство организацию сбора податей вошло в противоречие и с замыслом правительства создать стройный и централизованный аппарат финансового управления, включая рентереи и должности камериров на местах. Занимавшиеся сбором важнейшего налога офицеры, земские комиссары практически дублировали то, что входило в задачу местных финансовых органов.

В целом план размещения войск по губерниям и уездам оказался слишком умозрительным, мало связанным с реальной российской действительностью и во многом утопичным. Далеко не всегда можно было вывести полк в губернию, предназначенную для сбора податей в его пользу. Это вело к чрезмерной концентрации войск в густонаселенных центральных провинциях, в то время как военно-стратегические соображения требовали держать большую их часть в приграничной полосе и малонаселенной Петербургской губернии. Полком, солдаты которого расселены по деревням и селам, трудно управлять, регулярная воинская часть в этих условиях начинает терять свое лицо. От командования полков трудно было ожидать эффективного выполнения несвойственных им задач по гражданскому управлению, да еще при параллельно действующих органах местной администрации. При Петре I власти пытались так или иначе осуществить этот план. Тем не менее отовсюду поступали жалобы на произвол полковых канцелярий и воинских команд, при «свидетельствовании душ» и приеме податей. Да и многим военным начальникам была скучна и непривычна эта канцелярская работа. После смерти царя-преобразователя несовершенства этой системы становились все более очевидными. Верховный Тайный Совет постоянно обсуждал эти вопросы. Наконец, в феврале 1727 г. было велено всем генералам и офицерам, занимавшимся ревизией и сбором подушной подати, сдать дела местным чиновникам и земским комиссарам и выехать к месту основной службы. Вскоре с целью экономии средств ликвидировались и местные финансовые органы. Сбор податей поручался помещикам, органам общинного самоуправления под контролем губернаторов и воевод. Войска было решено расквартировать в городах, а строительство «полковых дворов» повсеместно прекратить. Это облегчило жизнь сельских обывателей и упорядочило быт армии.

Но эти решения касались только размещения войск, организации сбора налогов на местах, но не означали пересмотра принципиальных основ налоговой реформы, проведенной в последние годы правления Петра I. Введение подушной подати стало одним из главных преобразований эпохи петровских реформ. В течение почти полутора веков до отмены крепостного права в 1861 г. подушная подать составляла основу налоговой системы России.

ПЕРВЫЙ ТАМОЖЕННЫЙ ТАРИФ. ИТОГИ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ ПЕТРА I В СФЕРЕ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ

Средства от подушной подати направлялись главным образом на содержание армии, что составляло львиную долю расходов бюджета Российской империи. Для финансирования других потребностей государства привлека-

лись иные источники, в том числе различные косвенные налоги и пошлины. В конце правления Петра I происходят существенные перемены и в этой сфере. С введением подушной подати значение этих сборов для бюджета страны снизилось. Следовательно, правительство могло одни из них упразднить, другие — и прежде всего таможенные пошлины — более активно использовать для решения иных, нефискальных задач экономической политики. Ведь посредством таможенного сбора можно было не только пополнять казну, но и регулировать потоки товаров, защищать интересы отечественной торговли и промышленности от иностранной конкуренции. Для проведения гибкой торговой и протекционистской политики необходимо было ввести таможенный тариф, который представляет собой роспись всех экспортируемых и импортируемых товаров с указанием пошлин по каждому из них. Первый таможенный тариф в России был принят по указу Петра I в 1724 г. Он устанавливал высокие заградительные пошлины (до 75% с цены) на импорт товаров, производство которых уже имелось в России (скатертное полотно, парусина, тафта, парча, шелковые ленты, железо, иглы, курительные трубки и др.). Тем самым эти отрасли защищались от конкуренции иностранных производителей и товаров. Товары, производство которых также имелось в России, но нуждалось в защите от иностранной конкуренции в меньшей степени, облагались при ввозе покровительственными и умеренно-покровительственными пошлинами в 50% (бархат, игральные карты) и 25% (чулки, писчая бумага, шерстяные ткани). Для поощрения экспорта с товаров, отправлявшихся за рубеж, взималась пошлина всего в 3%. Но и при этом правительство не забывало о фискальных интересах казны. Сумма внешнеторговых пошлин со всего товарооборота, рассчитанная по Тарифу 1724 г., была в 2,3 раза выше, чем сумма пошлин, рассчитанная на прежних основаниях⁵⁹. Высокие пошлины на импортные предметы роскоши вели к тому, что привозившие их иностранные купцы затем учитывали эту пошлину в продажной цене. Богатые покупатели этих вещей в России могли заплатить за эти вещи большую цену, что выглядело как своеобразный налог на роскошь, который казна получала с продавцов этих товаров, иностранцев. Однако общий высокий уровень пошлин по Тарифу 1724 г. вызвал жалобы иностранных купцов, которых поддерживали и их русские партнеры. После кончины Петра I была создана специальная комиссия о коммерции, которая решила уменьшить в той или иной степени многие пошлины, что и нашло свое отражение в новом Тарифе, изданном в 1731 г. Система внутренних таможенных пошлин после отмены в 1714 г. так называемых новоуравнительных пошлин оставалась при Петре I в целом неизменной. Таможенники руководствовались при этом Новоторговым уставом, изданным еще в 1667 г.

С введением подушной подати, которая шла на армию, флоту предназначались именно таможенные доходы, которые направлялись в Адмиралтейскую коллегию. Туда же шли и кабацкие деньги⁶⁰. Это в полной мере соответствовало принципу специализации налогов. Десятикопеечный сбор, введенный на содержание флота по упразднении кумпанств, был упразднен.

Введение подушной подати позволило упразднить и некоторые косвенные сборы и оброки, установленные в период крайнего напряжения бюджета в 1704—1705 гг., получившие тогда название «канцелярских». В 1724 г. были отменены сборы с промышленных людей, с пчеловодства, с крестьянских бань, некоторые другие⁶¹. Но большая часть «канцелярских» сборов сохранилась. Они взимались в течение многих десятилетий и после Петра I. Среди них налоги с промыслов, которые зависели от дохода (с производства кваса, уксуса, мыла, выделки кож, свечей, с найма извозчиков), оброки с содержания водоемов, прорубей, бань (кроме крестьянских), постоялых дворов, лавок и шалашей, покосов, рыбных ловель, производства кваса, продажи кож, винограда, арбузов, яблок, орехов и прочих «огородных овощей»⁶². Многие из них возникли еще в допетровскую эпоху. Продолжали брать при Петре I и долгое время после него куничные и выводные деньги с свадеб, взимавшиеся с незапамятных времен. Из введенных Петром I сохранились гербовой сбор и пошлина за ношение бороды. Но большинство этих пошлин и сборов были копеечными, и их доля в бюджете страны не превышала 2—3%⁶³.

Таким образом, в развитии налоговой системы в период правления Петра I можно выделить по крайней мере два этапа. Первый из них охватывает конец 90-х гг. XVII в. и два десятилетия XVIII в. Для этого периода характерно чрезвычайное перенапряжение бюджета, вызванное колоссальными военными расходами. Вводится множество новых чрезвычайных сборов, резко возрастают прямые налоги, изобретаются разнообразные пошлины. Все это происходит довольно хаотично, без определенной системы, с единственной целью — как можно быстрее закрыть постоянно возникавшие в бюджете бреши. Победа над Швецией была достигнута, созданы современные армия и флот, построена новая столица. Но за это заплачена очень дорогая цена — налоговый гнет вырос в несколько раз. К началу 20-х годов правительство Петра I переходит к более осмысленной реформе налоговой системы, рассчитанной на длительную перспективу. Ликвидировав многие чрезвычайные сборы, упразднив архаичные принципы обложения, Петру I удалось на основе подушного обложения создать весьма рациональную систему налогового сбора, соответствовавшую основным потребностям абсолютистского государства.

БОРЬБА С НЕДОИМКАМИ И НЕДОИМЩИКАМИ В ПРАВЛЕНИЕ АННЫ ИОАННОВНЫ

Основной задачей ближайших преемников Петра I в области налоговой политики стало совершенствование порядка сбора подушной подати с учетом реальной обстановки в стране. Главную проблему при этом составили недоимки и борьба с ними, а также учет населения и противодействие бегству крестьян и посадских от тягла. Тяжесть подушной подати сказалась сразу после ее введения при Петре I. После кончины преобразователя Верховный Тайный Совет, как уже отмечалось, принял ряд мер по ее ослаблению, но существенного облегчения они не принесли.

В правление Анны Иоанновны (1730—1740 гг.) ситуация вновь обострилась. В это время Россия продолжала активную внешнюю политику, вела дорогостоящие войны: в Польше в поддержку Августа III и особенно тяжелую — с Турцией в 1735—1739 гг. Больших расходов требовало содержание большого и расточительного двора. Однако сбор подушной подати, как и в прошлые годы, шел трудно. С начала первой переписи и до 1727 г. с мест своего проживания бежало около 200 тыс. человек⁶⁴. Конечно, многие из них бежали главным образом из-за крепостного гнета, но и рост налогового бремени имел при этом большое значение⁶⁵. Люди уходили на окраины империи, в глухие леса, бескрайние степи, туда, где не было помещиков и где еще не был налажен строгий учет податного населения, куда представителям власти нелегко было добраться. Из западных регионов страны многие бежали за рубеж во владения Речи Посполитой, надеясь, что там им будет легче. На востоке Белоруссии возникали села и слободы, целиком заселенные бежавшими из России. Но бегство одних плательщиков усиливало тяготы оставшихся. К 1731 г. недобор подушной подати по официальным данным составил 846 тыс. рублей. Реально он был намного больше, поскольку Сенат считал эту цифру сильно заниженной⁶⁶.

После воцарения Анны Иоанновны меры по борьбе с бегством и сбору недоимок ужесточаются. Вдоль польской границы размещаются воинские команды для поимки беглых, устраиваются заставы на дорогах в Сибирь и на Дон. В 1735 г. состоялась даже военная экспедиция на территорию Польши, откуда было возвращено более 10 тыс. человек⁶⁷. Правительство Анны Иоанновны считало возможным применять войска против своих подданных внутри страны для решения проблемы недоимок. Еще Екатерина I установила, что подушную подать со своих крестьян должны собирать помещики и дважды в год доставлять ее воеводам. В 1731 г. этот указ был подтвержден. Но если подать в срок не поступала, то в незаплатившую деревню направлялась воинская команда для экзекуции и правяжа недоимки. При этом помещик мог заявить, что крестьяне уклоняются от платежа подати. Тогда экзекуция всецело обращалась против крестьян. Их подвергали битью палками по ногам, другим телесным наказаниям, содержали под арестом, пока подать не будет внесена. У неплательщиков отбирали также имущество, хлеб, скот и распродавали с молотка в счет недоимки. Нередко при известии о приближении воинской команды крестьяне спешно покидали свои дома и прятались по лесам. Эта экзекуция оплачивалась населением проштрафившейся деревни. С нее взималось «на корм» офицерам — по 15 коп., унтер-офицерам — по 5 коп., рядовым — по 3 коп. в день и, кроме того, по 3 фунта хлеба и 1 фунту мяса на одного военного⁶⁸. Но ужесточение взыскания не могло устранить причин возникновения недоимок. Число неплательщиков не уменьшалось. Положение усугубилось в результате сильных неурожаев 1734—1735 гг., что привело к голоду в ряде регионов страны. Тем не менее военные экзекуции с целью взыскания недоимок, которым нередко подвергались целые волости, стали повседневной практикой. По оценке В.О. Ключевского, это напоминало «облаву на народ» и выглядело как повторение нашествия

Батия⁶⁹. Они составили одну из наиболее мрачных страниц правления Анны Иоанновны, установившегося тогда политического режима, вошедшего в историю под названием «бионовщины», по имени фаворита императрицы Э. Бирона. Отовсюду поступали жалобы. Они касались не только жестокости воинских экзекуций, но и произвола военных по отношению к населению, содержания под арестом безвинных людей, вымогательства взяток и т.д.

Но среди деятелей администрации Анны Иоанновны нашлись дальновидные люди, которые услышали эти жалобы и попытались разобраться в причинах столь тяжелого положения. Для координации усилий по взысканию недоимок был создан Доимочный приказ, которым руководил обер-прокурор Сената Анисим Маслов. Он пришел к выводу, что причиной недоимок являются не только тяжесть подушного сбора, но и огромные оброки, которые крестьяне должны были платить своим помещикам. Повинности крепостных по отношению к их господам в то время не регламентировались никакими законами, помещики определяли их по собственному произволу. Оброки, которые крестьяне вносили помещикам в денежной и натуральной форме, как правило, значительно превышали подушную подать. В 1734 г. Маслов подал императрице доношение с предложением, «...чтобы помещики не отягощали крестьян своими излишними работами и... положенными оброками»⁷⁰. Он считал, что помещики должны принять меры для спасения крестьян от голода, снабжения их продовольствием. Он предлагал отложить праваж недоимок в связи с голодом и неурожаем до января 1735 г. Маслов полагал также, что подушную подать за крестьян целесообразно взимать с их помещиков. Императрица удостоила это доношение резолюции: «Обождать», после чего оно более года рассматривалось в различных инстанциях. Против Маслова интриговали влиятельные вельможи, крупные помещики, недовольные его предложениями. В этой обстановке обер-прокурор тяжело заболел и в ноябре 1735 г. умер.

Тем не менее в ряде указов, последовавших в 1735 г., все же были учтены предложения Маслова. Наиболее важным среди них был указ от 23 января 1735 г. В соответствии с ним воинские команды из деревень было велено вывести и «никаких денег» за их содержание с крестьян не брать⁷¹. Тот же указ потребовал от помещиков самим вносить подушную подать за своих крестьян. Если раньше они только принимали от своих крестьян собранные их общиной подати и передавали властям, то теперь они должны были платить эту подать из своих собственных средств. Естественно, помещики могли это учесть при определении оброков, которые они получали в свою пользу с крестьян. Но никаких законов, регламентировавших право помещика устанавливать оброки, так и не появилось. Кроме того, дворяне добились ограничения срока службы 25 годами, которая ранее была пожизненной. Помещики заявляли, что при новой обязанности вносить подати за крестьян они должны больше внимания уделять жизни своей деревни, а в условиях пожизненной службы это невозможно. Таким образом, государство обеспечило свои интересы по поступлению в казну подушной подати с крепостной деревни, возложив всю ответственность на помещиков.

Интересы помещиков тоже были учтены в полной мере. Крестьяне практически ничего не получили, их зависимость от помещика еще более усилилась, следовательно, крепостное право упрочилось.

Все же отношения казны и помещиков по поводу подушной подати были далеко не безоблачными. Еще в период действия в селах и деревнях воинских команд с их экзекуциями многие помещики не одобряли жесткие меры правительства по выколачиванию недоимок. Известны случаи, когда они даже подстрекали крестьян к сопротивлению. Помещик Карачевского уезда Иван Александров избил сержанта воинской команды, прибывшей в его имение для экзекуции, а крестьян призвал взяться за дубье. Помещик Нестеров из Козельского уезда выслал против шедшей к нему воинской команды крестьян с собаками. Оба эти случая имели место в 1732 г. После издания указа 1735 г. об уплате подушной подати самими помещиками не все они своевременно выполняли эти новые обязанности. Весьма уверенно чувствовали себя вельможные душевладельцы, приближенные ко двору, занимавшие высокие посты в государственном управлении. В 1737 г. на кабинет-министре князе А.М. Черкасском числилась недоимка по подушному сбору с его крестьян в 16 тыс. рублей. Всего представители графских и княжеских фамилий задолжали государству почти полмиллиона рублей⁷². Не случайно вскоре последовали новые указы, ужесточавшие ответственность помещиков за внесение подушной подати с их имений. Так, по указу 1739 г. недоимку следовало взыскивать в двойном размере, в крайнем случае имения подлежали конфискации, а их владельцы — выселению⁷³. Уклонение помещиков от своих обязанностей по сбору податей, а иногда и сопротивление властям можно объяснить подспудной борьбой, которая постоянно шла между государством и помещиками за долю в доходах с крестьянского труда. Помещики не хотели уступать, государство тем более.

Но кто будет применять эти указы? С выводом воинских команд из деревень правительство могло уповать только на местные власти. К тому же центральные финансовые органы своего аппарата на местах тогда еще не имели. Действительно, ответственность за сбор податей в губерниях, провинциях, уездах возлагалась в первую очередь на соответствующие местные власти. Но их усилия в условиях роста недоимок зачастую были недостаточны. Кроме того, многие чиновники в губернии и в уездах были, как и прежде, замешаны во взяточничестве, иных злоупотреблениях. Да и установившийся в стране режим «бироновщины» с его атмосферой всеобщего политического сыска и репрессий сохранялся, обострились и финансовые проблемы государства в связи с начавшейся войной с Турцией. В связи с этим во второй половине 30-х гг. правительство вернулось к традиционной практике посылки на места офицеров для понуждения помещиков и местных властей к своевременной уплате податей. Но самостоятельно взыскивать недоимки они уже не имели права, а должны были действовать совместно с местным начальством, а при нерадении последнего докладывать в Петербург. В инструкции посланному в Астрахань прапорщику лейб-гвардии Измайловского полка Якову Бунину говорилось, чтобы ему «...о выборе доимки губернатора понуждать и обще с ним

старание иметь»⁷⁴. Не исключалось и «нерадение» самих уполномоченных офицеров, их «поноровка» местным властям. В этом случае они могли быть наказаны, подвергнуты штрафу вплоть до взыскания с них и с нерадивого начальства допущенной в данной местности недоимки.

НАЛОГИ И СБОРЫ ПРИ ЕЛИЗАВЕТЕ ПЕТРОВНЕ. ПРОГРАММА П.И. ШУВАЛОВА И ЕЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ

К началу 40-х гг. XVIII в. недоимка по подушной подати оставалась хронической и достигла 5 млн рублей. Кроме тяжести самой подати, роста крестьянских повинностей перед помещиками, уклонения от внесения должных сумм в казну владельцами имений, росту недоимок способствовало и отсутствие точных данных о численности податного населения. После первой переписи и ревизии, завершившейся в 1727 г., многих налогоплательщиков уже не было в живых, тысячи находились в бегах, из оставшихся многие состарились, родившиеся после переписи дети еще не достигли возраста работников. Сельские и посадские общины постоянно ссылались на эти обстоятельства, объясняя причины недоимок. Конечно, власти могли возразить, что к данному времени зрелого возраста достигли люди, бывшие детьми в период первой ревизии. Но никто не знал точного баланса прибыли и убыли податного населения. В правление Анны Иоанновны проводились лишь частичные переписи — в 1733 г. учитывали податное население в Ингерманландии, в 1732 г. — в Белгородской губернии, находившейся рядом с Украиной, левобережная часть которой с середины XVII в. находилась в составе России, но на тамошнее население система российских налогов не распространялась. На территории Белгородской губернии находилось немало «малороссов», которых было велено учесть при переписи, но их при этом обнадежили, что подушную подать с них взимать не будут. Однако по завершении переписи власти в Петербурге распорядились определить, в каком размере следует брать подать с «малороссов», оказавшихся в Белгородской губернии. Наконец, в 1736 г. Сенат пришел к выводу, что необходимо провести новую «генеральную ревизию» во всем государстве, и сделал об этом представление в Кабинет министров. Но окончательное решение так и не было принято.

Эта проблема, как и прочие трудности с взиманием подушной подати, досталась правительству императрицы Елизаветы Петровны (1741—1761 гг.). Она и ее вельможи были вынуждены признать, что запущенные при прежних царствованиях недоимки вряд ли когда-либо удастся собрать. В 1741 г. сразу по восшествии Елизаветы Петровны на престол было объявлено о прощении недоимок, накопившихся за 1719—1731 гг. В 1752 г. прощалась недоимка в сумме 2,5 млн руб. за 1725—1746 гг.⁷⁵. С целью некоторого смягчения налогового бремени и в интересах укрепления авторитета Елизаветы Петровны как доброй и заботящейся о народе государыни в 1742 г. было объявлено о снижении подушной подати на 10 коп. Правда, вскоре подать вновь была восстановлена в прежнем размере.

В 1741 г. было принято решение и о проведении второй ревизии, которая началась в 1742 г. Для приема сказок на места были посланы «нарочные» ревизоры из числа штаб-офицеров, а также генералы, которые контролировали целые губернии. Московская губерния была поручена надзору генералов Хрушова и Брюса, за Санкт-Петербургскую губернию отвечал генерал Фермор⁷⁶. Перепись завершилась лишь к началу 1747 г. Было решено проводить ревизии каждые 15 лет.

Правительство Елизаветы Петровны нуждалось в деньгах не меньше, чем его предшественники. По своему блеску и великолепию Российский Императорский двор стремился не уступать никому в Европе.

В начале царствования Елизаветы потребовались деньги на войну со Швецией, пытавшейся взять реванш за поражение в Северной войне. К концу правления этой императрицы страна вступила в еще более трудную Семилетнюю войну, в которой участвовали многие европейские государства, а главным противником России оказалась Пруссия с ее знаменитым королем Фридрихом II. В отличие от правительства Анны Иоанновны, которое стремилось с максимальной полнотой собрать прямые налоги, применяя жесткие репрессивные меры, вплоть до воинских экзекуций, окружение Елизаветы искало иные пути. Проводя некоторые меры по смягчению подушной подати, оно должно было найти новые источники доходов.

Одним из наиболее видных деятелей правления Елизаветы Петровны был граф Петр Иванович Шувалов. Ему принадлежала ведущая роль в решении многих важнейших проблем экономической и финансовой политики. Он старался идти в ногу со временем, понимал, что доходы от прямых налогов не могут увеличиваться беспредельно, считал, что можно существенно пополнить казну за счет всевозможных доходов, связанных с торговлей, промышленностью, иной предпринимательской деятельностью. В соответствии с этим он стремился расширить доходы казны за счет разного рода косвенных налогов и пошлин, а также путем расширения хозяйственной деятельности государства. П.И. Шувалов полагал, что со временем таким путем можно будет значительно снизить прямые налоги, а то и вовсе их упразднить. Он постоянно выдвигал множество проектов, отчасти напоминая «прибыльщики» петровской эпохи, но его замыслы были гораздо масштабнее. Наиболее обстоятельно изложил он свои взгляды на финансовую политику правительства в записке «О способе умножения дохода казенного» 1747 г. и проекте «О сохранении народа» 1754 г.⁷⁷ При этом он никогда не забывал и о собственных интересах. Если какой-то из проектов П.И. Шувалова одобрялся, то именно ему поручалось его реализация, а вместе с тем он получал неограниченные возможности для личного обогащения. Это было вполне в духе тогдашних экономических воззрений, соответствовало интересам высокопоставленной бюрократии, верхушки дворянства, не чуждой всякого рода финансовых операций. С одной стороны, проистекавшая отсюда налоговая политика была весьма прогрессивна, поскольку связывала налоги с товарооборотом, производством, с другой стороны, она не была еще ориентирована на развитие свободной торговли и предпринимательства, так как в значительной мере ориентировалась

на доходы от разного рода откупов, монополий, находившихся в казне или в руках частных лиц, чаще всего высокопоставленных вельмож или их торговых или финансовых агентов.

Уже в начале правления Елизаветы П.И. Шувалов обратил внимание на соляной сбор. Со времен Петра I соль продавалась из казны по повышенной цене, из чего проистекал своего рода налог, оплачиваемый потребителями этого продукта. Но эти доходы было трудно контролировать, поскольку цена покупки соли в казну сильно варьировалась. Целовальники, занимавшиеся продажей соли населению от имени казны, всегда имели возможность часть товара сбыть без всякого учета, присвоив себе часть казенных доходов. Из-за высокой цены на соль население не могло купить ее в достаточном количестве, отчего страдали не только интересы казны. Уже в петровское время некоторые мыслители, поборники свободы торговли, предлагали ликвидировать казенную монополию на соль, ввести свободную торговлю этим товаром. Идеолог купечества Иван Посошков доказывал, что в этом случае почва для злоупотреблений исчезнет, цены на соль снизятся, население станет покупать ее вволю, и таможенные пошлины принесут не меньший доход, чем казна имела от своей монополии⁷⁸. При Петре II было решено ввести свободный торг солью, но расчеты Посошкова не оправдались — таможенные доходы были меньше, чем прибыль казны от продажи соли по высокой цене. В 1731 г. по указу Анны Иоанновны казенная монополия на продажу соли была восстановлена, а для организации этой торговли было создано специальное ведомство — Соляная контора. Казенный доход с продажи соли составил 10—13 коп. с пуда, сохранялся он в этом размере и в начале правления Елизаветы Петровны.

П.И. Шувалов предложил сделать цену соли, продаваемой из казны, стабильной, что ограничило бы возможность злоупотреблений. Вместе с тем он предлагал ее существенно повысить, чтобы в духе своих воззрений расширить доходы казны от этого косвенного сбора и подготовить почву для постепенного снижения подушной подати, чрезмерно тяжелой для народа. В середине 40-х гг. соль продавалась из казны в среднем по 21 коп. за пуд. Шувалов предложил продавать ее по 35 коп.⁷⁹ Повышение цены на соль привело к увеличению казенной прибыли, хотя при этом продажа соли сократилась. В 1749 г. было продано соли 7200 пудов, в казну поступило 801 тыс. рублей. Новая цена вводилась с 1750 г. Тогда было продано лишь 6100 пудов, зато казенный доход возрос до 1 млн 223 тыс. рублей. В 1756 г. в связи с началом Семилетней войны цена соли была увеличена до 50 коп⁸⁰. В 1757 г. ее продажа упала до 5680 пудов, зато прибыль казны достигла — 1 млн 404 тыс. рублей. В последующие годы казна выручала от торговли солью более 2 млн руб. ежегодно, а объемы продаж этого продукта населению восстановились до уровня 40-х годов лишь в середине 60-х гг. XVIII в.⁸¹ Так, возвышение данного косвенного налога вело к росту казенных доходов, но угнетающе влияло на товарооборот.

Аналогичные преобразования по предложению П.И. Шувалова были проведены и в казенной виноторговле. Доходы от нее также можно отнести к числу косвенных налогов. Казенная монополия на продажу го-

рячительных напитков существовала с XVI в. Вино продавалось в государственных кабаках и кружечных дворах по ценам, установленным казной. Цена должна была компенсировать государству себестоимость напитка, накладные расходы по его реализации, а также обеспечить изрядную прибыль. Следовательно, цена вина включала и косвенный налог, который оплачивали его потребители, что являлось одной из важнейших статей дохода казны. Правда, речь идет о дешевом «простом», «зеленом» вине, которое производилось повсеместно (как правило, из зерна), имело массового потребителя. Казенная монополия не распространялась на торговлю дорогими заморскими винами, которые употреблялись в высших и наиболее богатых слоях русского общества. Продажа этих вин могла производиться частными лицами, правда, при соблюдении определенных правил и ограничений.

Простое «зеленое» вино производилось на казенных предприятиях или частными лицами по договорам с казной. В XVIII в. широко распространилось производство вина дворянами. Они организовывали его в своих имениях, используя труд крепостных крестьян, перегонявших на несложном оборудовании зерно, выращенное на барском поле. Это оборудование подлежало учету и регистрации, причем производители вина платили небольшую пошлину «с клеймения кубов». Когда казенного и дворянского вина не хватало, казна разрешала устраивать винокурни купцам, которые обязывались ставить вино «в государевы кабаки». Но всегда находились люди, которые торговали вином в нарушение казенной монополии. С ними государство постоянно вело борьбу. В 1741 г. для этой цели была создана специальная Корчемная контора.

По сравнению с солью цена на вино была подвержена большим колебаниям, так как зависела от стоимости хлеба, который мог сильно подорожать в случае неурожая. Но в любом случае государство продавало вино в кабаках намного дороже закупочной цены. В конце XVII в. продажная цена на вино установилась, примерно, в два раза выше себестоимости, на этом уровне она держалась и при Петре I, и после него, колеблясь в зависимости от цены на хлеб. П.И. Шувалов предложил установить фиксированную цену на вино по всей стране, резко ее при этом повысив. Императрица Елизавета долго раздумывала, прежде чем решиться на столь непопулярную меру. Но узнав, что дефицит бюджета достиг 3,6 млн руб., она была вынуждена согласиться с предложениями Шувалова. В 1749 г. была установлена продажная цена вина 1 руб. 88 коп. за ведро, а в чарки оно отпускалось в кабаках из расчета 1 руб. 98 коп. ведро. Уже в 1751 г. казенные доходы от продажи вина достигли 2 млн 273 тыс. руб., превысив уровень 1749 г. более, чем на 1 млн руб., а в конце 50-х — начале 60-х гг. XVIII в. была не ниже 3 млн руб. в год. Значит ли это, что население стало менее трезвым? Вовсе нет. Как и в случае с солью, продажа вина из казны в 1750 г. резко сократилась, было продано лишь 1226 тыс. ведер (в 1749 г. — 1616 тыс. ведер). Уровень продажи казенного вина был восстановлен только к 1760 г.⁸² Стремались повысить свои доходы от продажи вина в казну и дворяне. По указу 1754 г. было велено винокуренные заводы, принадлежавшие купцам и лицам других сословий, сломать, а вино в казну принимать только

у помещиков. Под давлением высокопоставленных аристократов, имевших винокуренные заводы, отклонялись предложения о расширении производства вина на казенных предприятиях. В результате резко возросла зависимость казны от дворян-поставщиков, среди которых выделялись знатные вельможи, приближенные ко двору, находившиеся на высоких постах в государственном управлении и активно занимавшиеся предпринимательством в своих обширных вотчинах. Это были П.И. Шувалов, а также генерал-аншеф С.Ф. Апраксин, камергер Н.А. Корф, генерал П.С. Салтыков, князья Н.Ю. Трубецкой, И.В. Одоевский и др.⁸³ Почти монопольное положение в поставках вина позволяло им завышать цену, что при фиксированной цене на продажу снижало прибыль казны. Торг между казной и помещиками был отражением того же соперничества за долю прибавочного продукта крестьянского труда.

В казенной продаже находились и некоторые другие товары, например, табак. С его потребителей также поступал в казну своего рода косвенный налог. В отличие от торговли солью и вином правительство предпочитало табак сдавать на откуп. Так, в 1749 г. табачный откуп достался московскому купцу К. Матвееву. Он обязался ежегодно вносить в казну по 42 831 руб. 6 коп.⁸⁴, за что получил право монопольно продавать табак во всей стране. Цены он устанавливал по своему усмотрению, они были достаточно высокие, так как включали налог в казну, уплаченный Матвеевым в виде откупной суммы, а также прибыль откупщика. Государству этот способ был выгоден, поскольку оно освобождалось от забот по организации продажи табака и сбора доходов и получало всю сумму сразу. Правительство, зная о привлекательности этого откупа для богатых купцов, предоставляло его на определенный срок, по истечении которого вновь устраивало торг.

К. Матвеев владел табачным откупом шесть лет, после него на четыре года им завладел петербургский купец Л. Горбылев. Тем временем П.И. Шувалов решил, что столь выгодный откуп не стоит оставлять в руках купцов, и добился его для себя. Он согласился ежегодно вносить в казну ни много ни мало — 70 тыс. руб., зато и срок был установлен длительный — 20 лет. Табачный откуп стал еще одной прибыльной монополией, которыми владел влиятельный и предприимчивый граф.

Еще один существенный источник казенного дохода и важный косвенный налог — таможенный сбор. В этой сфере была проведена одна из самых значительных реформ правления Елизаветы Петровны. Ее инициатива также принадлежала П.И. Шувалову. Несмотря на упрощение системы таможенных пошлин в середине XVII в., в России еще сохранялись различные мелочные сборы с торговли. Некоторые из них были введены при Петре I в условиях исключительно острой нужды в деньгах. И после Петра I власти время от времени учреждали разного рода мелкие пошлины с торговых людей. Вряд ли возможно составить исчерпывающий перечень мелочных сборов с торговли, сохранившихся до середины XVIII в. В источниках появляется упоминание то об одном, то о другом сборе, а указа о их введении обнаружить не удастся. Доходило до того, что разного рода пошлины вводились по решению губернаторов. По свидетельству В.Н. Та-

тишева, на юго-восточной окраине России местные власти ввели специальный сбор с орехов, свечей, торговлей водой в разнос⁸⁵. По всей стране сохранялась «мостовщина», существующая с незапамятных времен. Например, купец, двигавшийся с грузом от Сергиева Посада до Москвы на расстоянии всего 60 верст, платил этот сбор четыре или пять раз⁸⁶. Бытовала и так называемая ящичная пошлина. Ее взымали с торговцев незначительными партиями товаров, которые из-за малости цены не регистрировались в таможне. Продавцы платили в этом случае по 20 коп. сборщику этой пошлины, сновавшему по торгу со специальным ящиком. Достаточно сложной оставалась и процедура сбора основных таможенных пошлин, которые взымались во всех городах, торговых селах и на ярмарках. Это сопровождалось регистрацией товаров при въезде и выезде, учетом нереализованных остатков, составлением книг различных видов, хранящихся на таможне и выписей из них, вручавшихся купцу при отъезде из города, по окончании торгового сезона и пр. Все это делалось с целью пресечь утайку товаров от пошлинного обложения и для контроля за деятельностью таможенников. Однако это не могло исключить всякого рода злоупотреблений. Сохранилось множество жалоб купцов, что их «...езде останавливают и требуют... выписей и с тех выписей берут по гривне и более... и кои не дают, тех держат с товары и турбуют дни по два и более, а иных за недачу бьют и вozy с кипы... разбивают и досматривают... товары их мнут и тра-тят безвинно...»⁸⁷.

В этих условиях П.И. Шувалов предложил весьма радикальную меру, предложив отказаться от сбора не только мелочных пошлин, но и от всех пошлин с внутренней торговли вообще. В этом его поддержали другие деятели елизаветинской администрации и, разумеется, представители купечества. С отменой внутренних таможенных пошлин государство теряло немалые доходы. Однако эта потеря была компенсирована адекватным повышением пошлин с внешней торговли. По расчетам П.И. Шувалова, внешнеторговый тариф следовало повысить на 13%. Тем самым бремя платежа упраздненного внутреннего таможенного сбора возлагалось на крупных русских купцов и их иностранных партнеров, а в конечном счете — на потребителей импортных товаров.

Таким образом, в 1753 г. были отменены внутренние таможенные пошлины, упразднены внутренние таможни. В 1757 г. был издан новый таможенный тариф на все импортные и экспортные товары. При этом дополнительный 13%-й сбор рассматривался как некоторая средняя величина. На те товары, которые могли доставляться в Россию без ущерба для отечественной промышленности, этот сбор устанавливался ниже 13%, и намного выше 13% — для нежелательных товаров, облагаемых высокой протекционистской пошлиной⁸⁸. Но в любом случае данный таможенный тариф в результате добавления к нему сбора за упраздненные внутренние пошлины получился одним из самых высоких в истории России. Вскоре взимание пошлин по новому тарифу было поручено компании откупщиков во главе с известным купцом Никитой Шемякиным. Они собирали в свою пользу пошлины во всех основных портах и на большинстве таможен

по сухопутной границе. В казну им следовало платить ежегодно сумму, равную среднему ежегодному сбору в 1755—1757 гг. плюс 150 тыс. руб. «наддачи». Кроме того, им надлежало ежегодно выплачивать для Московского университета по 20 тыс. рублей⁸⁹. Фактически Н. Шемякин являлся доверенным лицом и торговым агентом П.И. Шувалова. Но отдача внешнеторговых пошлин на откуп — не самый лучший способ их взимания. Этот принцип легко мог вступить в противоречие с замыслом составителей тарифа и его разрушить. Откупщику, который берет в свою пользу таможенные пошлины совершенно не интересны их идеи о сдерживании импорта одних товаров и поощрении экспорта других. Думая о своей выгоде, он не заинтересован брать высокие пошлины с импортных товаров — тогда их поступление в страну сократится, и его доходы упадут. Откупщик даже готов взимать с ввозимых товаров пошлину меньшую, чем указано в тарифе, лишь бы росла его прибыль за счет увеличения импорта и общей суммы таможенных сборов. Так и случилось при откупе Шемякина. В Россию хлынули в большом количестве импортные товары, что нанесло ущерб отечественной промышленности. Шемякин сам пострадал от контрабанды, поскольку не имел достаточно сил, чтобы с ней бороться. В результате он не смог полностью выплатить в казну откупные суммы. После смерти своего покровителя П.И. Шувалова в 1761 г. он оказался под стражей⁹⁰.

В целом в правление Елизаветы Петровны сохранялась в неизменном виде система прямых налогов, сложившихся в предыдущие десятилетия, имевшая в своей основе подушную подать. Вместе с тем различные косвенные сборы и пошлины способствовали росту казенных доходов и в то же время отвечали интересам дворянства, особенно представителей аристократической верхушки. Увеличение сборов достигалось за счет массовых потребителей товаров, находившихся в казенной монополии: соли, вина, табака и т.п. Многие эти пошлины взимались посредством сдачи их на откуп, типичными были всякого рода монополии, находившиеся в руках влиятельных вельмож. В то же время значительное повышение косвенных сборов позволяло правительству долгое время удерживать подушную подать на неизменном уровне.

НАЛОГОВАЯ ПОЛИТИКА ЕКАТЕРИНЫ II: НОВЫЕ ИДЕИ И ПРЕЖНЯЯ РЕАЛЬНОСТЬ

В середине и особенно во второй половине XVIII в. во многих европейских странах большое распространение получили либерально-экономические воззрения, в соответствии с которыми следовало предоставить предпринимателям и производителям больше свободы, способствовать развитию частной инициативы, росту предпринимательских доходов, часть которых должна изыматься государством в качестве налога. В связи с этим еще больше внимания стали уделять косвенному обложению, задумались о податях, непосредственно зависевших от прибыли, величины капитала или имущества, об особых правилах налогообложения для купцов и промыш-

ленников. Встал вопрос об отмене всякого рода монополий, несовместимых с идеями свободной торговли. Потеря казенных доходов должна компенсироваться ростом налоговых поступлений в результате общего подъема благосостояния населения, увеличения доходов предпринимателей.

Эти идеи были весьма популярны и при дворе Екатерины II, нашли отражение в ее политике «просвещенного абсолютизма». Императрица стремилась уделять внимание косвенным налогам, положению купечества, активнее, чем прежние правительства, старалась расширить доходную часть бюджета за счет источников неналогового характера. Достаточно либеральной и умеренной была политика Екатерины II в таможенной и внешне-торговой сфере. Сразу после ее прихода к власти были упразднены многие откупа и монополии, в том числе таможенный откуп Шемякина.

Но подобные принципы нашли свое воплощение лишь в отдельных мероприятиях правительства Екатерины II в сфере налоговой политики. Многие из них остались лишь декларациями. Во-первых, они мало сочетались с незыблемо сохранявшимся в стране крепостническим режимом, откровенно продворянским курсом, особенно в области социальной и экономической политики. Во-вторых, во второй половине XVIII в. финансовые потребности государства неизмеримо выросли по сравнению с предыдущим периодом, и они не могли быть обеспечены только за счет отдельных новаций в налоговой политике и найденных правительством неналоговых источников дохода.

В то время Россия вела исключительно активную внешнюю политику, одержала победы в двух крупных войнах с Турцией, участвовала в целом ряде других военных кампаний. Была создана многочисленная и хорошо оснащенная армия, заслужившая славу сильнейшей в Европе. Это стоило казне огромных расходов, вело к перенапряжению бюджета. Больших денег стоили также крупные административные реформы, проводившиеся во второй половине XVIII в., освоение новых территорий. Для решения острых финансовых проблем правительство Екатерины II в 1769 г. впервые в истории России вводит бумажные деньги, получившие название ассигнаций. Они обращались наравне с серебряными деньгами и могли свободно на них размениваться. Но так как для покрытия растущих бюджетных расходов выпускались все новые и новые ассигнации, их курс быстро упал. Стоимость рубля ассигнациями становилась все меньше и меньше, чем рубль серебром. Еще одним средством пополнения бюджета стали внешние займы. В правление Екатерины II несколько таких займов было сделано в Голландии, впервые в истории России.

Безусловно, эти меры способствовали решению многих финансовых проблем, но для обеспечения всех постоянно растущих расходов казны их было явно недостаточно. По-прежнему большое внимание уделялось сбору прямых налогов и, прежде всего, важнейшему из них — подушной подати. В правление Екатерины II был усовершенствован и стал вполне устойчивым порядок ревизий и учета податных душ. Ей пришлось завершать третью ревизию, начатую при Елизавете Петровне в 1761 г. Тогда было решено не отправлять на места офицеров и генералов для контроля за ходом

переписи, как это было в первых двух ревизиях. Ревизские сказки следовало подавать в местные канцелярии. Контроль за правильностью сообщаемых в сказках сведений возлагался на местные власти. Третья ревизия (а также и все последующие) учитывала и женское население. Правда, его численность не имела значения для определения величины тягла, эти сведения давали более полную картину о населении страны в целом, в отдельных провинциях, уездах, городах, волостях, о числе крепостных душ во владениях тех или иных помещиков.

В царствование Петра III перепись была приостановлена из-за опасения крестьянских волнений в связи с изданием в начале 1762 г. Манифеста о вольности дворянской, который освобождал дворян от обязательной службы государству. Брожение в народе вызвали слухи, что скоро последует какой-то указ о смягчении участи и крепостных крестьян. Летом того же года произошел переворот, в результате которого на престол вступила Екатерина II. В целом перерыв в ходе ревизии составил 15 месяцев. Тем не менее она завершилась уже в 1764 г. Всего было учтено 7 363 948 душ мужского пола (по второй ревизии — 6 614 529 душ)⁹¹.

В 1781—1782 гг. проводилась четвертая ревизия, в 1794—1795 гг. — пятая. Их проведение всецело возлагалось на местные власти, которым в обоих случаях потребовалось на всю работу немногим более года. Этому способствовали известные меры Екатерины II по реорганизации местного управления, созданию новых губерний, финансовых органов по всей стране, а также выработка единообразной для всей страны формы ревизских сказок. Сотни тысяч бланков таких сказок накануне переписи печатались типографским способом и рассылались по всем губерниям и уездам. В это время усиливается власть помещиков над своими крестьянами, и в связи с этим активизируется их торговля крепостными. Продав кого-то из своих крестьян, помещик тяготился уплатой податей за них, тем более, что они ложились дополнительным бременем на оставшихся у него крестьян. Идя навстречу пожеланиям помещиков, правительство в 1769 г. разрешило переводить подушную подать на покупателя крепостного с момента совершения сделки, не дожидаясь очередной ревизии⁹². Недаром уже упоминавшийся Павел Иванович Чичиков, уговаривая помещиков продать ему «мертвые души», обращал их внимание на то, что платить за них подати теперь будет он. Ревизии, проводившиеся при Екатерине II, показали дальнейший рост податного населения. По итогам четвертой ревизии числилось 12 838 тыс. душ, по пятой — 17 816 тыс. душ⁹³. Столь значительное увеличение численности населения было достигнуто не только в результате естественного прироста, но и за счет присоединения новых территорий, распространения на них подушной подати. Это вело и к росту поступлений в казну. Однако в еще большей степени доходы от подушной подати возросли за счет повышения ставок этого налога.

Правительство Екатерины II, испытывая постоянную нужду в деньгах, несмотря на все новые веяния, более чем активно использовало старый и проверенный способ, повышая прямые налоги — подушную подать. Даже Елизавета Петровна, почти 20 лет незыблемо хранившая на одном и том же

уровне ставки этой подати, все же в 1761 г., незадолго до своей кончины, увеличила оброк государственных крестьян с 40 коп. до 1 руб. В сумме их подушная подать составила 1 руб. 70 коп.⁹⁴

Повышение оброчной подати с государственных крестьян определенным образом было тесно связано с ситуацией в помещичьей деревне. Во второй половине XVIII в. власть помещика над своими крепостными становится беспредельной, их оброки постоянно растут и уже далеко опережают четырехгривенный сбор с государственных крестьян, который вводился под предлогом, что те не платят оброков помещикам. Поскольку помещики повысили оброки со своих крепостных, то и государство считало себя вправе увеличить соответствующий сбор с государственных крестьян.

Вскоре контингент крестьян, зависимых от государства, существенно расширился. В 1762 г. Петр III издал указ о секуляризации земельных владений монастырей и иерархов церкви. Екатерина II, свергнувшая в том же году своего супруга с престола, была заинтересована в поддержке церкви и решила повременить с проведением этой реформы. Тем не менее в 1764 г. она издала свой указ о секуляризации церковных земель. Крестьяне, принадлежавшие монастырям, перешли под управление государства, специально созданной для этого Коллегии экономии и получили название «экономических». На них тут же распространился оброк в 1 руб., взимаемый с государственных крестьян. Но этого показалось мало и вскоре экономических крестьян обложили оброком в 1 руб. 50 коп., а вся подушная подать с них составила 2 руб. 20 коп. с души.

В 1768 г. начинается первая в правление Екатерины II война с Турцией. Оброк с государственных и бывших монастырских крестьян повышается до 2 руб., а вся подать — до 2 руб. 70 коп. В 1783 г. последовало новое увеличение подушной подати с государственных крестьян и опять за счет оброка, который составил теперь 3 руб., а общая сумма подати — 3 руб. 70 коп.⁹⁵ В 1794 г. было решено «округлить» сумму подати, добавив еще 30 коп. Так, государственные крестьяне стали платить из расчета 4 руб. с души.

Павел I также уделил должное внимание подушной подати и тоже ее повысил. Здесь он следовал примеру своей матери. Своеобразие его позиции состояло в том, что он не стал стремиться к округлению, а в результате какого-то сложного подсчета в 1798 г. увеличил подать еще на 26 коп.⁹⁶

В течение всей второй половины XVIII в. величина подушной подати неумолимо росла, причем весьма неравномерно по отношению к разным податным сословиям. Для государственных крестьян и близких к ним категорий она с 1760 по 1798 г. выросла с 1 руб. 20 коп. до 4 руб. 26 коп., то есть в 3,5 раза, а с учетом уменьшения реальной стоимости рубля в 2,4 раза. Подать помещичьих крестьян, к которой оброк не добавлялся, выросла с 70 коп. до 1 руб. 26 коп. Таким образом, основную тяжесть постоянно возрастающей подушной подати несли государственные крестьяне и близкие им категории, которые составляли, примерно, половину сельского населения страны. Именно они в большей степени, чем прочие сословия, оплатили блестящие внешнеполитические и военные успехи царствования Екатерины II. Прибавочный продукт труда крепостных крестьян все

в большей степени присваивали помещики, постоянно увеличивавшие оброк в свою пользу. Да, они отдавали государству подушную подать со своих крестьян, и ее правительство также повышало, но весьма шадящими темпами. Кроме того, подать с души крепостного крестьянина была существенно меньше, чем подушная подать с крестьян государственных или посадских людей.

Постоянное повышение ставки подушного налога было главной причиной того, что далеко не всегда и не везде эта подать собиралась полностью. Ежегодно с податного населения не добиралось в среднем по 4% этого налога. По примеру Елизаветы Петровны Екатерина II была вынуждена объявлять о прощении недоимки, используя это и для укрепления своей популярности в народе. В 1787 г. по случаю двадцатипятилетия царствования Екатерины было велено не взимать недоимку, накопившуюся к 1776 г., сумма которой составила 5 млн 170 тыс. рублей. Выплата недоимки за следующие десять лет в сумме около 7 млн рублей растягивалась на ближайшие 20 лет. Но платежные силы населения были уже на пределе, в последующие годы недоимка растет еще быстрее. К 1793 г. она достигла 20 млн руб., что составило треть годового бюджета империи⁹⁷.

Как велось исстари, величина подушной подати для каждой семьи устанавливалась общиной в зависимости от ее имущественного положения или количества земли в ее пользовании. Во второй половине XVIII в. в связи с развитием товарно-денежных отношений, предпринимательства в сфере крупной и мелкой промышленности, транспорта весьма характерным явлением становится отходничество крестьян. В крепостной деревне крестьянин отпускал на заработки помещик, который выдавал ему соответствующий документ, именуемый паспортом. На государственных землях этот вопрос решала община, которая в любом случае должна была вносить установленную подать за ушедшего на заработки крестьянина. Отпуская отходника на длительный срок, например, на несколько лет, община требовала, чтобы за него в уплате податей поручился кто-либо из оставшихся в деревне. Если деньги от ушедшего на заработки по каким-то причинам не поступали, подать взыскивалась с поручителя. Случалось, что отходник отсутствовал слишком долго или вовсе где-то пропадал, а ручавшийся за него не мог вынести тяжести платежа, впадал в нищету и разорялся⁹⁸.

Вместе с тем никто не отменял разного рода натуральных повинностей, которые государственные крестьяне и посадские люди выполняли по отношению к государству с незапамятных времен. Введенная при Петре I подушная подать заменила только основные денежные налоги. И во времена Екатерины II весьма тяжелой была дорожная повинность, особенно на Севере и в Сибири, где дороги протянулись на тысячи километров, через дремучие немереные леса, зыбучие болота, пересекали многочисленные большие и малые реки. Население здесь почти сплошь состояло из государственных крестьян, которые прорубали просеки, копали канавы, устраивали гати и мосты, ставили верстовые столбы. Так, крестьяне Матигорской волости Холмогорского уезда высылали на дорожные работы ежегодно по 300 человек⁹⁹. Эта натуральная повинность сопровождалась и денежны-

ми расходами. С той же Матигорской волости собирали более 100 руб. на постройку мостов. Кроме того, крестьяне, которые не могли работать на строительстве дорог (например, потому, что их деревня была слишком далеко от места работ), платили деньги в качестве небольшого вознаграждения тем, кто трудился.

Сохранялась и подводная повинность, к которой привлекались в основном крестьяне сел и деревень, расположенных вблизи крупных дорог. Они перевозили казенные товары, провиант, заготовленный для войск, чиновников, следовавших по служебной надобности. При отбывании этой повинности крестьяне получали небольшую плату, средства для чего собирали с крестьян отдаленных деревень. Важной и тяжелой была постоянная повинность, особенно для посадских людей центральных районов страны, где размещалась на зимние квартиры основная масса войск. Специальные казармы для размещения полков строились за казенный счет в то время только в Петербурге. Существовало и множество других служб, к которым привлекались крестьяне и горожане по мере надобности. Среди этих повинностей — строительство крепостей и военных складов, сопровождение арестантов и ссыльных, охрана казенных лесов от браконьеров и проч.¹⁰⁰

Интересно, что по своим обязанностям по отношению к казне государственные крестьяне почти не отличались от основной массы городских жителей — посадских людей. И те, и другие отбывали в целом сходные повинности и службы по обеспечению различных потребностей государства. Подушная подать с посадских людей также состояла из основного налога и добавляемого к нему оброка. Но в отличие от государственных крестьян, их подушная подать была достаточно стабильной и в течение всего правления Екатерины II, как и прежде, оставалась на уровне 1 руб. 20 коп. с души. Лишь в 1769 г. в связи с началом русско-турецкой войны для части городского населения, принадлежащего к купеческим гильдиям, подать была увеличена до 2 рублей¹⁰¹.

ПЕРВЫЕ В ИСТОРИИ РОССИИ НАЛОГИ С КАПИТАЛА

Но все же новые веяния в налоговой политике коснулись прежде всего городского населения, а именно наиболее зажиточной его части. В составе посада имелись богатые купцы, которые платили подушную подать, как и прочие горожане, подчиняясь общинной раскладке «по торгам и промыслам». Им приходилось платить значительно больше прочих горожан, принимать на себя значительную долю тягла неимущих и малоимущих. Их подать была частью тягла всего посада и не была непосредственно связана с капиталом или прибылью того или иного купца. Теперь настало время выделить купцов, предпринимателей, промышленников из посадской общины, составить из них особую группу налогоплательщиков, обязанных платить в казну подать непосредственно в зависимости от величины своего капитала. В соответствии с манифестом от 17 марта 1775 года купцы освобождались от уплаты подушной подати. Они облагались новым прямым

налогом в размере одного процента от своего капитала. В зависимости от величины капитала купцы распределялись по трем гильдиям. В первую гильдию, членам которой предоставлялось право внешней торговли, могли войти купцы с капиталом не менее 10 тыс. рублей. Капитал купцов второй гильдии должен быть не менее 1 тыс. рублей. Они имели право вести торговлю по всей стране. Наконец, в третью гильдию записывали купцов, с капиталом не менее 500 руб., они могли торговать в пределах своего города и уезда. Посадские люди, имевшие состояние меньше 500 руб., были отнесены к категории мещан и, как и прежде, за ними сохранялась обязанность платить подушную подать¹⁰².

Как же определялись величина капитала купцов и, следовательно, размер платимого ими налога? Свой капитал объявляли сами купцы. Чтобы попасть в гильдию, права которой они желали приобрести, им достаточно было объявить минимальную достаточную для этого сумму. Практически все купцы I гильдии объявляли за собой капитал в пределах 10 000—10 500 руб. и платили с него в казну по 100—105 руб. в год. Реально их капитал мог быть намного больше. Таким образом, новый налог фактически оказался не налогом на капитал, а своего рода ежегодным сбором за принадлежность к определенной гильдии. Купцы второй гильдии платили в пределах 10 руб., III гильдии — 5 рублей. Налог взимался не с одного человека, а с семьи купца, включая его сыновей, братьев, живущих с ним «не в разделе».

Эти нововведения были закреплены в «Жалованной грамоте городам» 1785 г. При этом величина капитала для записи в третью гильдию повышалась до 1 тыс. руб., во вторую — до 5 тыс. рублей. В соответствии с «Жалованной грамотой городам» вводилось еще одно сословие городских жителей — именитые граждане. Сюда были отнесены ученые, художники, а также богатейшие купцы и промышленники с капиталом свыше 50 тыс. руб. и банкиры с капиталом от 100 тыс. рублей¹⁰³. Они также должны были платить однопроцентный налог с объявленного капитала. В 1794 г. ставки для вступления в определенную гильдию вновь повышаются. Для желающих быть в I гильдии этот порог поднимается до 16 тыс. руб., во II гильдии — до 8 тыс. руб., в III гильдии — 2 тыс. рублей¹⁰⁴. Поскольку купцы объявляли не истинный свой капитал, а минимально необходимый для пребывания в гильдии, то повышение этих ставок было единственной для правительства возможностью увеличить доходы с прямого налогообложения капиталистов.

Право записи в купеческую гильдию имели и крестьяне. Но они не могли порвать со своей прежней общиной, а крепостные не могли уйти от своего помещика. Войдя в состав купеческой гильдии, торговые крестьяне платили двойной оклад — подушную подать и 1% с капитала. Хозяева крепостных крестьян, записавшихся в купечество, взимали с них огромные оброки. Тем самым значительная часть прибыли предпринимателей этого типа уходила на налоги и оброки.

В течение всего XVIII в. росло число разного рода налогов, связанных с предпринимательством, в том числе и в сфере промышленности. Взимались они разными способами. Достаточно древним и традиционным был

оброк с мельниц, кузниц и т.п. Он не зависел от дохода или капитала, от размеров производства, мог повышаться в фискальных интересах казны или при переходе предприятия к новому владельцу в результате торгов. В XVIII в. появляются и налоги с промышленных предприятий в зависимости от масштабов производства. Интересен указ Екатерины II 1763 года, который устанавливал налог с владельцев предприятий, находившихся в ведении Мануфактур-коллегии и Берг-коллегии. В соответствии с ним владельцы железных и медных заводов должны были платить по 100 руб. с каждой домны в год и 5 руб. с медеплавильной печи. Хозяева текстильных мануфактур, состоявших в ведении Мануфактур-коллегии, должны были платить по одному рублю с каждого стана. А с тех предприятий, где не было станов, взималось по 1% с употребляемого капитала¹⁰⁵. Так практически впервые на некоторых промышленных предприятиях вводился налог с капитала. Интересно, что купцы и промышленники, спокойно воспринимавшие повышение привычных для них налогов, негативно отнеслись к новому налогу с мануфактур, исчисляемому в виде процента с капитала и неоднократно просили его отменить и взимать подать с количества станов, и какой-либо иной приблизительной оценки размеров производства¹⁰⁶.

В 60-е годы XVIII в. в связи с началом войны с Турцией были увеличены и многие другие сборы, связанные с предпринимательской деятельностью. Например, налог с клеймения кубов для владельцев винокурен повышался с 25 до 40 коп. с ведра. Как видим, налоги стали рассчитывать и в зависимости от выхода продукции. В октябре 1769 г. был введен дополнительный налог с выплавки чугуна по 4 коп. с пуда, а с меди — по пуду из каждых десяти выплавленного металла¹⁰⁷.

Винные откупа и казенная продажа соли при Екатерине II. Таможенная политика

Упомянутые выше, вновь вводимые сборы с капиталов не играли большой роли в пополнении государственной казны. Из налогов, так или иначе связанных с развитием товарно-денежных отношений, самыми важными были традиционные для России косвенные сборы: винные, соляные, таможенные, которым в правление Екатерины II уделялось самое пристальное внимание. Императрица и ее окружение в целом разделяли идеи, возобладавшие еще в царствование Елизаветы, об увеличении доли этих доходов в государственном бюджете. Но многое из того, что в свое время предлагал и внедрял граф П.И. Шувалов, требовало пересмотра, корректировки в соответствии с изменившимися условиями. В начале своего правления Екатерина II учредила несколько комиссий по изучению положения дел с продажей вина и соли. Было установлено, что несмотря на увеличение казенных доходов из-за повышения цены на вино, его продажа организована неудовлетворительно. Так, в 1754 г. владельцы винокурен предъявили к оплате пошлиной с клеймения кубы, которые могли в общей сложности

выдать 3,9 млн ведер продукции. А из казны в том году было продано всего 1,5 млн ведер вина. Следовательно, около 2 млн ведер разошлось в результате незаконной продажи частными лицами, с нарушением казенной монополии¹⁰⁸. В торговле вином отсутствовал единый для всей страны порядок: где-то использовалась откупная система, где-то организацией продажи вина занимались посады и общины в лице их выборных органов, контроль со стороны государственных органов был слаб. Было решено использовать самый простой и надежный с точки зрения финансовых интересов казны способ — откуп. Вносимая откупщиком сумма представляла собой гарантированный доход казны. Общие принципы этой системы устанавливались манифестом от 1 августа 1766 г. и вводились в действие с 1767 г.¹⁰⁹ Они действовали на протяжении всего екатерининского царствования и были подтверждены в «Уставе о вине», изданном в 1781 г.¹¹⁰

Организация торговли вином на основе откупной системы по своему замыслу была весьма продуманной. Во-первых, чтобы обеспечить полный контроль со стороны государства, все вино со всех заводов (казенных, частных) поступало в казенные магазины. Только здесь и нигде больше могли получать его откупщики для последующей продажи в народ. Это позволяло государству контролировать не только количество, но и качество продаваемого вина. Подмешивание дурмана в вино, плохая его очистка были тогда распространенным явлением. В связи с чем было велено принимать вино в казенные магазины целой комиссией с участием вице-губернатора и местных купцов, знавших толк в этом продукте. Контракты с откупщиками заключались раз в четыре года. При этом проводился торг, кто из желающих взять откуп готов внести наибольшую сумму. Откупщики (часто это была купеческая компания из нескольких человек) получали право вести торговлю на довольно обширной территории, обычно в пределах целой губернии. Им передавались все построенные казной здания питейных домов. Кроме постоянных заведений, откупщики во время ярмарок, народных гуляний могли устраивать временные точки по продаже спиртного, которые именовались «выставками». Казна возлагала на откупщиков и основную тяжесть борьбы с корчемством. Они получали право содержать специальную стражу, входить в любые дома, проводить конфискацию найденного «корчемного» вина. Могли проверять возы с товарами, проезжающие по их территории, правда, не разваливая их, а используя специальный длинный шуп. (Отсюда название одной из московских улиц — Шипок.) На дорогах, на въездах в город откупщики устраивали заставы. Дворяне могли производить вино для себя, угощать крестьян по праздникам (но только бесплатно), перевозить его из одного имения в другое, однако употреблять свое вино в городе им запрещалось. Поэтому при проезде дворян через город находящееся с ними вино откупщиками проверялось и опечатывалось.

Широкие права, предоставленные откупщикам, всегда высокий спрос на продаваемый ими товар обещали им высокие прибыли. Откупа доставались, как правило, крупным купцам, имевшим обширные связи с казной и при дворе. Среди винных откупщиков мелькают известные в XVIII в. купеческие фамилии Роговиковых, Яковлевых, Угрюмовых, Голиковых,

Забелиных. Цена на вино при продаже его потребителям устанавливалась правительством. С 1765 г. она равнялась 2 руб. 54 коп. за ведро., в 1769 г. повышена до 3 руб., а в 1794 г. — до 4 рублей¹¹¹. Откупщики не могли продавать вино дороже, следовательно, их прибыль зависела от масштабов торговли, рациональной организации, экономии на издержках, от их оборотистости и коммерческих способностей. Казна закупала вино для своих магазинов по ценам, которые колебались в зависимости от конъюнктуры, урожая хлебов, развития винокурения в данной местности, но в целом они были намного ниже тех, которые были установлены для продажи вина потребителям. Например, в Московской губернии в 60—70-х гг. вино заготавливалось по цене от 52 до 90 коп. за ведро. Прибыль, возникавшая в результате разницы цен поставки в казну и продажи в народ, превышала 2 руб. с каждого ведра. Она распределялась между казной и откупщиками, в зависимости от договора между ними, устанавливавшего величину откупной суммы и другие условия, причем каждая из сторон несла свои издержки. В целом же доходы от производства и продажи вина доставались дворянам, владельцам винокуренных заводов, богатейшим купцам, завладевшим откупками, и казне. То, что оставалось в казне за вычетом ее издержек, и было косвенным налогом с потребителей алкоголя.

Повсеместное введение откупной системы способствовало росту казенных доходов от винной монополии. В 1768 г. казна потратила около полутора миллиона рублей, а получила чистой прибыли более 5 млн рублей. Однако постепенно доля издержек в полученной выручке возрастала. В 1795 г. казна затратила на вино 6,6 млн руб., получила прибыли 17,5 млн руб. В 1765 г. из каждых 100 руб., истраченных населением на вино, казна получала 80 руб., в 90-е гг. — только 56 рублей¹¹². К концу века казна должна была гораздо больше тратить на заготовку вина по причине постоянно растущих цен, в первую очередь хлебных, на борьбу с корчемством и т.д. В подобных условиях издержки всегда растут быстрее, чем чистый доход. Для того, чтобы сохранить норму прибыли на уровне 60-х гг., правительству следовало постоянно увеличивать отпускную цену вина для народа. Однако эта возможность была ограничена платежеспособностью населения, которая была далеко не беспредельной, не случайно при каждом повышении цен на вино потребление его (по крайней мере в официальных питейных заведениях) существенно снижалось. Таким образом, переход к откупной системе сбыта казенного вина стимулировал рост этого важного дохода, поскольку многие издержки перелagались на плечи откупщиков. Но к концу века действие этого фактора роста было исчерпано, и за счет винной монополии уже нельзя было существенно увеличить казенные доходы.

В течение всего правления Екатерины II сохранялась и казенная монополия на соль. Но здесь проводилась более шадящая ценовая политика. Осознав тяжесть налога на соль в связи с высокой ценой на этот продукт, установленной в правление Елизаветы Петровны, Екатерина II, вступив на престол, распорядилась эту цену снизить с 50 до 40 коп. за пуд. В 1775 г. цена была уменьшена еще на 5 коп. В результате продажа соли населению увеличилась, возрос и казенный доход. Продажа соли, в отличие от

торговли вином, в значительной мере была сосредоточена в руках казны и ее органов. Добыча соли велась как частными солепромышленниками, иногда монастырями, так и на казенных промыслах. Вся добытая соль направлялась в казенные склады (магазины), откуда рассылалась по городам и весям и продавалась в специальных казенных лавках, именуемых «стойками». Руководство всем этим делом по-прежнему оставалось в руках Соляной конторы. Соль могли продавать и частные лица, но для этого они должны были приобретать ее в казенных магазинах по продажной цене, посему в их деятельности подрыва государственной монополии не было. Порядок продажи соли был закреплен в специальном Уставе о соли, изданном в 1781 г.¹¹³ Однако уже к началу 90-х гг. торговля солью перестала давать казне прибыль, наоборот, начала приносить убытки, которые покрывались за счет других косвенных налогов. Падение этих доходов обусловлено теми же общими экономическими причинами, что и сокращение прибыли от винной монополии: ростом цен, удорожанием издержек. Но в случае с солью свою роль сыграли также весьма низкая продажная цена, чрезмерно большие транспортные расходы.

В отличие от вина, которое производилось во многих губерниях центра России, соль добывалась преимущественно на окраинах (Соль Камская, соляные озера в низовьях Волги, Оренбургский край) и оттуда доставлялась в центр. Издержки множились и из-за сугубо бюрократической организации хранения, доставки и сбыта соли, осуществляемой Соляной конторой и ее органами на местах. Чиновник вовсе не был так заинтересован в прибыли и мог организовать дело на сугубо коммерческих началах как винный откупщик. В этих условиях правительство стало задумываться, а не отказаться ли вовсе от казенной монополии на соль и избежать хотя бы убытков. И в самом деле, в 90-х гг. в белорусских губерниях торговля солью была передана в частные руки. Тем не менее полностью отказываться от такой статьи дохода, как соляная монополия, государство не хотело. Но, чтобы она приносила прибыль, следовало значительно повысить продажную цену соли. Эта мера и была проведена, правда, уже в начале следующего столетия.

Во второй половине XVIII в. неоднократно пересматривался таможенный тариф, правда, не каждые пять лет, как обещала Екатерина II в начале царствования. Правительство понимало, что многие пошлины Тарифа 1757 г. чрезмерно высоки, как никогда широко распространилась контрабанда. В новом таможенном Тарифе, изданном в 1766 г., многие пошлины существенно снижались. Для этого тарифа характерен крайне дифференцированный подход к обложению товаров. Все они были разделены на 19 групп. Продукты и изделия, которые в России не производились, облагались невысокой пошлиной в 6%. Основная масса товаров, ввозимых из-за рубежа, облагалась умеренно высокой пошлиной в 20—30%. Сюда входили в основном такие товары, которые в достаточном количестве производились и на российских мануфактурах, но по качеству значительно уступали заморским. Заградительные пошлины в 200% вводились на железо и железные изделия. Эта отрасль была исключительно важна для тогдаш-

ней российской экономики и нуждалась в жесткой защите от конкуренции качественного металла и металлических изделий, в изобилии производившихся в западноевропейских странах. Столь же высокие ввозные пошлины в 200% вводились на предметы роскоши.

Кроме того, именно в таможенной политике наиболее очевидно отразилось влияние популярных тогда в Европе взглядов просветителей, физиократов, ратовавших за свободную торговлю, экономический либерализм. Эти идеи нашли свое выражение в очередном таможенном тарифе, изданном в 1782 г., который стал одним из самых умеренных в истории России. Основная масса товаров, доставлявшихся из-за рубежа, облагалась пошлиной всего в 10%. Лишь на некоторые изделия (чулки, кареты, отдельные виды шелковых материй) устанавливались протекционистские пошлины, но не выше 40%. Заградительных пошлин в 100% и более в этом тарифе нет вовсе¹¹⁴. Тем самым правительство, существенно ослабляя таможенную защиту российской промышленности, хотело подтолкнуть отечественные предприятия к более жесткой конкуренции с иностранными производителями, заставить их больше внимания уделять качеству продукции и экономии на издержках производства. Работа над очередным тарифом велась уже в 90-е гг. При этом учитывались не только фискальные и экономические соображения, но и сугубо политические. В 1793 г. были запрещены к ввозу в Россию все французские товары в связи с общеевропейской блокадой против революционной Франции. В 1796 г. новый тариф был составлен, и этот запрет был подтвержден. В отличие от Тарифа 1782 г. в нем были несколько повышены пошлины на ряд импортных готовых изделий, но большинство пошлин остались на прежнем уровне. Однако этот тариф так и не вступил в действие. Вступивший на престол в конце 1796 г. Павел I повелел издать новый тариф, который и вышел в следующем году. Он был разработан на основе Тарифа 1796 г., но увеличивал ввозные пошлины на вина и сахар, отменял запреты на ввоз французских товаров. Все же к концу XVIII в. протекционизм российской таможенной политики несколько усилился.

Несмотря на более умеренную тарифную политику, чем при Елизавете Петровне, таможенные сборы в правление Екатерины II постоянно возрастали, что было обусловлено неуклонным расширением внешнеторговых связей России, ростом товарооборота, повышением цен на импортные и экспортные товары. В 60-е гг. XVIII в. доход от таможенных пошлин составлял 2—3 млн руб. ежегодно. К началу 90-х гг. он достигает 7 млн руб. (в 1792 г. — 7,2 млн руб.). Но в 1793—1795 гг. происходит существенный спад (до 5 млн руб. ежегодно), обусловленный сокращением импорта в связи с революцией во Франции и мерами против нее¹¹⁵. Россия и раньше не закупала в большом количестве товары непосредственно во Франции, но много французских товаров до революции ввозилось при посредничестве английских, голландских, немецких купцов. Таким образом, в таможенной сфере в большей степени, чем при сборе всех других видов налогов, удавалось учесть и интересы развития промышленности, внешней торговли и даже внешней политики. Как косвенный налог таможенные пошлины

также были весьма специфичны. Как отмечал Н.Д. Чечулин, автор обстоятельного исследования о финансах эпохи Екатерины II, это был единственный из значительных налогов, который платили прежде всего верхи общества¹¹⁶. Тогда потребителями импортных товаров (заморских вин, шелковых и других ценных отменной выделки тканей, галантереи, предметов быта) являлись вельможи, придворные, наиболее зажиточные и просвещенные дворяне, богатые купцы. Покупая подобные товары по высоким ценам, они оплачивали из своего кармана большие ввозные пошлины, которые вносили в казну продавцы этих вещей. Для них это был своего рода налог на роскошь.

Подати по национальной принадлежности и вероисповеданию

Особую группу налогов среди множества сборов, существовавших в Российской империи, составляли специальные налоги для нерусского населения, сборы, взимавшиеся на вновь присоединенных территориях, а также подати для людей, исповадавших другую веру. В XVIII в. их стало особенно много, поскольку в это время территория России существенно расширилась, в ее состав вошли многие народы. Кроме того, Россия тогда привлекала многих выходцев из других европейских стран, которые поселялись либо в крупных городах (ремесленники, купцы, военные, медики и пр.), либо в качестве колонистов на вновь осваиваемых территориях.

Иностранные подданные не платили прямых налогов. Они подпадали под косвенные сборы, платили многие пошлины, в частности, при регистрации в полиции по прибытии в Россию, при получении паспортов для выезда за рубеж¹¹⁷. Иностранные купцы в целом платили те же пошлины в пограничных и портовых таможах, что и русские, но в отличие от них они вносили их ефимками по принудительному курсу по отношению к рублю. Следовательно, в реальном исчислении пошлины с иностранных купцов были несколько выше. Исключение составляли английские купцы, которые могли платить их русскими деньгами. Иностранцы не могли торговать в розницу, крайне затруднялась продажа ими товаров на внутреннем рынке. Достигалось это не столько посредством особых пошлин, мерами налоговой политики, сколько прямыми запретами и ограничениями. Им было сложно заниматься и производственной деятельностью, поскольку готовую продукцию нужно было продать внутри России. Поэтому многие иностранные купцы и ремесленники принимали русское подданство, чтобы получить все права российских предпринимателей. Но при этом они были обязаны платить налоги, причитающиеся с той гильдии или сословия, в которые они вступали. Иностранцы могли принять и временное подданство. Но в этом случае они обязывались оставить в России десятую часть своего капитала, если когда-либо решат возвратиться на родину. Колонисты, приезжавшие в Россию, становились ее подданными, но они получали на период становления хозяйства налоговые льготы или могли полностью освободиться от прямых налогов. Так, поселенцы в районе Саратова осво-

бождались от уплаты всех налогов на срок до 30 лет, колонисты на землях Новороссии — от 6 до 16 лет в зависимости от плодородия доставшейся им земли и других местных условий¹¹⁸. В XVIII в. приезжали главным образом переселенцы из славянских стран, находившихся под властью Османской империи, а также выходцы из различных земель Германии.

Свои особенности имел сбор налогов на территориях, вновь присоединенных к России. Характерной чертой политики российских властей было длительное сохранение издавна существовавших там налогов, отчасти поступавших в российскую казну, отчасти — на нужды местного управления. Вместе с тем в XVIII в., особенно в правление Екатерины II, идет процесс унификации налоговой системы, существовавшей в этих землях, с общероссийской.

Еще в середине XVII в. в состав Российского государства вошла Левобережная Украина. Однако она сохраняла обширную автономию во главе с гетманом. Гетманская администрация содержалась за счет налогов с местного населения. Основной из них представлял собой прямую подать, именуемую «стацией», которая взималась с крестьян «вольных сел», не принадлежавших какому-либо землевладельцу. Крестьяне и те казаки, которые не находились в войске, а оставались «в домах», выполняли разного рода натуральные повинности в пользу войска и гетманской администрации: поставляли продовольствие и фураж, перевозили различные грузы, строили дороги, платили особые налоги с пасек, посевов табака и пр. Хотя малороссийские крестьяне не платили подушную подать в государственную казну, они тем не менее были обязаны содержать находившиеся на Украине российские войска, так называемые ландмилицкие полки и части регулярной армии, которые оказывались там в случае военных действий (например, во время Северной войны, войн с Турцией). Для обеспечения царских войск продовольствием и фуражом с украинского населения взимались «порционные» и «рационные», оно привлекалось к строительству переправ, крепостей и т.п. Эти повинности не имели четкой регламентации и определялись военной необходимостью¹¹⁹. На территории Украины существовали свои таможенные пошлины, именуемые «индукта» и «эвекта». Индукта поступала в гетманскую казну.

В течение XVIII в. идет процесс сближения и затем слияния Украины с великорусскими областями империи. На Украине распространяются российские порядки и законы, идет унификация налоговых систем. В связи с отменой внутренних таможенных пошлин в 1753 г. на Украине упраздняется сбор индукты и эвекты. Гетман, правда, должен был получать в виде компенсации из казны по 50 тысяч рублей ежегодно. Очевидно, такая щедрость царского правительства объясняется не столько заботой о финансах гетманской администрации, сколько тем, что гетманом в то время был К.Г. Разумовский, брат фаворита императрицы Елизаветы, один из влиятельнейших и богатейших сановников империи. В 1764 г. гетманское правление упраздняется, на Украине создаются те же органы местного управления, что и в России. С 1765 г. с малороссийских крестьян и мещан взимается уже подушный сбор, правда, по 1 руб. с души, т.е. меньше, чем

с государственных крестьян великорусских губерний¹²⁰. С населения Слободской Украины подушная подать была еще меньше — 85—95 коп. с души. В связи с этим последовал указ о запрете местным крестьянам произвольно покидать свое место жительства. Так начинался процесс распространения на Украине российского крепостного права.

В 70-е и 90-е гг. по трем разделам Польши в состав России вошли земли Правобережной Украины, Волыни, а также Белоруссии, Литвы. На население этих территорий распространялись российские налоги, но первоначально с существенными льготами. С белорусских крестьян с 1773 г. взималась подушная подать всего 55 коп. с души. Только в 1783 г. она была увеличена до 70 коп. и приравнивалась к основной ставке подати для российских помещичьих крестьян. Подобная налоговая политика была рассчитана на укрепление авторитета российских властей на вновь присоединенных территориях, новые подданные России не должны были почувствовать резкого увеличения налоговых тягот. Важно было привлечь на сторону новой власти местных помещиков, представителей городской верхушки.

С той же целью подобная политика проводилась и по отношению к Эстляндии (северная часть Эстонии) и Лифляндии (южная Эстония и северная половина Латвии с Ригой), вошедших в состав России еще по Ништадскому миру 1721 г., завершившему Северную войну. Тогда правительство Петра I обещало сохранить существовавшую при шведском владении систему налогов и таможенных пошлин. Значительная часть таможенных доходов, других местных сборов поступала в казну соответствующих городов и провинций. Этот порядок сохранялся там более 60 лет. Лишь по Таможенному тарифу 1782 г. в портах Эстляндии и Лифляндии вводились общие для всей России внешнеторговые пошлины¹²¹. В 1783 г. на крестьян этих губерний также была распространена подушная подать, которую, как и во всей России, должны были за них вносить их помещики. Тогда же купцы и мещане этих территорий по своему правовому положению приравнивались к жителям остальных русских городов. Те из них, кто записывался в гильдейское купечество, должны были платить однопроцентный налог с капитала, остальные оставались в разряде мещан с уплатой подушной подати. Такой порядок был распространен не только на Эстляндию, Лифляндию, но и на белорусские, малороссийские и Выборгскую губернии¹²². Таким образом, унификация налоговых систем присоединенных к России земель с общероссийской приходится главным образом на 80-е гг. XVIII в. во время проведения губернской реформы, организации по всей империи единообразных органов местного управления, подтверждения прав сословий по Жалованным грамотам дворянству и городам.

Некоторые подати были связаны с определенными ограничениями, неравноправием по национальному или религиозному признакам. Так, особая налоговая политика проводилась по отношению к евреям. До первого раздела Речи Посполитой (1772 г.) лица иудейского вероисповедания не могли находиться в России. Но с присоединением к России в 1772 г. восточной и северной частей Белоруссии проживавшие в тамошних городах евреи должны были платить особый налог в размере 1 руб. с человека (по ана-

логии с подушной податью — только с мужчин)¹²³. Жители тех же городов христианского вероисповедания первое время платили только 30 коп. Но опять-таки в 1783 г. евреи как налогоплательщики были уравнены с прочими подданными и платили налог в зависимости от того сословия, к которому принадлежали, к купечеству ли или к мещанству. Но это касалось только тех евреев, кто находился в местах их традиционного проживания. По мере освоения юга России (Новороссии) евреям разрешили поселяться там, но они были обязаны платить удвоенный налог по сравнению с лицами тех же сословий, не христианского исповедания.

Политикой властей в сфере религии определялось налогообложение старообрядцев. В середине XVII в. во время церковных реформ патриарха Никона значительная часть верующих не признала их и оказалась «в расколе». Постепенно движение раскольников принимало все более радикальный характер, они выступили и против государства, поскольку оно поддерживало официальную «никонианскую» церковь. Не признавали раскольники и устанавливаемые государством налоги. В правление Петра I они отвергали подушную подать и перепись населения, как «дьявольские» затеи, поскольку, с их точки зрения, душа человека не могла облагаться налогом в пользу светских властей. Но в то же время именно Петр I осознал бесперспективность преследований раскольников. В 1716 г. им было позволено жить в селах и городах, исповедуя веру по своим обрядам, но платить при этом прямые подати в двойном размере. Правительство надеялось, что это будет способствовать возвращению старообрядцев в лоно официально-го православия. Этот порядок сохранялся на протяжении многих десятилетий, но в 1782 г. раскольники были освобождены от двойного оклада¹²⁴.

Одним из самых старых налогов в отношении нерусского населения был ясак. Это слово тюркского происхождения означало дань, которую платили татарским ханам зависимые от них народы. С присоединением Казани и Астрахани к Российскому государству в середине XVI в. эта дань перешла в царскую казну. Ее взымали с нерусских народов Поволжья, Приуралья. Впоследствии ясак распространился на коренные народы Сибири, Крайнего Севера по мере вхождения их в состав Московского государства. Плательщики ясака составили особое сословие ясачных людей. На ранней стадии ясак напоминал своего рода обмен и сопровождался раздачей подарков от царя: тканей, металлической посуды, водки и т.п. Но постепенно эти подарки утратили связь с ясаком, который превратился в один из видов налогов.

В начале XVIII в. народы Поволжья перешли в разряд государственных крестьян, на них была распространена подушная подать¹²⁵. Ясак остался основным прямым налогом для башкир и для большинства коренных народов Сибири и Севера. Он являлся поголовным налогом и взымался только с мужчин. С 1724 г. возраст плательщиков был ограничен интервалом с 18 до 50 лет¹²⁶. В течение длительного времени ясак представлял собой натуральную подать, которую брали по преимуществу пушниной. Его величина зависела от промысловых богатств того или иного региона и колебалась от одного до десяти и более соболей с человека. Меньше

всех соборей вносили буряты, наибольший ясак брали с остяков Енисейского и Нарымского уездов. При необходимости ясак можно было вносить шкурками других пушных зверей, которые по специальной шкале приравнивались к соборным. По мере истощения запасов ясачные люди стали обращаться с просьбами вносить вместо пушнины иные продукты, например, хлеб, поскольку некоторые народы переходили к земледелию, а также рыбу, олени шкуры, скот. Правительство шло на это неохотно, так как было заинтересовано в получении именно пушнины. Торговля этим ценным сырьем приносила казне большие доходы, поскольку цена собора в Москве, а тем более при продаже в Западной Европе, была неизмеримо выше, чем в Сибири. (Платить вместо собора его европейскую цену сибирским народам было, конечно, не под силу.) Чтобы сосредоточить добытое «мягкое золото» в своих руках, правительство поддерживало введенную в конце XVII в. казенную монополию на скупку и сбыт ценных мехов. Частным лицам (за исключением короткого периода в конце 20-х — начале 30-х гг. XVIII в.) запрещалось покупать у сибирских народов меха собора и чернобурой лисицы. Ясак собирали служилые люди, мелкие чиновники, представители коренного населения, уполномоченные на то местными воеводами. В обеспечение сбора этой подати в уездном городе содержали под стражей заложников (аманатов) из числа ясачных людей. По завершении сбора ясака их отпускали, затем брали новых.

Неупорядоченность процедуры взимания этого налога, бесправие коренного населения, практически поголовная его неграмотность, отдаленность Сибири от центра страны, а также особая ценность пушнины способствовали систематическим злоупотреблениям, которыми сопровождалось действия сборщиков.

История Сибири первой половины XVIII в. полна сообщениями о волнениях и восстаниях местного населения, которые происходили во многих регионах, вплоть до сверхдалекой Камчатки. В 1707 г. ительмены, недовольные действиями сборщиков ясака из числа появившихся здесь казаков, перебили их и сожгли Большерецкий острог¹²⁷. Волнения ительменов на Камчатке с новой силой разгорелись в 30-х гг. XVIII в. Против восставших были отряжены крупные воинские силы. После подавления восстания были казнены не только его вожди, но и несколько сборщиков ясака из числа русской администрации, своими действиями спровоцировавшие это выступление. Столь суровые меры не возымели действия, в 40-е — 50-е гг. волнения на Камчатке продолжались, но теперь ведущая роль в них перешла к корякам¹²⁸.

В связи с этим правительство вынуждено было упорядочить процедуру сбора ясака. В начале правления Екатерины II была создана специальная ясачная комиссия, проведена перепись всего ясачного населения. Сбор этого налога решено было доверить представителям родоплеменной знати коренных народов (тойонам, зайсанам, тайшам и др.), которые действовали в соответствии с местными обычаями и национальными традициями. Как видим, в сборе ясака проявились в конечном счете те же тенденции налоговой политики Екатерины II в отношении национальных окраин,

связанные с учетом местных обычаев и влияния местной знати. Однако в отличие от других регионов правительство тогда не решилось распространить на коренное население Сибири общерусские налоги, хотя и имелись предложения положить его в подушный оклад наравне с государственными крестьянами. Все же доход сибирских народов от их промыслов не был столь велик, их нельзя было обложить наравне с крестьянскими земледельческими общинами. Вместо унификации правительство ограничилось упорядочением сбора. Во второй половине XVIII в. пушные богатства Сибири все больше истощаются, ясак постепенно переводится на деньги. Хотя он и остается весьма тяжелой податью для ясачных людей, его значение для государственной казны сокращается, к началу XIX в. он относится к числу второстепенных налогов.

УПРАВЛЕНИЕ СБОРОМ НАЛОГОВ В ЦЕНТРЕ И НА МЕСТАХ. Его эволюция при Екатерине II

Как уже говорилось, еще в начале XVIII в. была создана Камер-коллегия, которая, по мысли Петра I, должна была оказаться в центре всей системы по сбору налогов, следить за их собираемостью, иметь полные данные о всех доходах и расходах, изыскивать новые источники пополнения бюджета, заниматься вопросами хозяйственного благополучия страны в целом. Однако эти планы не были реализованы. Камер-коллегия не могла стать центром, аккумулирующим все подати и сборы хотя бы потому, что в течение всего XVIII в., как и в более ранние времена, сохранился принцип специализации налогов. Главный налог XVIII в. — подушная подать был предназначен для обеспечения армии, поэтому его сбор контролировался Военной коллегией. Один из основных косвенных налогов — таможенный сбор со внешней торговли — поступал в Коммерц-коллегию. Особый сбор с горных и металлургических заводов поступал в Берг-коллегию. Для организации торговли солью и взимания соответствующих сумм была учреждена, как уже отмечалось, Соляная контора. К середине века эта тенденция даже усиливается. В столице возникают ведомства по управлению регионами, которые, как и в XVII в., берут на себя и сбор налогов на подведомственной территории. В 1730 г. восстанавливается упраздненный при Петре I Сибирский приказ, который ведал доходами и расходами на гигантской территории к востоку от Урала. Сбор податей в Восточной Прибалтике, где существовала своя система налогов, контролировался учрежденной в Санкт-Петербурге Камер-конторе лифляндских, эстляндских и финляндских дел.

В этих условиях реальная компетенция Камер-коллегии сокращалась. Она сосредоточилась на организации тех сборов, которые оказались вне специального надзора какой-либо из коллегий. Среди них наибольшее значение имели питейные сборы и разного рода оброки. При участии Камер-коллегии заключались договоры на поставку вина в казенные магазины, устраивались торги по откупам. Иногда Камер-коллегии поручались

дела, вовсе не относящиеся непосредственно к финансовой части. Например, в 1731 г. ей была поручена организация строительства дороги Санкт-Петербург—Москва. При Анне Иоанновне Камер-коллегию объединили с Берг-коллегией и Мануфактур-коллегией, в результате компетенция этого нового ведомства стала чрезмерно обширной и не вполне определенной. При Елизавете Петровне Мануфактур-коллегия и Берг-коллегия были восстановлены. Камер-коллегия вновь сосредоточилась на организации питейных сборов и некоторых других косвенных налогов. Она так и не составила общей ведомости доходов и расходов, что вменялось ей еще по регламенту, изданному Петром I, не занималась общими вопросами хозяйственного благосостояния страны, не имея для этого ни достаточных средств, ни штатов, ни кадров.

Общие вопросы финансовой и налоговой политики страны, введение новых налогов, пересмотр их ставок и организация сбора находились под пристальным вниманием руководства страны и регулярно рассматривались высшими органами управления, которые сменяли друг друга со сменой царствований — в Верховном Тайном Совете, Кабинете Министров, Конференции при высочайшем дворе. Вопросы организации сбора налогов, конкретные проблемы борьбы с недоимками, другие вопросы повседневной финансовой политики постоянно находились в центре внимания Сената: и во времена Анны Иоанновны, когда его значение упало, и во времена Елизаветы, когда он вновь стал одним из влиятельнейших органов власти. При этом Сенат по обилию других вопросов, которыми он должен был заниматься, не мог в полной мере сосредоточиться на финансовой и налоговой политике, как и Камер-коллегия, не имел полных данных о сборе налогов и других доходов. Когда возникала потребность в таких сведениях, Сенат запрашивал на этот счет коллегии и конторы, ведавшие какими-либо сборами.

В этом положении застала управление сбором налогов Екатерина II. Ее правительство не могло добиться точных сведений о поступлении важнейших доходов и пришло к мысли о необходимости существенной реформы финансового управления. Было решено вновь усилить роль Камер-коллегии. Ее президентом был назначен один из влиятельнейших придворных князь Б.А. Куракин. По указу Екатерины II от 30 марта 1764 г. Камер-коллегия должна «надзирать за всеми государственными окладными и неокладными доходами», собирать о них сведения и вносить их в общую окладную книгу¹²⁹. Составление такой книги было бы ничем иным как разработкой бюджета, по крайней мере в доходной его части. В 1765 г. после кончины князя Куракина Камер-коллегию возглавил Алексей Петрович Мельгунов, один из наиболее просвещенных деятелей екатерининского царствования, много занимавшийся вопросами финансовой, таможенной, экономической политики. Развивая идеи указа 1764 г., в докладе на имя императрицы А.П. Мельгунов доказывал, что Камер-коллегия должна стать ведущим органом финансового и хозяйственного управления империи, ей надлежит уделять большое внимание положению народа, прежде всего крестьянства, благосостояние которого является главнейшим источником государствен-

ных доходов, не допускать того, чтобы налоги и подати стали бы разорительными¹³⁰.

Однако эти идеи не были воплощены в жизнь. Камер-коллегия не обладала такими кадрами и возможностями, чтобы на основе изучения экономического положения народа строить долговременные финансовые программы, давать рекомендации правительству по налоговой политике. Для этого требовались силы по меньшей мере целой Академии наук. Кроме того, многие самые просвещенные идеи Екатерины II чаще всего оставались лишь декларациями, отступая перед насущными практическими проблемами, которые решались, как правило, традиционными методами. Попытки реформировать Камер-коллегию в духе самых передовых воззрений продолжались до конца 60-х гг., до начала войны с Турцией, когда обострившиеся финансовые потребности заставили правительство идти уже испытанным путем повышения прежних налогов, введения новых и т.п.

Кроме того, случилось так, что параллельно с попытками возрождения Камер-коллегии все более важную роль в управлении финансами приобретал Сенат. В 1764 г. Екатерина II в инструкции назначенному тогда генерал-прокурором Сената князю А.А. Вяземскому поручила ему следить за состоянием финансов империи, наблюдать, чтобы налоги на соль и вино не были слишком тяжелы для народа¹³¹. Вяземский ревностно взялся за исполнение этих поручений. Несмотря на последовавшее тогда разделение Сената на департаменты, что привело к уменьшению его роли среди высших органов управления, генерал-прокурор Вяземский сохранил свое большое влияние на государственные дела во многом благодаря тому, что при его участии решались многие важные вопросы финансовой и налоговой политики. Ему была подчинена Экспедиция о государственных доходах, созданная в 1773 г. при Первом департаменте Сената. В 1780 г. это ведомство было расширено и преобразовано в более крупное учреждение, объединившее четыре Экспедиции: о доходах, о расходах, о проверке счетов, о недоимках. В этих экспедициях решалось множество вопросов, связанных со сбором всех видов налогов и пошлин. Сюда стекались со всей страны сведения о поступлении налогов, о недоимках, о правильности налогообложения. Все четыре экспедиции должны были подчиняться государственному казначею¹³². Эта должность учреждалась вновь. Но на нее так никто и не был назначен, и обязанности государственного казначея исполнял никто иной, как генерал-прокурор Вяземский.

В этих условиях Камер-коллегия так и не смогла стать центром финансово-хозяйственного управления. Предназначенные для нее функции перетекли к ведомству генерал-прокурора Вяземского. В 70-е гг. XVIII в. коллегия занималась главным образом традиционным для нее делом — питейными откупами. Но и в этой сфере ее значение постепенно сокращалось, особенно в связи с губернской реформой. И наконец, в 1780 г. Камер-коллегия была упразднена. В это время закрываются и многие другие коллегии. Становится очевидным, что коллегиальный принцип управления какой-либо отраслью себя изжил. Настало время

поручить то или иное ведомство высокопоставленному чиновнику, наделив его большими полномочиями и в то же время личной ответственностью перед монархом. Таким образом, попытка реформировать Камер-коллегию в начале правления Екатерины II запоздала. Логика развития государственного аппарата по мере усиления бюрократических и централистских тенденций вела к созданию органов типа министерств. Раньше всего эта тенденция коснулась финансовой и налоговой сферы. Ведомство А.А. Вяземского с его экспедициями о доходах и расходах оказалось своего рода прообразом министерства финансов.

Глубокие преобразования прошли в организации финансового управления и контроля за сбором налогов на местах в связи с проведением губернской реформы Екатерины II. В соответствии с Учреждением о губерниях 1775 г. вся страна была заново разделена на губернии, числом около пятидесяти. В каждой губернии учреждалось местное финансовое ведомство — казенная палата. В ее ведении находился сбор всех налогов на территории губернии, включая подушную подать, доходов от продажи вина и соли. Губернии делились на уезды, в каждом из которых вводилась должность уездного казначея. Он принимал собранные в уезде налоги и под контролем губернской казенной палаты отправлял их в центральные учреждения (например, в Военную или Адмиралтейскую коллегии). Часть собранных средств оставалась в уездах и губерниях на содержание местной администрации и разного рода нужды. Как правило, в губерниях и уездах расходовалось до трети собранных налогов¹³³. Так проведение губернской реформы и создание на местах финансовых органов способствовало укреплению местного бюджета. В то же время казенные палаты несли ответственность не только перед губернатором, но и перед государственным казначеем. Намечалась связь центральных и местных органов финансового управления. В политике правительства в отношении сбора податей и распределения полученных средств чувствуется стремление учесть местные интересы, найти какой-то баланс между ними и потребностями государства.

Эти тенденции в развитии финансового управления сохранились и в правление Павла I. Он оставил в силе многие узаконения своей матери, касающиеся данной сферы. Практически в полной мере сохранились учрежденные Екатериной II местные финансовые органы. Правда, Павел I восстановил Камер-коллегию, поручив ей заниматься винными подрядами и откупам. Но он же поддержал идею о введении должности государственного казначея в значении главного управителя (т.е. министра) финансов империи. Уже через месяц по вступлении на престол, в декабре 1796 г., Павел I назначил на эту должность барона Андрея Ивановича Васильева. При Екатерине II он занимал должность обер-секретаря Сената и являлся одним из ближайших сотрудников А.А. Вяземского по делам финансового управления. Но в отличие от своего бывшего патрона, который в качестве генерал-прокурора Сената занимался и многими другими делами, А.И. Васильев, заняв должность государственного казначея, сосредоточился на финансовой части. Его иногда называли «финанс-министром». В 1800 г.

государственным казначеем стал Гавриил Романович Державин, который вошел в историю не только как выдающийся русский поэт XVIII века, но и крупный администратор, занимавший ряд ответственных должностей на уровне губернского и центрального управления, прославившийся своей честностью, принципиальностью, верностью закону.

Налоги в доходах бюджета Российской империи в XVIII в.

Наблюдая за историей налогов XVIII в., уже можно сделать определенные выводы о структуре доходов и расходов, о доле налогов во всех поступлениях в казну. Попытки составить росписи доходов и расходов предпринимались еще при Петре I. В 1701—1709 гг. Ближняя канцелярия составляла ежегодные сводные ведомости о приходе, расходе и остатке денежных сумм всех приказов. Но поскольку в них часто отмечаются суммы, переходящие из одного приказа в другой, судить о бюджете в целом и доле налогов в нем на основании этих ведомостей сложно. Более последовательно налоговые поступления выделяются в составленной в 1724 г. Табели всех доходов и расходов и сенатской ведомости «Об окладе всего государства» 1725 г.¹³⁴ В дальнейшем подобные ведомости удавалось составить далеко не всегда, хотя верховная власть всегда нуждалась в таких сведениях, постоянно требуя их от Камер-коллегии. Для этого необходимо было собрать и свести воедино данные из множества ведомств, собиравших те или иные доходы. Тогдашнему бюрократическому аппарату и самой Камер-коллегии такая задача была не под силу, полной сводной ведомости доходов и расходов ей составить так и не удалось. Лишь при создании Экспедиции о государственных доходах, начиная с 1781 г., стали регулярно составляться такие ежегодные росписи¹³⁵.

На основании упоминавшихся выше данных за 1724 и 1725 гг., сведений, накопленных за разные годы в Сенате и Камер-коллегии, и росписей Экспедиции о государственных доходах и расходах соотношение основных налогов в доходах казны в XVIII в. можно представить следующим образом:

Суммы поступлений основных прямых и косвенных налогов в XVIII в. (тыс. руб.)*

Виды налогов	1724 г.	1749 г.	1763 г.	1785 г.	1796 г.
1	2	3	4	5	6
Подушная подать	4615 62,3%	5213 62,6%	5667 41,9%	20 184 57,1%	24 721 53,6%
Основные косвенные налоги	2790 37,7%	3116 37,4%	7883 58,1%	15 143 42,9%	21 437 46,4%
В том числе: винные	969 13,1%	1263 15,2%	4376 32,3%	9051 25,6%	15 000 32,4%

1	2	3	4	5	6
соляные	662 8,9%	801 9,6%	1510 11,1%	1267 3,6%	—
таможенные	1159 15,7%	1052 12,6%	1997 14,7%	4825 13,7%	6470 14,0
Всех основных налогов	7405 100%	8329 100%	13 550 100%	35 327 100%	46 158 100%

* Троицкий С.М. Указ. соч. С. 214, 219; Чечулин Н.Д. Указ. соч. С. 260—262.

Следует также отметить, что налоги всех видов составляли львиную долю всех доходов государственной казны. В 1725 г. все поступления составили 8546 тыс. рублей. Следовательно, на долю налогов тогда пришлось 86,6% всех доходов. В 1749 г. из общей суммы в 9888 тыс. руб. налоги дали 84,2%, в 1763 г. — 95,9% (все доходы — 14 135 тыс. руб.), в 1785 г. — 84% (из общей суммы 42 012 тыс. руб.)¹³⁶. Кроме налогов, в казну поступали доходы от перечеканки монеты, почтовые сборы, прибыль от продажи казенных товаров и пр. Подобная структура государственных доходов была характерной чертой российских финансов XVIII в. В ряде других европейских стран она была иной. Например, во Франции большую часть доходов давали косвенные налоги и прежде всего соляной сбор, в Пруссии — передел монеты и прибыль от эксплуатации государственных (королевских или домениальных) имуществ и владений: лесов, горных разработок, фарфоровых фабрик. Наиболее близка к российской структура доходов Австрийской империи, где на долю прямого поголовного налога приходилось более половины всех поступлений. Это можно объяснить схожестью экономических систем обеих стран. В Австрии до конца XVIII в. массы крестьянского населения жили еще в условиях крепостного права.

Подушная подать в России давала до половины всех казенных доходов, а среди налоговых поступлений, как правило, и больше половины. Однако в течение всего XVIII в. заметна тенденция некоторого снижения доли подушной подати и возрастания роли косвенных налогов. В середине XVIII в. доля косвенных налогов резко увеличивается, что связано с целым рядом мер, предпринятых по инициативе графа П.И. Шувалова. В первой половине правления Екатерины II вновь растет значение подушной подати, а к концу века оно опять сокращается, подтверждая общую для всего столетия закономерность.

Очевиден и абсолютный рост поступлений от всех налогов в течение XVIII века. Он отражает и падение курса рубля, и увеличение податного населения как за счет естественного прироста, так и в результате присоединения к России новых территорий. Чтобы представить себе реальное усиление налогового гнета, необходимо определить сумму податей из расчета на одного человека. По подсчетам С.М. Троицкого, в 1724 г. с души взи-

малось 1 руб. 49 коп., к 1769 г. эта сумма увеличилась на 181%, достигнув 2 руб. 70 коп. (в том числе: подушная подать — 1 руб. 24 коп., таможенные пошлины — 39 коп., сборы за вино — 60 коп., за соль — 22 коп.)¹³⁷. Стоимость рубля за эти 40 лет упала на 20%. Следовательно, реальный налоговый гнет возрос в полтора раза. К концу века эти тенденции усиливаются. Как отмечалось выше, только подушная подать в отношении государственных крестьян реально увеличилась еще в 2,5 раза. Как же население могло выдержать постоянно растущий гнет? Так же как и крепостные крестьяне выдерживали все время увеличивавшиеся помещичьи оброки, а именно: за счет активизации всех видов деятельности, использования посторонних заработков, развития многих промыслов, в том числе неземледельческих, особенно в нечерноземных губерниях. Во второй половине XVIII в. происходит заметный рост товарно-денежных отношений, усиливается развитие всероссийского рынка, участниками которого становятся миллионы российских крестьян. Доходы, которые они получали, шли не только на выплату оброков помещикам, но и поглощались в виде налогов как подушной податью, так и разнообразными косвенными сборами. Другое дело, что эти налоги мало были связаны с реальными доходами конкретного крестьянина, а зависели от некоторых формальных окладных единиц, как «душа», или оттого, сколько тот или иной плательщик потребит вина или соли.

В целом, как и в предыдущие века, в налоговой политике России XVIII в. преобладали фискальные мотивы. Как и прежде, при определении суммы налогов власти не интересовались платежеспособностью отдельных лиц, оставляя этот вопрос на усмотрение общин, обязанных учесть при распределении тягла имущественное положение каждой из семей. При взимании налогов нередко применялось самое грубое насилие, на которое податное население отвечало укрывательством от правежа, бегством, а иногда и восстаниями. Как правило, насильственные меры не способствовали улучшению положения с собираемостью налогов, лишь обостряя социальную обстановку в стране.

Вместе с тем налоги так или иначе были важным инструментом политики правительства в различных сферах. Как всегда, они являлись одним из важнейших факторов, определявших различия в положении разных сословных групп, которые формировались в зависимости от их обязанностей по отношению к государству, а уплата налогов была одной из наиболее существенных обязанностей. В XVIII в. это выглядело довольно архаично, но тем не менее сословия с их привилегиями, правами и обязанностями сохранялись, как сохранялись и налоги, для каждого сословия свои. Важное значение имели налоги при проведении национальной, иногда внешней политики. Гораздо в меньшей степени использовалась налоговая система при решении задач экономической политики, что связано с ее по преимуществу фискальным характером и ярко выраженной сословной направленностью.

Несмотря на то, что налоговый гнет как в абсолютном, так и в относительном измерении неуклонно возрастал, а правительство принимало

различные меры по налаживанию финансового управления, состояние государственных финансов к концу правления Екатерины II и при Павле I было далеко не блестящим. По-прежнему велики были военные расходы. В последнем десятилетии XVIII в., едва завершив войну с Турцией, Россия включилась в военные действия против борющейся за свою независимость Польши. На рубеже веков русская армия и флот под руководством Суворова и Ушакова сражаются против Франции, восстановившей из-за своей революции против себя всю Европу. Огромных расходов требовало содержание государственного аппарата, создание новых органов губернской и уездной администрации. Часть казенных средств через Дворянский банк перекачивалась на поддержку помещичьих хозяйств. Изыскивая средства на эти нужды, правительство выпускает все новые и новые ассигнации, делает займы за рубежом. Бюджетный дефицит и государственный долг постоянно росли. Так, в 1785 г. доходы государственной казны составили 42 млн руб., расходы — 58 млн руб., в 1790 г. — 44 млн руб. и 73 млн руб. В конце царствования Екатерины II внешний долг достиг 44 млн руб., внутренний долг — 82 млн рублей¹³⁸.

Налоги приносили львиную долю казенных доходов. Однако несмотря на постоянное увеличение подушной подати, основного прямого налога, интенсификацию всех косвенных сборов, тогдашняя налоговая система также не могла в полной мере обеспечить финансовые потребности страны. Можно говорить о том, что потребности и задачи государства в сфере внешней и внутренней политики превышали его финансовые возможности, были непосильны для российских налогоплательщиков. Всей своей тяжестью бремя налогов ложилось на государственных крестьян и простых горожан (мещан). Доходы казны с продажи соли и вина также оплачивались из кармана простых обывателей. С другой стороны, значительная масса крестьян была закрепощена, но лишь часть дохода с их труда доставалась государству в виде подушной подати, платимой за них их господами. Большую часть прибавочного продукта крестьянского труда присваивали помещики посредством оброков, барщины. Тем не менее доходы самих помещиков, получаемые с эксплуатации своих крепостных, никто не считал, и никакой прямой налог на них не распространялся. Лично за себя они также никаких податей не платили. В это время они уже были освобождены от обязательной службы государству, и эти льготы не имели никакого реального оправдания. Составители Жалованной грамоты дворянству 1785 г., закреплявшей привилегии дворянства, также не могли найти иных оправданий, кроме «заслуг предков».

Правительство Екатерины II приняло ряд мер по введению новых налогов, связанных с предпринимательством, капиталом, прибылью. Но они касались лишь сравнительно узкой группы предпринимателей, принадлежавших к гильдейскому купечеству. Установленные налоги были во многом формальными и мало соответствовали реальным доходам облагаемого лица. Тем не менее сохранение исключительно обширного сектора крепостнической экономики, господствовавшего в целом ряде важнейших отраслей, отсутствие должной поддержки со стороны государства сдерживали

развитие свободного предпринимательства, рост прибылей в этой сфере, а, следовательно, и ее отдачу в виде налогов в казну. Лишь таможенная и тарифная политика в целом соответствовала требованиям времени и интересам развития российской экономики, но именно поэтому не могла всецело служить фискальным целям.

Таким образом, в условиях сохранения крепостного права, привилегий дворян и помещиков в социальной и экономической сферах, невозможно было удовлетворительно решить проблему создания такой налоговой системы, которая соответствовала бы постоянно растущим потребностям страны, задачам, вставшим перед ней в эпоху новой истории. Размышлять над решением этой проблемы, предлагать и осуществлять различные более или менее удовлетворительные, зачастую паллиативные меры довелось государственным деятелям, руководителям финансов, мыслителям следующего XIX столетия.

¹ *Милюков П.Н.* Государственное хозяйство России в первой четверти XVIII столетия и реформа Петра Великого. СПб., 1905. С. 124.

² Там же. С. 141.

³ *Елагин С.* История русского флота. Период азовский. СПб., 1864. С. 52.

⁴ Там же. С. 53.

⁵ *Милюков П.Н.* Государственное хозяйство... С. 110.

⁶ Там же. С. 108.

⁷ *Кизеветтер А.А.* Посадская община в России XVIII столетия. М., 1903. С. 369.

⁸ Там же. С. 372—374.

⁹ ПСЗ-1. Т. 5. № 2837.

¹⁰ ПСЗ-1. Т. 6. № 4019, 4025.

¹¹ ПСЗ-1. Т. 3. № 1673; *Новицкий А.И.* Историческое обозрение законодательства о гербовом сборе в России // Труды Комиссии для пересмотра системы податей и сборов. Т. 6. Ч. 1. СПб., 1863. С. 7—9.

¹² ПСЗ-1. Т. 4. № 1954, 1968.

¹³ ПСЗ-1. Т. 4. № 1954, 1968.

¹⁴ ПСЗ-1. Т. 4. № 1965, 1966.

¹⁵ ПСЗ-1. Т. 4. № 1973.

¹⁶ ПСЗ-1. Т. 4. № 1972.

¹⁷ ПСЗ-1. Т. 4. № 2084.

¹⁸ ПСЗ-1. Т. 4. № 2033, 2043.

¹⁹ ПСЗ-1. Т. 4. № 2066.

²⁰ ПСЗ-1. Т. 4. № 1954—2084.

²¹ ПСЗ-1. Т. 4. № 2015.

²² ПСЗ-1. Т. 4. № 2052.

²³ *Милюков П.Н.* Государственное хозяйство... С. 161.

- ²⁴ ПСЗ-1. Т. 4. № 2123.
- ²⁵ *Милюков П.Н.* Государственное хозяйство... С. 107—108.
- ²⁶ Там же. С. 263.
- ²⁷ ПСЗ-1. Т. 4. № 2456.
- ²⁸ ПСЗ-1. Т. 5. № 3466. 2.
- ²⁹ *Милюков П.Н.* Государственное хозяйство... С. 202.
- ³⁰ ПСЗ-1. Т. 5. № 3245.
- ³¹ ПСЗ-1. Т. 5. № 3245.
- ³² *Анисимов Е.В.* Податная реформа Петра I. Л., 1982. С. 66.
- ³³ Там же. С. 79.
- ³⁴ Там же. С. 92—93.
- ³⁵ Там же. С. 104.
- ³⁶ *Богословский М.М.* Областная реформа Петра Великого. М., 1902. С. 324, 363.
- ³⁷ ПСЗ-1. Т. 6. № 3747; *Анисимов Е.В.* Указ. соч. С. 189.
- ³⁸ *Анисимов Е.В.* Указ. соч. С. 209.
- ³⁹ ПСЗ-1. Т. 6. № 3983.
- ⁴⁰ Там же.
- ⁴¹ *Кизеветтер А.А.* Указ. соч. С. 400—402.
- ⁴² ПСЗ-1. Т. 7. № 4566.
- ⁴³ *Тарловская В.Р.* Торговля России периода позднего феодализма. М., 1980. С. 62.
- ⁴⁴ *Анисимов Е.В.* Указ. соч. С. 224.
- ⁴⁵ Там же. С. 105—106, 114.
- ⁴⁶ *Милюков П.Н.* Государственное хозяйство... С. 489.
- ⁴⁷ *Анисимов Е.В.* Указ. соч. С. 279.
- ⁴⁸ *Кизеветтер А.А.* Указ. соч. С. 398—399.
- ⁴⁹ *Анисимов Е.В.* Указ. соч. С. 263.
- ⁵⁰ ПСЗ-1. Т. 7. № 4650.
- ⁵¹ *Семевский В.И.* Казенные крестьяне при Екатерине II // Русская старина. Т. 24. 1879 г. № 2. С. 249.
- ⁵² *Кизеветтер А.А.* Указ. соч. С. 610.
- ⁵³ ПСЗ-1. Т. 4. № 2319.
- ⁵⁴ *Богословский М.М.* Указ. соч. С. 360—361.
- ⁵⁵ ПСЗ-1. Т. 7. № 4503.
- ⁵⁶ ПСЗ-1. Т. 6. № 3901. § 5; Т. 7. № 4533. §§ 17, 19.
- ⁵⁷ *Богословский М.М.* Указ. соч. С. 360—361.
- ⁵⁸ ПСЗ-1. Т. 7. № 4534, 4535; *Богословский М.М.* Указ. соч. С. 393.
- ⁵⁹ *Козинцева Р.И.* Выработка первого русского таможенного тарифа и его редакции // Проблемы источниковедения. Т. 10. М., 1962. С. 180.
- ⁶⁰ *Кирилов И.* Цветущее состояние Всероссийского государства... М., 1831. С. 136—137; ПСЗ-1. Т. 7. № 4512.
- ⁶¹ ПСЗ-1. Т. 7. № 4553.

- ⁶² *Муравьев А.В.* Из истории образования финансового аппарата в России в 20-х годах XVIII века // Археографический ежегодник за 1962 год. М., 1963. С. 255.
- ⁶³ *Милуков П.Н.* Государственное хозяйство... С. 491, 669—671.
- ⁶⁴ *Ден В.Э.* Население России по пятой ревизии. Т. 1. // Ученые записки имп. Московского университета Юридического факультета. Вып. 21. М., 1902. С. 65.
- ⁶⁵ *Козлова Н.В.* Побег крестьян в первой трети XVIII века. М., 1983. С. 59.
- ⁶⁶ *Троицкий С.М.* Финансовая политика русского абсолютизма в XVIII веке. М., 1983. С. 126.
- ⁶⁷ Там же. С. 124.
- ⁶⁸ *Бондаренко В.Н.* Очерки финансовой политики Кабинета министров Анны Иоанновны. М., 1913. С. 92.
- ⁶⁹ *Ключевский В.О.* Курс русской истории. Ч. 4 // Соч. Т. 4. М., 1989. С. 274.
- ⁷⁰ *Бондаренко В.Н.* Указ. соч. С. 57.
- ⁷¹ ПСЗ-1. Т. 9. № 6674.
- ⁷² *Троицкий С.М.* Указ. соч. С. 138—139.
- ⁷³ ПСЗ-1. Т. 10. № 7832.
- ⁷⁴ *Бондаренко В.Н.* Указ. соч. С. 193.
- ⁷⁵ *Чечулин Н.Д.* Очерки по истории русских финансов в царствование Екатерины II. СПб., 1906. С. 33.; *Троицкий С.М.* Указ. соч. С. 141—142.
- ⁷⁶ *Ден В.Э.* Указ. соч. С. 71—72.
- ⁷⁷ *Соловьев С.М.* История России с древнейших времен. Т. 22, 23 // Соч. Кн. 11. М., 1993. С. 443—445; Кн. 12. М., 1993. С. 198—201.
- ⁷⁸ *Посошков И.Т.* Книга о скудости и богатстве. М., 1951. С. 212—213.
- ⁷⁹ *Троицкий С.М.* Указ. соч. С. 166.
- ⁸⁰ ПСЗ-1. Т. 14. № 10606.
- ⁸¹ *Троицкий С.М.* Указ. соч. С. 169.
- ⁸² Там же. С. 157, 160.
- ⁸³ *Волков М.Я.* Очерки истории промыслов России. Вторая половина XVII — первая половина XVIII в. Винокурное производство. М., 1979. С. 298, 304—305.
- ⁸⁴ *Троицкий С.М.* Указ. соч. С. 175.
- ⁸⁵ *Лодыженский К.* История русского таможенного тарифа. СПб., 1886. С. 85.
- ⁸⁶ *Волков М.Я.* Таможенная реформа 1753—1757 гг. // Исторические записки. Т. 71. С. 138.
- ⁸⁷ *Толстой Д.* История финансовых учреждений России со времени основания государства до кончины императрицы Екатерины II. СПб., 1848. С. 100.
- ⁸⁸ *Лодыженский К.* Указ. соч. С. 91.
- ⁸⁹ ПСЗ-1. Т. 15. № 10837.
- ⁹⁰ *Лодыженский К.* Указ. соч. С. 121—122.
- ⁹¹ *Ден В.Э.* Население России по пятой ревизии. Т. 1 // Ученые записки имп. Московского университета Юридического факультета. Вып. 21. М., 1902. С. 82, 91.
- ⁹² ПСЗ-1. Т. 18. № 13300.

- ⁹³ Чечулин Н.Д. Очерки по истории русских финансов в царствование Екатерины II. СПб., 1906. С. 140.
- ⁹⁴ ПСЗ-1. Т. 15. № 11120.
- ⁹⁵ ПСЗ-1. Т. 21. № 15723.
- ⁹⁶ Чечулин Н.Д. Указ. соч. С. 129.
- ⁹⁷ Там же. С. 143—144.
- ⁹⁸ Семевский В.И. Казенные крестьяне при Екатерине II // Русская старина. Т. 24. 1879, № 2. С. 250.
- ⁹⁹ Там же. С. 257.
- ¹⁰⁰ Дружинин Н.М. Государственные крестьяне и реформы П.Д. Киселева. Т. 1. М., 1946. С. 47.
- ¹⁰¹ ПСЗ-1. Т. 18. № 13375.
- ¹⁰² ПСЗ-1. Т. 20. № 14275. § 47; № 14327.
- ¹⁰³ ПСЗ-1. Т. 22. № 16187.
- ¹⁰⁴ ПСЗ-1. Т. 23. № 17233.
- ¹⁰⁵ ПСЗ-1. Т. 16. № 11988.
- ¹⁰⁶ Осокин Е. О понятии промыслового налога и об историческом развитии его в России. Казань, 1856. С. 76.
- ¹⁰⁷ ПСЗ-1. Т. 18. № 13375.
- ¹⁰⁸ Чечулин Н.Д. Указ. соч. С. 154—155.
- ¹⁰⁹ Сведения о питейных сборах в России. Ч. 1. СПб., 1860. С. 33.
- ¹¹⁰ ПСЗ-1. Т. 21. № 15321.
- ¹¹¹ Сведения о питейных сборах в России... С. 34, 38, 61.
- ¹¹² Чечулин Н.Д. Указ. соч. С. 172—173.
- ¹¹³ ПСЗ. Т. 20, № 14980.
- ¹¹⁴ Лодыженский К. История русского таможенного тарифа. СПб., 1886. С. 140.
- ¹¹⁵ Чечулин Н.Д. Указ. соч. С. 217—218.
- ¹¹⁶ Там же. С. 222—223.
- ¹¹⁷ ПСЗ-1. Т. 5. № 3420; Т. 6. № 3792.
- ¹¹⁸ Eisfeld Alfred. Die Russland-Deutschen. Muenchen, 1992. S.17.
- ¹¹⁹ История Украинской ССР. Т. 3. Киев, 1983. С. 266.
- ¹²⁰ Чечулин Н.Д. Указ. соч. С. 122—123.
- ¹²¹ Лодыженский К. Указ. соч. С. 139.
- ¹²² Осокин Е. Указ. соч. С. 81.
- ¹²³ ПСЗ-1. Т. 19. № 13865.
- ¹²⁴ ПСЗ-1. Т. 21. № 15581.
- ¹²⁵ Иванов А.Г. Очерки по истории Марийского края XVIII века. Йошкар-Ола, 1995. С. 163.
- ¹²⁶ Троицкий С.М. Указ. соч. С. 146.
- ¹²⁷ История Сибири. Т. 2. Л., 1968, С. 151.
- ¹²⁸ Там же. С. 318—319.
- ¹²⁹ ПСЗ-1. Т. 16. № 12118.

¹³⁰ Чечулин Н.Д. Указ. соч. С. 67.

¹³¹ Бумаги императрицы Екатерины II, хранящиеся в Государственном архиве Министерства иностранных дел // Сборник Русского исторического общества. Т. 7. СПб., 1871. С. 345—348.

¹³² ПСЗ-1. Т. 20. № 15076.

¹³³ Чечулин Н.Д. Указ. соч. С. 85.

¹³⁴ Милюков П.Н. Государственное хозяйство России в первой четверти XVIII столетия и реформа Петра Великого. СПб., 1905. С. 669—674; Троицкий С.М. Указ. соч. С. 249.

¹³⁵ Троицкий С.М. Указ. соч. С. 264.

¹³⁶ Троицкий С.М. Указ. соч. С. 219; Финансовые документы царствования императрицы Екатерины II Т. I // Сборник Русского исторического общества. Т. 28. СПб., 1880. С. 67, 258.

¹³⁷ Троицкий С.М. Указ. соч. С. 219.

¹³⁸ Финансовые документы царствования императрицы Екатерины II... С. XXXIII—XXXIV.

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ РЕФОРМЫ И НАЛОГОВАЯ ПОЛИТИКА В ЦАРСТВОВАНИЕ АЛЕКСАНДРА I

СОЗДАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО АППАРАТА ПО ВЗИМАНИЮ ПОДАТЕЙ

Деятнадцатому веку досталось от предыдущего столетия непростое наследство. Создание Петром I могущественной державы и бесконечные войны его преемников за расширение империи были оплачены дорогой ценой: около $\frac{3}{4}$ всех государственных расходов на протяжении XVIII века шло на обслуживание нужд армии и флота; на втором месте стояло содержание двора, своим европейским блеском так мало напоминавшим патриархальный быт московских царей; третью ступень занимали потребности разросшегося бюрократического аппарата. Финансовое хозяйство России находилось в крайне тяжелом состоянии, денежное обращение было расстроено, бюджеты имели хронический дефицит, и бюджетно-сметное дело пребывало в полной неупорядоченности. Эта картина дополнялась бесконтрольностью в расходовании государственных средств и казнокрадством чиновников всех рангов. В 1796 г. будущий государь Александр Павлович писал графу Кочубею: «...в наших делах господствует неимоверный беспорядок, грабят со всех сторон»¹.

Вступление на престол в результате дворцового переворота и убийства Павла I в ночь на 12 марта 1801 г. нового императора Александра I многими в России воспринималось как начало многообещающих перемен. Молодой царь, воспитанный при дворе Екатерины Великой под руководством швейцарца Фредерика Лагарпа, просвещенного гуманиста и республиканца, имел сложившиеся взгляды и был полон реформаторского энтузиазма. Уже в манифесте о восшествии на престол Александр I объявил, что будет управлять по законам своей бабушки, тем самым, подчеркнув свою приверженность ее политическому курсу. Были отменены указы Павла I. ограничивающие права дворян, объявлена амнистия всем бежавшим за границу, возвращены на службу до 12 тысяч опальных и репрессированных чиновников, упразднена Тайная канцелярия, объявлена свобода торговли. Дальнейшее развитие России молодой царь представлял в чисто европейских формах, им планировались введение конституции, отмена крепостного права, разработка нового, отвечающего веяниям времени законодательства. Первыми мерами стало принятие ряда указов, улучшающих положение крестьян: уже во время коронации Александр I объявил о прекращении пожалований казенных крестьян в частные руки, 20 февраля 1803 г. был издан указ о «вольных хлебопашцах», предусматривающий выкуп крестьян на волю по обоюдному согласию с их помещиками. Многие мероприятия

первого периода правления молодого царя, определенного А.С. Пушкиным как «дней Александровых прекрасное начало», касались либерализации в сфере просвещения, печати.

В области государственного управления Манифестом 8 сентября 1802 г. в России создавались первые восемь министерств: военно-сухопутных сил, военно-морских сил, иностранных дел, внутренних дел, коммерции, финансов, народного просвещения, юстиции, а также государственное казначейство на правах министерства. Смысл их образования заключался в том, что если раньше однородные дела оказывались разделенными между различными коллегиями, то теперь они подчинялись одному центральному ведомству — министерству, глава которого наделялся значительными полномочиями (министры назначались императором и были ответственны только перед ним). Для налогового дела этот принцип не был до конца выдержан: Министерство финансов не стало единственным финансово-хозяйственным органом России. Кроме него податями и сборами ведали Министерство внутренних дел, Государственное казначейство (включено в состав Министерства финансов на правах департамента в 1821 г.), Министерство коммерции (ликвидировано в 1810 г., его функции перешли в Департамент внешней торговли Министерства финансов). Вместе с тем общее заведование податным делом было возложено на финансовое ведомство. Первым министром финансов 8 октября 1802 г. стал барон Алексей Иванович Васильев — сенатор, государственный казначей и член Государственного совета, который осуществлял традиционные для финансовой политики России меры: для покрытия ежегодных бюджетных дефицитов он широко практиковал займы в казенных банках и выпуск ассигнаций.

Управление податным делом было рассредоточено по разным департаментам Министерства финансов. Взиманием большинства налогов управлял Департамент разных податей и сборов, который состоял из трех отделений: податей и повинностей, питейных сборов и гербовой бумаги. Заведование ревизской частью и сбор промыслового налога, а также переписка о своевременном поступлении сборов и взыскании недоимок, рассрочках платежей проводились по Департаменту государственного казначейства. Департамент государственных имуществ ведал государственными крестьянами и казенными имуществами, Департамент горных и соляных дел управлял горными заводами, соляными промыслами и приписанными к ним рабочими, а также осуществлял надзор за частной промышленностью. Чиновники этих подразделений, располагавшихся в уютном особняке на Садовой улице в Санкт-Петербурге, представляли собой высшую инстанцию налогового дела Империи, его мозговой центр. Рутинную же работу по сбору податей осуществляли местные учреждения Министерства финансов.

Главными органами, которые занимались сбором налогов, винными откупам и государственными имуществами, являлись губернские казенные палаты и уездные казначейства. Казенные палаты до 1845 года возглавлялись вице-губернатором, а затем особо назначенным председателем

и состояли из нескольких отделений. Отделение питейных сборов осуществляло надзор за питейными откупам, выдачей свидетельств на винокурение, а также за деятельностью казенных питейных заведений. Дела, связанные с торгами на подряды, разрешало общее присутствие казенной палаты, состоявшее из назначаемых советников и ассессоров. Характерно, что питейное дело находилось под двойным контролем государства. Деятельность специально отряжаемых казенной палатой чиновников дублировалась чинами полиции, которым было предписано строгое наблюдение за правильным изготовлением напитков и производством продажи алкогольных напитков. В хозяйственном отделении казенной палаты, которое до 1838 г. управляло государственными крестьянами и государственными имуществами, хранились все сведения о ревизиях (в первой половине XIX в. было проведено пять ревизий: в 1811, 1815, 1833, 1850 и 1857 гг.). С учреждением в 1838 г. Министерства государственных имуществ и его местных органов из ведения палат было изъято управление государственными имуществами и государственными крестьянами, а хозяйственные отделения стали называться ревизскими.

Чиновникам казенных палат, здания которых располагались в лучших центральных частях российских городов, рядом с домом губернатора и присутственными местами, подчинялась широкая сеть разбросанных по губернии учреждений, непосредственно занимавшихся сбором налогов на местах. Это были уездные казначейства, которые ведали приемом, хранением денежных сборов и доходов, выдачей денежных сумм, продажей всех видов гербовой бумаги. Именно в сейфах уездных казначейств и оседали собранные с многомиллионного крестьянского населения подати, которые затем переправлялись сначала в казначейские отделения казенных палат, а оттуда и в столицу. Транспортировка собранных денег в Петербург, в особенности из дальних окраин империи, не имевших водных путей, при оставлявшем желать лучшего устройстве сухопутных дорог осуществлялась крайне медленно и иногда занимала несколько месяцев.

Если значительная часть налогового дела находилась в компетенции чиновников губернской администрации, то таможенное хозяйство было в начале XIX в. от него отделено. Российские таможни первоначально состояли в ведении казенных палат и губернского начальства, но в 1811 г. произошло учреждение специального таможенного управления по европейской границе. Были образованы 11 таможенных округов, к которым в 1816 г. прибавились еще два, а в 1818 г. — три округа по азиатской границе. Округами заведовали начальники, которым непосредственно подчинялись все таможни и заставы. В учреждении таможенного управления по азиатской границе была сделана особая оговорка, что никакое постороннее начальство не входит ни в какие распоряжения по части производства, торговли и управления таможен. В то же время министру финансов было предоставлено право иметь при себе несколько таможенных ревизоров и во всякое время, по собственному усмотрению, посылать их для ревизии дел по таможням. В 1819 г. был издан новый таможенный устав по европейской торговле: все таможни были разделены на четыре класса (складочные, главные, де-

кларационные и все прочие таможи и заставы) и образованы 12 округов (впоследствии 14). Вновь был подтвержден принцип независимости таможенного управления от местного общегубернского начальства, только округа Феодосийский, Таганрогский и Керченский подчинялись непосредственному управлению местных градоначальников. По принятому уставу создавалась таможенная стража (в 1827 г. переименована в пограничную), которой было дано военное устройство — разделение служащих на бригады, полубригады и роты из конных объездчиков и пеших стражников. Подчинялась она начальникам таможенных округов. Позднее (в 1848 г.) при Департаменте внешней торговли Министерства финансов были учреждены должности инспектора и вице-инспектора пограничной стражи.

В довершение обзора низовых учреждений Министерства финансов, причастных к налоговому делу, следует назвать и учреждения местного горного управления — соляные конторы. Подобно таможенным институтам в начале XIX в. они были выведены из состава общей губернской администрации. До 1810 г. соляное управление находилось в ведении Министерства внутренних дел, а на местах вверено начальникам губерний и казенным палатам (первые осуществляли общий надзор, последние отвечали за финансовую сторону). Вслед за переходом соляной части в Министерство финансов были приняты меры к самостоятельному устройству этой отрасли: при Департаменте горных и соляных дел была учреждена Комиссия снабжения солью государства, а для управления развозкой соли по губерниям назначены комиссионеры, поставленные в независимое положение как от губернаторов, так и от казенных палат. В 1818 г. последовало издание нового устава о соли, объединившего управление соляной частью в одно стройное целое. Задачи этого управления разделялись на три части — добывание, развоз и продажа соли. Для эксплуатации казенных промыслов было учреждено семь соляных правлений, которые не только заведовали добычей соли, но и контролировали отношения мастеровых и рабочих, приписанных к заводам, имели свою полицию по правилам горного положения. Развозка соли по магазинам поручалась двум солевозным комиссиям в Саратове и Нижнем Новгороде, и лишь хранение соли и ее продажа предоставлялись в исключительное ведение казенных палат, в которых были учреждены особые соляные отделения.

Подушная подать — основной налог империи

Хотя структура управления налогообложением претерпела в начале XIX века существенные изменения, сам механизм взимания налогов, и в первую очередь прямых, существенной «трансформации» не претерпел. Как и в XVIII веке, подавляющее большинство жителей империи платило подушную подать, основной по величине поступлений налог империи. Его исчисление в губерниях осуществлялось казенными палатами и утверждалось Министерством финансов, а внутренняя раскладка между плательщиками предоставлялась сословным обществам (мещанским и крестьянским),

на которых и лежала, в конечном счете, ответственность за правильное и своевременное поступление налога.

Городские (мещанские) общества по получении из казенных палат расписания податей на текущий год, проводили раскладку податей вместе со всеми другими сборам. Общества разделялись на отдельные участки по различию занятий, вероисповеданий и национальностей, в каждом участке наличные граждане облагались по мере состояния плательщиков. Сборы за числившихся по ревизии умерших и выбывших по разным причинам, но из общества не исключенных, а также за несостоятельных, малолетних сирот, обремененных большими семействами и не имевших средств на уплату податей распределялись между всеми плательщиками.

У государственных крестьян исчисление налогов по душам существовало только для подушной подати, оброчная же подать исчислялась по этому принципу только в 17 губерниях Европейской России и Сибири. В девяти западных губерниях определение поземельного оброка проводилось посредством люстрации (периодическая опись для исчисления доходности земли), в остзейских (прибалтийских) губерниях для выяснения доходности земли осуществлялась каждые 12 лет сходная процедура, так называемое регулирование. По изготовлении расписания податей на текущий год Департамент (с 1838 года — Министерство) государственных имуществ совместно с казенными палатами составляли окладные листы на каждое общество, раскладку проводил сельский сход, который и был обязан составить приговор о том, за сколько душ и какой по величине налог обязан был выплачивать каждый отдельный хозяин.

Среди удельных крестьян (крестьян, принадлежавших царской фамилии) исчисление налога по губерниям, волостям и селениям проводилось по числу ревизских душ казенными палатами и удельными конторами. Все распоряжения по раскладке государственных податей и сборов проводились через местное удельное начальство, которое при внутренней раскладке в селениях наблюдало за тем, чтобы сборы податей распределялись по числу обрабатываемых каждым земель, а не по душам и тяглам.

И, наконец, у помещичьих крестьян и дворовых людей раскладка податей и сборов была предоставлена усмотрению помещиков, на ответственность которых возлагалось и само собирание налогов. Что же касается порядка взимания налогов, то он был одинаковым для всех обществ, так как основывался на принципе их коллективной ответственности. Все сословные общества выбирали специальных сборщиков, на которых возлагалась также и обязанность взыскания недоимок. По отношению к недоимщикам могли применяться самые строгие меры: помещение неисправных плательщиков под надзор полиции и отказ в выдаче паспортов на отлучку. Для неисправных должников допускались отдача недоимщика и членов его семейства в работу и продажа его движимого и недвижимого имущества, а также применение исправительных наказаний, вплоть до сдачи в рекруты или ссылки на поселение. Если недоимка не пополнялась к наступлению срока платежа податей, то она раскладывалась обществом на всех остальных его членов.

Общим в механизме сбора податей для всех сословных обществ как городских, так и сельских, было то, что взимание государственных налогов проводилось по репартиционной системе: годовой оклад податей подавался на селение (в городе — часть или участок) и раскладывался миром между плательщиками соответственно их имущественному положению. Тем не менее единых критериев для раскладки не существовало. В одной и той же губернии применялись самые разнообразные финансовые приемы для оценки платежеспособности населения (учет в одних случаях количества земли, в других — качества угодьев, выгоды местного положения и т.п.). Именно поэтому правительство придавало большое значение коллективной и добровольной раскладке установленного оклада между отдельными домохозяевами как гарантии справедливого и равномерного обложения.

Процесс взимания податей и сдачи их общинами в центральное податное учреждение (уездное казначейство) отличался относительной простотой. Раскладку казенных и мирских сборов осуществляли волостные старшины с последующими утверждениями волостными сходами. Последние же выбирали из числа крестьян специальных сборщиков податей. В силу неграмотности подавляющего числа домохозяев, общины вели счет поступления податей с каждого домохозяина по так называемым биркам. Каждому домохозяину сборщиком податей выдавалась особая дощечка, которая раскалывалась на две равные половины: одна должна была находиться у сборщика, другая у плательщика. На одной стороне каждой половины отмечалось число душ, определенных по раскладке общины и определявших реальную величину подушных налогов, а на другой — сумма денег, выплаченная домохозяином. Таким образом, и у него, и у сборщика находились всегда в готовности своего рода документы, дававшие возможность выявить суммы внесенных и невыплаченных налогов. Однако даже полная уплата всех сборов обществами в назначенные правительством сроки не говорит о фактической уплате всеми домохозяевами лежащих на них податей. Бирки показывали нередко большие недоборы. Это объяснялось тем, что многие общества занимали за проценты или различные мирские поблажки крупные суммы у разных лиц, преимущественно у держателей питейных заведений для выплаты числившихся за обществами налогов.

Круглые суммы собранных денег отвозились неграмотным сборщиком или старостой в уездные казначейства и там сдавались под именем подушных. Крестьяне обыкновенно привозили сборы не за один раз, а за несколько в течение года. Уже в стенах казначейства чиновники искусственно по собственному усмотрению разбивали эти суммы на разные цифры специальных сборов: подушную и обросшую подать, земские сборы и т.д. Эта практика продолжалась в течение всего периода существования данной системы сбора. Современники отмечали, что даже в конце XIX века «и народ, и сборщики податей, и писаря все всегда ответят на вопрос: сколько стоит на каждом дворе повинностей и сколько стоит на нем общей недоимки, нераздельно по всем повинностям; но сколько в отдельности

причитается по каждой повинности, на это никто из них не ответит»². Крестьяне на заданный вопрос о порядке уплаты сборов отвечали: «Это в казне, слышать, разница, а у нас — все подушна». Как комментировал подобную ситуацию специалист-практик, «ни народ, ни сама жизнь не дают нам данных для цифры не только подушной подати, но и других налогов; ими снабжает всех мертвая канцелярия, сбивая с толку людей литературы и науки, вводя путаницу в счета государственные, не говоря о той неурядице, которая неизбежна чрез это и в самом законодательстве»³.

Существовавшая система сбора подушных податей, несмотря на свою видимую простоту и рациональность, в действительности была крайне неэффективной. Принцип коллективной и добровольной раскладки не выдерживался, вся власть оказалась сосредоточенной в руках выборной крестьянской администрации. Сохранилось описание чиновника Владимирской губернии, дающее представление о том, как верхушка общины манипулировала сходами своих земляков. «Выборы крестьянские начинаются пирами: одни угощают крестьян, чтобы быть избранными, другие — чтобы быть уволенными, и в сем случае всегда в числе первых находятся крестьяне поведения ненадежного, а среди вторых лица — хозяева, торговцы, промышленники, одинокие и имеющие многолюдное семейство, словом, лица, трудящиеся и соблюдающие выгоды, блага свои. Если первых нет, то выборы ложатся на последних и большей частью на бедных одиноких или тихих нравом. Приносится лукошко картофеля, и баллотировка начинается, подгулявшие же разбирают картофель, а иной, чтоб способствовать к выбору лица или выбаллотировке оного, забирает число картофелин по произволу, сколько в руку забрать может, только чтоб не заметили, и кладет в свою очередь в избирательную чашку; таким образом иногда одно лицо делает перевес противу многих лиц. Картофель выбирается из чашек, и число избирательных и неизбирательных картофелин записывается без соображения, не превышает ли число положенных картофелин числа собравшихся на выборы крестьян. Вообще на выборах шум, крик, брань, упреки, а иногда драки отдаляют от оных крестьян благомыслящих, трезвых и доброго поведения. Многие крестьяне в похвальбу себе говорят: «я, сударь, человек тихой, на выборах то и на сходах никогда не бывал». Если же малая часть крестьян сих и появится, то крики пьяниц заглушают их голоса»⁴.

Волостной голова, сельские старосты и выборные сборщики податей, пользуясь фактической независимостью от сельского мира, оказывались в полном подчинении у коронной администрации — земской полиции и казенной палаты. Они занимали промежуточное звено между бюрократическими аппаратом и сословными обществами. Чиновники рассматривали органы самоуправления как подчиненные инстанции, обязанные беспрекословно выполнять их распоряжения, отвечать за исправное отбывание повинностей, доставлять им необходимые справки и поддерживать на местах полицейский порядок. Волостные и сельские начальники нередко прибегали к прямому произволу и использовали любые средства для выколачивания налогов. Так, у крестьян отбирали до уплаты сборов

движимое имущество или верхнюю одежду в период зимних морозов, или косы во время летнего сенокоса. Один из окружных начальников Минской губернии циркулярно предписывал всем сельским управлениям не позволять крестьянам жениться и выходить замуж, если на их семействах числятся податные и прочие недоимки⁵. И, наконец, самой эффективной и наиболее часто практиковавшейся по отношению к недоимщикам мерой была публичная порка должников.

Для обеспечения контроля правительство требовало ведения сложной системы платежных документов: тетрадей, книжек, квитанции, — для облегчения проверки со стороны неграмотных вводились условные, легко запоминающиеся знаки. Вместе с тем попытки правительства детально регламентировать взимание податей не всегда приносили успех — по свидетельству чиновников Министерства финансов, «правила и сложность счетоводства... превышают разумение волостных, а тем более сельских писарей». Сплошь и рядом приходно-расходные книги, присылавшиеся из Казенных палат, оставались незаполненными, податные тетради и таблицы получались поздно и вовсе не раздавались на руки плательщикам, казначейские квитанции хозяевам не передавались, отчеты о движении финансовых сумм на сходах не заслушивались. Практика свидетельствовала, что рядом с произвольными ошибками соседствовали многочисленные злоупотребления сословных «выборных» и местных чиновников — волостных голов, сельских старшин, писарей и других представителей власти. Они взыскивали с плательщиков налоги выше установленного оклада, сознательно преувеличивали недоимочные суммы, к ранее установленным налогам присоединяли специально изобретенные сборы. По воспоминаниям сотрудника Казанской уголовной палаты, «какой-нибудь ничтожный писарь мог облагать целую волость им самим выдуманным налогом для небывалой турецкой войны и взыскивать его безнаказанно годы»⁶. Неизменным спутником существовавшей системы сборов было царившее на всех уровнях взяточничество. Выборные крестьяне не гнушались и прямым заимствованием налоговых и оброчных поступлений. Денежные растраты волостных голов, старост, писарей, сборщиков были широко распространенным явлением. По данным авторитетного историка, в 20-х гг. XIX в. в селе Луганском Екатеринославской губернии из податных сборов сборщики «утратили» 333 руб. 7 коп., а голова произвольно израсходовал 750 рублей. В Пошехонском уезде Ярославской губернии головой и другими выборными было растрчено из собранных податей 6944 руб. 10 коп. В двух волостях Никольского уезда Вологодской губернии растраты выборных достигали 32 091 рубля⁷. Вместе с тем, когда сами крестьянские выборные приезжали в уездный или губернский город и обращались в административные органы, их встречало такое же продажное и самовластное чиновничество. Так, например, во всех уездных казначействах Тверской губернии был установлен определенный порядок приема собранных податей: чтобы получить квитанцию об уплате денег, крестьянские старосты должны были уплатить взятку в размере одного рубля и более: некоторые селения были обложены дополнительным сбором в пользу чиновников до

40 руб. в год. Если старосты не соглашались на взятку, им не выдавали квитанции, выдерживая упорствующих по несколько суток, пока они, наконец, не сдавались.

Многочисленные недостатки действовавшей системы налогообложения были очевидны. Вместе с тем правительство на всем протяжении XIX в. ограничивалось реформами административного аппарата управления, не меняя принципиальных основ механизма сбора податей.

«План финансов» М.М. Сперанского

На первых порах складывания новой системы управления реальным руководителем и реформатором государственных финансов суждено было стать не министру финансов (после смерти в 1807 г. А.И. Васильева этот пост оставался свободным, и лишь в 1810 г. его занял Д.А. Гурьев), а Государственному Секретарю Михаилу Михайловичу Сперанскому. Карьера этого человека, выделявшегося из числа высших сановников империи своей «худородностью» — он не был даже дворянином по рождению — складывалась стремительно.

Сын священника Владимирской губернии, М.М. Сперанский в числе первых учеников окончил Александро-Невскую Духовную семинарию и был оставлен при ней преподавателем математики, физики и красноречия. Но вскоре он предпочел сулившую больше простора его честолюбивым стремлениям светскую деятельность и поступил на службу к влиятельному вельможе — князю А.Б. Куракину, который чуть позже помог ему поступить чиновником в канцелярию генерал-прокурора. На новом поприще вчерашний семинарист благодаря своим способностям, деловым качествам и умению ладить с сильными мира сего продвигался весьма быстро и в 1801 г., в возрасте 29 лет, получил звание статс-секретаря Государя. Привлеченный к законодательным работам М.М. Сперанский вскоре приобрел доверие Александра I и стал его ближайшим советником. В конце первого десятилетия XIX в. Сперанский по сути возглавлял управление внутренними делами всей империи, его активная деятельность нашла выражение в ряде фундаментальных проектов в области преобразования государственного устройства и финансов.

Убежденный, как и его многие современники, в настоятельной необходимости коренного исправления финансовой системы М.М. Сперанский приступил в 1809 г., по заданию Александра I, к составлению своего знаменитого «Плана финансов». Задача перед ним стояла непростая. Как писал барон М. Корф, один из его ближайших сотрудников и впоследствии составитель пространного жизнеописания М.М. Сперанского «...125.000.000 дохода, 230.000.000 расхода, 577.000.000 долга, ни одного готового источника — вот какою была исходная точка, от которой надлежало идти к исправлению наших финансов, к открытию корня зла и к возможному уничтожению его»⁸. Экстренные обстоятельства во многом определили концепцию «Плана финансов», текст которого был составлен

Сперанским при активном участии профессора политической экономии Петербургского педагогического института М.А. Балугьянского. В написанном статс-секретарем правительственным манифесте проект характеризовался следующим образом: «Главные основания сего плана состоят в том, чтоб всевозможным сокращением издержек привести их в надлежащую соразмерность с приходами, установить во всех частях управления истинный разум доброй экономии, и самыми действительными мерами положить твердое основание постепенной уплате государственных долгов».

Текст «Плана финансов», объемный доклад в 238 статей, был подготовлен к концу 1809 г. и состоял из двух частей, представлявших последовательные этапы реформирования: первая рассматривала план мероприятий на 1810 г., вторая — устройство финансов «на будущее время»⁹. Программа предлагала проведение ряда неотложных мер по упорядочению доходов и расходов. Как отмечают современные специалисты по теории и практике налогового дела, «до сих пор не потеряли актуальности Основные правила расходования государственных средств, предложенные М.М. Сперанским»¹⁰. Они заключались в следующем.

Расходы должны соответствовать доходам. Поэтому никакой новый расход не может быть назначен прежде, нежели найден соразмерный ему источник дохода. Расходы должны разделяться:

- 1) по ведомствам;
- 2) по степени нужды в них — необходимые, полезные, избыточные, излишние и бесполезные, причем последние не должны допускаться вовсе;
- 3) по пространству — общие государственные, губернские, окружные и волостные. Никакой сбор не должен существовать без ведома правительства, потому что правительство должно знать все, что собирается с народа и обращается в расходы;
- 4) по предметному назначению — обыкновенные и чрезвычайные расходы. Для чрезвычайных расходов в запасе должны быть не деньги, а способы их получения;
- 5) по степени постоянства — стабильные и меняющиеся издержки.

«План финансов» был построен на жестких рациональных началах. Уже в самой преамбуле было заявлено, что «всякий финансовый план, предлагающий способы легкие и непомогающий ограничению в расходах, есть явный обман. (...) Чтоб вывести Россию из несчастного ее финансового положения, нужны сильные меры и важные пожертвования»¹¹.

Это заявление не стало пустой фразой. В «Плане финансов» были четко сформулированы как «сильные меры», так и «важные пожертвования». О решительности реформатора свидетельствовали три кардинальных предложения: во-первых, оздоровление денежной системы страны, главным образом, путем пресечения выпуска новых партий ассигнаций; во-вторых, установление жесткого контроля над государственными издержками; и, наконец, сокращение расходов и ликвидация хронической финансовой болезни — дефицита бюджета. Последний принцип в категорическом тоне формулировался в двух специальных параграфах. «§ 45. Расходы должны быть утверждаемы по приходам». «§ 46. Посему никакой новый расход

не может быть назначаем прежде нежели приискан будет источник прихода ему соразмерного»¹². Однако четко сформулированный 46 параграф задевал самый нерв проблемы. От ставшего традиционным способа покрытия бюджетных дефицитов — выброса ассигнаций автор «Плана финансов» решительно отказывался, тогда как быстрых и эффективных источников дохода в действительности у государства не было. Выход из этого противоречия М.М. Сперанский увидел в том, чтобы дополнить «сильные меры» «важными пожертвованиями»: в «Плане финансов» впервые за последние два десятилетия ставился вопрос о значительном увеличении налогового пресса.

В программном финансовом документе необходимость поправки доходной части бюджета за счет усиления податного бремени сопровождалась подробным обоснованием. Как полагал М.М. Сперанский, оклады всех существовавших податей и налогов весьма умеренны, к тому же они давно не повышались. Отсюда следовал вывод, сформулированный в двух отдельных параграфах. «§18. В первый раз, когда предстали чрезвычайные государственные нужды, самый естественный способ удовлетворения их был бы тот, чтоб умножить подати и налоги. Правительство всегда с основательностью может обратиться на тот прямой путь, коего, может быть, никогда оставлять не следовало. § 19. Последнее и самое важнейшее правило есть то, что из двух зол должно избирать кратчайшее и легчайшее; а между совершенным разрушением кредита государственного и всех бедствий, от сего происходящих, и между временным, хотя и сильным приумножением податей нет, конечно, никакого сравнения»¹³. Обращает на себя внимание то, что повышение налогов предлагалось М.М. Сперанским как временная мера. Это дополнительно подтверждалось в разделе, где в конкретных цифровых показателях приводились планируемые приходная и расходная части бюджета на 1810 г. Предлагая повышение ставок всех реальных налогов как минимум в два раза, автором «Плана финансов» специально оговаривалось, что все прибавки в податях устанавливаются только на 1810 год.

Александр I согласился с предложениями Сперанского, и в начале 1810 г. «План» был передан императором для обсуждения в Государственный Совет. Текст проекта был одобрен подавляющим большинством в Государственном Совете, и 2 февраля был издан манифест «О мерах, которые намерено правительство предпринять для приведения финансов в надлежащий вид», придавший концепции М.М. Сперанского силу закона. В отличие от предназначенного узкому кругу лиц рабочего проекта, «Манифест» подлежал публичной огласке. Именно поэтому в нем сухой откровенный тон был заменен пространным обоснованием смысла финансовых преобразований. Как отмечалось в «Манифесте», «...ассигнации сохранили свой свободный и обширный ход; но сравнительное их достоинство в отношении к серебру унизились; цены на все вещи возросли; разные состояния людей претерпели от сего великое отягощение, между тем как другие сделали, от сего же самого, нарочитые прибыли, и таким образом долги государственные, возрастаая ежегодно и не имея срочной и определительной уплаты, обратились в действительный и неуравнитель-

ный налог». Уподобив государственные долги «действительному и неуравнительному налогу», «Манифест» констатировал, что для борьбы с этим злом в распоряжении правительства есть целый комплекс мер — «многие источники государственных доходов без малейшего для народу отягощения будут приуготовлены и открыты». Однако поскольку обстановка требует экстренных действий, «...средства на ныне текущий (т.е. 1810 г. — *Ред.*) год приемлемые, по самой настоятельности нужд, ограничиваются двумя: всевозможным сокращением расходов и приумножением в существующих податях и налогах»¹⁴.

Государственные расходы планировалось сократить более, чем на 20 млн рублей. Что же касается увеличения налогов, то Манифест 2 февраля 1810 г. рассматривал эту меру как важную и неотъемлемую часть целой системы широких финансовых преобразований: «...Умеренное возвышение податей, устанавливаемое именно на тот конец, дабы отметить и уничтожить ежегодный налог, в виде долгов доселе существовавший, дабы положить надежные основания их уплате, дабы поддержать самый кредит государственных ассигнаций, дабы постановить твердое начало лучшему устройству финансов и единовременным усилием преградить навсегда их затруднения, дабы дать первое движение тем мерам, кои в течение сего года должны быть постепенно приуготовлены и приведены к исполнению, — умеренное возвышение податей, устанавливаемое в сем виде и с сими точными предположениями, без сомнения, будет признано всеми благомыслящими, мерою столько же необходимою, как и для государства полезною»¹⁵.

За преамбулой «Манифеста» следовали распорядительные статьи, логически распадавшиеся на три основных блока и формулировавшие конкретные меры программы финансовых реформ. Первые статьи признавали все находящиеся в обращении ассигнации «действительным государственным долгом, обеспеченным на всех богатствах империи» и декларировали отмену новых выпусков бумажных денег, отныне все производство ассигнационного банка должно было состоять в замене ветхих денежных знаков новыми. Следующий блок статей предусматривал меры по сокращению государственных расходов. И, наконец, третий — объявлял о повышении налогового бремени, причем произошло не только увеличение всех существовавших прежде податей, но и введение новых.

Как гласил текст «Манифеста», «отменив второй статьею сего манифеста дальнейший выпуск ассигнаций и тем остановив преумножение государственных долгов, устанавливается прибавка в существующих ныне податях и налогах». Были повышены следующие сборы: подушная подать с казенных, удельных и помещичьих крестьян и с мещан, оброчная подать с казенных крестьян, подати с купеческих капиталов и с выплавляемой на заводах меди, таможенные пошлины, гербовый и паспортный сборы, увеличена цена на казенную соль. Кроме того, в столицах (т.е. Петербурге и Москве) вновь устанавливались следующие виды налогов: процентный сбор с крестьян, проводящих торг с лавочек, сбор с иностранных ремесленников, сбор с домов. Новым элементом в фискальных преобразованиях, сформулированных Манифестом 2 февраля 1810 г. было то,

что правительство впервые в истории России сделало попытку привлечь к платежу прямых налогов и поместное дворянство. «Дабы определить сему пособию точную меру, — указывалось в законе, — полагается со всех помещичьих имений, не исключая и удельных, и прочих императорской фамилии принадлежащих, собрать единовременно и единственно на сей 1810 год умеренную часть их чистого дохода, расчисляя оный по количеству недвижимых их имуществ, в деревнях состоящих, по пятидесяти копеек с каждой ревизской души». Манифестом специально оговаривалось, что «все сии прибавки в податях устанавливаются на текущий ныне 1810 год и примут действие свое, считая с 1-го января сего года»¹⁶.

Жесткий курс Сперанского значительно облегчил Министерству финансов дело составления бюджетной росписи. Заявленное в Манифесте «умеренное» на текущий год повышение налогов на деле вылилось в весьма ощутимое усиление податного бремени. Ставки сборов были увеличены в среднем в 1,5 раза. В итоге доходная часть бюджета возросла со 105 млн руб., первоначально запроектированных министром финансов, до 170 млн руб. (позднее займы и «подкрепления» из различных ведомственных сумм и капиталов добавили к этой сумме еще 39 млн руб.). Решительное сокращение по требованию М.М. Сперанского государственных расходов должно было, согласно утвержденной смете, обеспечить положительное сальдо в 25 млн рублей. Однако суровая реальность не оправдала благих намерений реформатора. В действительности было издержано свыше 30 млн руб. сверх утвержденной сметы, бюджетный год и на этот раз завершился дефицитом. Вследствие этого правительство было вынуждено отложить планировавшееся прекращение ассигнационных выпусков на 1811 г., а в 1810 г. выпущено было для покрытия прямых расходов новых банкнот на 43 млн рублей¹⁷.

Сперанский твердо держался декларируемых принципов, и все действия по части финансов с 1810 по 1812 г. были осуществлены под его непосредственным контролем. 1811 год начался тем, что налоги, установленные единовременно, в виде особенной и чрезвычайной меры, были преобразованы в постоянные. Смысл этой акции был обоснован в принятом 25 января Манифесте: «Рассмотрев настоящее положение государственных доходов. Мы находим, что мерами, в течение минувшего года принятыми, доходы государственные получили знатное приращение. В одних доходах постоянных, не считая временных и случайных, приращение сие простиралось ныне более нежели до 100.000.000 руб. Таким образом, сохраняя во всей силе и неприкосновенности постановление о пресечении выпуска ассигнаций, в манифесте 2-го февраля изображенное, яко один из коренных законов империи Нашей, обретаем Мы в настоящем положении доходов достаточные способы не только удовлетворить, без новых налогов, всем расходам на сей год предстоящим, но и оказать в некоторых из них возможное облегчение»¹⁸.

Однако декларируемое Манифестом «облегчение» ограничилось только отменой сбора с помещичьих доходов, взимаемых в размере 50 коп. с каждой ревизской души. Хотя в 1811 г. не было сделано ника-

кого возвышения в податных окладах, состоялось принятие ряда законодательных актов, принесших в казну дополнительные поступления: 18 мая был издан Манифест о новой переписи населения, существенно увеличивший число налогоплательщиков за счет естественного демографического прироста; установлена со введением вольной соляной продажи пошлина на прием соли¹⁹, сильно возвышена винная пошлина в привилегированных губерниях²⁰.

Очередное повышение налогов не смогло, тем не менее, закрыть проехи в бюджете на 1812 год. Ожидаемая сумма доходов обеспечивала лишь $\frac{2}{3}$ предполагаемых расходов (234 из 340 млн руб.). В новой ситуации министр финансов выступил с инициативой введения новых податей. Это предложение Д.А. Гурьева было под влиянием М.М. Сперанского отвергнуто Государственным Советом, и 29 января 1812 г. был издан манифест, в котором повелевалось все текущие расходы удовлетворить из существующих доходов²¹. Но менее, чем через две недели, 11 февраля, был издан новый манифест, учреждавший очередные временные прибавки в податях и новые пошлины. Однако, согласно логике Сперанского, последовательно отстаивавшего сформулированную в «Плане» программу реформирования финансов, никакого противоречия между двумя законодательными актами не существовало. Ожидаемые от повышения налогов денежные средства предполагалось потратить не на покрытие ежегодных расходов, а выделить по целевому назначению на оздоровление государственной кредитной системы. Еще в 1810 г. по замыслу М.М. Сперанского была учреждена Комиссия погашения долгов, действовавшая независимо от Управления финансов и отвечающая за платежи по займам и погашение ассигнаций. Манифест 11 февраля предоставлял в распоряжение Комиссии специальный капитал — доход от продажи государственных имуществ и суммы от прибавок к налогам. Последние складывались из повышенных подушной и оброчной податей, сбора с купеческих капиталов, пошлин с чая, пива, гербовой бумаги, паспортов, подорожных, пересылки писем и посылок. Кроме того, были установлены новые пошлины с торгующих крестьян и учрежден сбор с помещичьих доходов по добровольному их объявлению. Прибавки не должны были включаться в общую роспись государственных доходов, а предназначались «единственно на погашение долгов»²². Но, несмотря на принятый законодательный акт, Комиссия погашения долгов так и не приступила к своей деятельности, хотя новые подати и налоги были введены в действие. Предположения М.М. Сперанского об отдельном управлении долгами и источниками их обеспечения, подобно многим другим частям его плана, не осуществились: налоги, назначенные на погашение долгов, пошли в общую массу казны, остро нуждавшейся в средствах для ведения войны 1812 г., которая обострила неблагоприятное состояние экономики империи²³.

Манифестом 11 февраля о преобразовании Комиссии для погашения долгов и очередном повышении налогов завершилась финансовая деятельность М.М. Сперанского. Обвиняемый многочисленными

недоброжелателями в таких грехах, как членство в масонской ложе, секретные контакты с агентами Наполеона и продажа государственных тайн, еще недавно самый влиятельный сановник России попал в царскую немилость и 17 марта 1812 г. был выслан из Петербурга под надзор полиции.

Что же послужило причиной опалы всесильного Государственного секретаря и провала его программы оздоровления отечественных финансов? По всей видимости, решающими стали два обстоятельства. Во-первых, для решения таких глобальных задач, как создание стабильной денежной единицы и рационализация государственных расходов, было выбрано далеко не благоприятное время. Кризисная экономическая ситуация усложнялась вынужденным разрывом традиционных деловых связей в результате присоединения к системе «континентальной блокады» Англии, а также с колоссальными военными расходами в преддверии неизбежного столкновения с наполеоновской Францией.

Другой промах Сперанского заключался в том, что для борьбы с одним злом, бумажно-денежной инфляцией и ее последствиями, было выбрано зло едва ли меньшее — существенное ужесточение налогового бремени. Ни одна правительственная акция не вызывала столь единодушного неприятия всех слоев общества, как эта. В итоге реформаторские начинания разбились о глухую стену всеобщего осуждения. По справедливому наблюдению одного из дореволюционных исследователей, «как ни старался Сперанский разъяснять свою теорию в введениях к манифестам, коими объявлялось то прекращение выпуска ассигнаций, то усиление прежних налогов, то введение новых, то учреждение банков и комиссии погашения долгов, то, наконец, продажа государственных земель, — все это было принято публикой и массой народа только с одной стороны — как сознание правительства в расстроенном состоянии финансов государства и как отягощение всех классов новыми налогами с целью увеличения государственных доходов. В результате большинство пришло в такому заключению: «прежде не говорили нам о плохом состоянии финансов, о долгах государственных и не возвышали податей и налогов»²⁴. По словам другого автора прошлого века, после очередного повышения налогов «народ почувствовал новую тягость и виновником этого начал считать Сперанского; тогда заговорили: дерет этот попович кожу с народа»²⁵.

Несогласие с курсом Сперанского, и прежде всего с повышением налогов, высказывали и многие известные общественные деятели. Уже в 1810 г. В.П. Кочубей, член состоявшего из либеральных единомышленников царя Негласного комитета, подал Александру I записку «Об исправлении финансовой системы», в которой отмечалось, «что нельзя отнюдь ожидать, чтоб одни налоги могли вывести нас из затруднительного положения, в коем мы находимся. В настоящем распорядке вещей всякий год надобно будет их добавлять и правительство, обращаясь в круге порочном, никогда из оного не выйдет»²⁶.

Если даже сторонники умеренных реформ, вроде В.П. Кочубея, критиковали действия правительства, то консервативная оппозиция решительно

высказалась против осуществления социально-экономических преобразований. Ее своеобразным манифестом стала написанная великим русским историком Н.М. Карамзиным «Записка о старой и новой России». Рукопись «придворного историографа» ходила в списках во многих модных дворянских салонах, а в 1811 г. попала к императору. «Записка» отражала недовольство возможностью какого-либо ограничения самодержавия, и с этой точки зрения нелицеприятному разбору подвергались все начинания М.М. Сперанского, в том числе и его финансовые преобразования. «Умножать государственные доходы, — писал Н.М. Карамзин, — новыми налогами есть способ весьма ненадежный и только временный... Казна богатеет только двумя способами: размножением вещей или уменьшением расходов — промышленностью или бережливостью... Миллион, сохраненный в казне за расходами, обращается в два; миллион, налогом приобретенный, уменьшается ныне в половину, завтра будет нулем»²⁷.

Авторитетное мнение такого серьезного оппонента, как Н.М. Карамзин, без сомнения, повлияло на отстранение Сперанского от государственной деятельности и на переход Александра I на сторону сильной партии противников социально-экономических преобразований. Оказались невостребованными разработанные Сперанским многообещающие проекты — судебная реформа, учреждение Государственной думы, к осуществлению которых Россия приступит лишь через несколько десятилетий²⁸. Эта же судьба постигла и основанный на рациональных началах «План финансов».

Однако нельзя сказать, что развитие финансовой науки в России остановилось. Более того, уже через несколько лет после «Плана финансов», в 1818 г., был опубликован первый крупный труд в области налогообложения — «Опыт теории налогов». Эта работа принадлежала перу русского государственного деятеля, экономиста Н.И. Тургенева (1789—1871 гг.), который по праву считается зачинателем российской науки о налогообложении. Н.И. Тургенев теоретически обосновал, что собираемые средства необходимы для выполнения многих государственных функций, и требовать уничтожения налогов значило бы требовать уничтожения самого общества. «Государство, или, точнее сказать, правительство, ничего не может делать для граждан, если граждане ничего не делают для государства», — отмечал Н.И. Тургенев. При этом потенциальный предел налогового бремени Н.И. Тургенев напрямую увязывал с образованностью народа: «Успехи образованности, по мере их благотельного влияния на нравы и обычаи народов, действовали и на усовершенствование системы налогов... налоги начали быть распределяемы и собираемы с большею справедливостью и платимы с большей готовностью»²⁹.

Некоторое время спустя в Казани увидело свет другое известное исследование, ставшее серьезным вкладом в развитие финансовой науки — книга И. Горелова «Теория финансов» (1845 г.), посвященная общей теории налогообложения, монопольным доходам и государственному кредиту. И в последующем, в XIX и начале XX в., в России вышло немало известных трудов по теории налогов. Их проблематика, в основном, затрагивала вопросы сущности налогов, их форм, видов, выполняемых ими функций.

Широко известными стали имена таких ученых-экономистов, как И. Озеров, А.А. Исаев, А. Соколов, В. Твердохлебов, И. Янжул, которых по праву можно отнести к классикам отечественной экономической науки.

ПЕРЕХОД ОТ РЕФОРМ К ЧАСТНЫМ МЕРАМ

Менее чем через два месяца после издания последнего финансового манифеста Сперанского была отменена одна из важных установок «Плана финансов» — сокращение объема бумажных денег. 9 апреля 1812 г. последовал манифест «О введении повсеместно единообразного обращения государственных банковых ассигнаций», в котором говорилось: «Доходящие до нас сведения о затруднениях, каковые возникли по обстоятельствам в некоторых губерниях империи нашей в частных и публичных денежных оборотах, убеждают паче и паче в необходимости ввести повсеместно единообразное обращение государственных банковых ассигнаций»³⁰. Согласно этому манифесту повелевалось: подати, налоги, недоимки, определенные на серебро, взимать ассигнациями по 2 рубля за рубль, а доходы таможенные, лесные, почтовые, оброчные и с казенных земель — по три рубля за рубль. Данные меры, с помощью которых Министерство финансов предполагало сразу и решительно восстановить упавшую стоимость ассигнаций, в действительности только усложнили денежное обращение и создали так называемый простонародный лаж, продержавшийся до 1830 года. В стране появились как бы два самостоятельных вида денег — металлические и бумажные, причем соотношение их ценности часто определялось соглашением частных лиц при заключении конкретных сделок. Однако две цели все же были достигнуты: во-первых, фиксация курсов ограждала интересы казны от возможных потерь под влиянием бумажно-денежной инфляции; во-вторых, допущение в частных сделках свободного обращения наряду с ассигнациями звонкой монеты защищало частные капиталы от обесценения.

Манифест 9 апреля 1812 года знаменовал собой отказ от последовательных, ориентированных на перспективу реформ и переход к новому правительственному курсу, характеризующемуся нацеленностью на решение преимущественно текущих проблем. Проводником этого курса стал вышедший из тени после ухода Сперанского министр финансов Д.А. Гурьев, опытный царедворец, служивший в Министерстве финансов со времени его основания, тонкий гурман и знаток кулинарного искусства, настолько известный в этом качестве, что многие современники приписывали ему авторство рецепта знаменитой «гурьевской каши». (Справедливости ради стоит отметить, что этот деликатес — многослойная манная каша, переложенная молочными пенками, украшенная фруктами и орехами, политая абрикосовым соусом — по всей видимости, был все-таки изобретен не самим министром финансов, а его крепостным-поваром, известным в Петербурге кулинаром Захаром Кузьминым.)

Деятельность Д.А. Гурьева в качестве руководителя финансового ведомства не отличалась строго определенной последовательностью: министр умел легко отказываться от ранее принятых решений, если обстоятельства момента доказывали их неэффективность или ошибочность. Об этом ярко свидетельствуют два эпизода. Так, выступив в самом начале своей деятельности сторонником выпуска ассигнаций, Гурьев впоследствии активно проводил изъятие из обращения бумажных денег. Другим проявлением известной гибкости министра финансов стали его меры в области таможенной политики. Правительство традиционно выдерживало выгодный для российской промышленности курс. Отступление от него произошло в 1816 г., когда Гурьев осуществил отмену многих прежних запрещений, а в 1819 г. был подписан последовательно либеральный тариф, которым не замедлили воспользоваться иностранные предприниматели. В результате их деятельности западноевропейские товары наводнили рынки России, многие отечественные заводы и фабрики, не выдержав иностранной конкуренции, прекратили свое существование, и наступил промышленный кризис. Совсем не случайно русские купцы называли тариф 1819 г. «вторым разорением» после наполеоновского нашествия. Их неудовольствие и многочисленные жалобы убедили правительство в невозможности русской промышленности конкурировать с западноевропейской. В итоге министр финансов был вынужден прибегнуть к противоположной крайности, подписав в 1822 г. запретительный протекционистский тариф, сохранившийся без существенных изменений до 1850 г.³¹

Существенные изменения за довольно короткий срок претерпели и взгляды министра финансов на принципы налоговой политики. Вначале он не только поддерживал жесткие меры Сперанского, но и выступал с собственными предложениями по ужесточению податного бремени. Но уже в скором времени стало ясно, что осуществленные в 1810—1812 гг. повышения ставок всех старых налогов и введение новых подорвали налогоспособность населения. В тяжелом для страны 1812 году общее количество недоимок достигло 120 млн руб., а в первую треть 1813 г. оно умножилось еще на 60 млн. Правительство вынуждено было пойти на уступки и 30 августа 1814 г. опубликовало манифест, согласно которому были аннулированы по всей империи податные недоимки до 1-го января 1813 г., а для губерний, наиболее пострадавших от неприятеля, отменены за 1813 г. подушные подати и процентные деньги с купеческих капиталов. Равным образом отменено было взыскание недоимок и штрафов по процентному сбору с помещичьих доходов за 1812—1814 гг., а также «всякого рода начисления по делам казенным, более десяти лет продолжающимся, либо неумышленные утраты не свыше двух тысяч рублей»³².

Резкое падение налогоспособности населения проходило на фоне не прекращавшейся инфляции, вызывавшей рост цен на все товары, в том числе предметы первой необходимости. Известный своими либеральными взглядами председатель Департамента государственной экономии Н.С. Мордвинов в специальном «мнении», представленном в 1816 г. на рассмотрение

Государственного Совета, оставил образное описание современного положения в империи. «Томление России уже велико, — писал он, — и все состояния (т.е. сословия. — *Ред.*) страдают. Ропот этот распростерся уже по всем пределам государства; в каждом городе, в каждом семействе, при каждой встрече, посреди беседы, о чем ныне разглагольствуют? Чем речь каждого растворяется, и умы, и сердца горечью наполняет? Жалобой на дороговизну, на ущерб капиталов, на умаление имущества для удовлетворения необходимо нужным издержкам. Богатый жалуется, что сделался бедным, избыточный — недостаточным, довольный — нуждающимся, и голос многочисленного народа громок и убедителен»³³.

В подобной ситуации Д.А. Гурьев отказался от идеи ужесточения податного бремени. Во всеподданнейшем докладе 14 декабря 1816 г. он изложил свое мнение о необходимости обратиться к упрочению государственного бюджета, не прибегая к увеличению налогов, а единственно путем сокращения издержек³⁴. Однако, не сумев выдержать предложенный им же курс, министр финансов разработал проект введения таких налогов, которые «справедливы и способны умножить государственный доход». Такими свойствами обладало, по мысли Гурьева, косвенное обложение.

Первой мерой, нацеленной на усиление эффективности косвенного обложения, стало усовершенствование соляного налога. Потребность в соли увеличивалась, а добыча ее не только не росла, но сокращалась, несмотря на такие меры, как приписка к источникам нескольких тысяч казенных крестьян, освобожденных от податей, отвод все большего количества земель, устройство новых солеваренных заводов. В 1810 г., когда убытки казны от соляной операции достигли невиданных пределов, правительство учредило при Министерстве финансов «временную комиссию по снабжению государства солью» для изучения проблемы. В результате был принят ряд законодательных постановлений, изменивших чисто казенный характер соляной регалии.

Высочайшим манифестом 1811 г. была дозволена частным лицам вольная продажа соли в государстве. При условии ее приобретения у казны, которая сохранила за собой торговлю по городам для предупреждения монополии с чрезмерным, в отягощение народа, возвышением цен на соль, а в 1818 г. был принят новый Соляной устав, призванный повысить эффективность поступления налога. Характер казенной монополии в целом сохранялся. Общее заведование всей соляной операцией по добыче, перевозке и продаже соли было сосредоточено в особых соляных правлениях и казенных палатах. Новым являлось то, что казенные источники разрешалось отдавать в частное содержание, но с тем, чтобы содержатели их доставляли извлеченную соль в казну по назначенной цене. В случае перепроизводства дозволялось излишнее для казны количество обращать в вольную продажу по уплате установленного акциза. Соль, добываемая из частных источников, могла их владельцами продаваться или казне по установленной цене, или частным лицам, но в последнем случае с уплатой в казну акциза в размере, определявшемся ежегодно особыми расписаниями. Соль, привозимая из-за границы, облагалась таможенной

пошлиной. Стоимость соли при казенной добыче обходилась значительно дороже, чем частным солепромышленникам: «государственная» давала казне чистой прибыли в среднем 18,8 коп. с пуда, а «частная», при взимании с нее акциза, — 26,7 коп. В целом несмотря на всю сложность действовавшей системы, доход от продажи соли и акциза получался сравнительно незначительный. В то же время разработка соляных богатств России, большинство которых принадлежало казне, производилась крайне неудовлетворительно, вследствие чего продажные цены были чрезвычайно высоки.

В поисках повышения эффективности налогообложения Гурьев не останавливался на увеличении ставок уже существовавших косвенных налогов. В 1821 г. им были предложены новые налоги в виде пошлин с наследства, духовных завещаний, крепостных актов и гербовой бумаги, которые были введены в действие указом 24 декабря³⁵. Однако самым масштабным начинанием в налоговой сфере, сулившим хорошие финансовые результаты, но так и не оправдавшим себя, стала осуществленная Гурьевым попытка введения винной монополии в 20 губерниях. Питейный доход играл чрезвычайно важную роль в финансовой системе российского государства, представляя собой наиболее крупный и непрерывно возрастающий источник поступления денег в казну. По своему значению он может быть сравним с подушной податью, вместе с которой по существу и представлял основу государственного бюджета.

В начале XIX в. поступление в казну питейного налога осуществлялось с помощью так называемой откупной системы, которая на протяжении предыдущего столетия сосуществовала с другими формами сбора, а с 1795 г. стала единственным способом взимания питейного налога. Механизм его состоял в следующем: раз в четыре года объявлялись торги, на которых частные предприниматели на соревновательной основе за определенную денежную сумму приобретали право торговли крепкими спиртными напитками на объявленной территории откупа (с конца XVIII в. откупа отдавались целыми уездами и даже губерниями). Размер откупа определялся, исходя из поступлений прошлого года плюс надбавка, устанавливаемая правительством по согласованию с откупщиком, который был обязан сразу же выплатить государству в виде залога третью часть годового платежа. Оставшаяся часть выплачивалась государству после реализации крепких напитков, закупавшихся откупщиком у производителей — государства или помещиков. Полученная сверх установленной суммы прибыль шла откупщику, во временном пользовании которого в период действия договора находились все принадлежащие казне кружечные дворы, кабаки и магазины.

Откупная система имела в правительстве значительное число убежденных сторонников. Как утверждают, Государственный казначей Ф.А. Голубцов, «никакой другой из столь значащих государственных доходов не поступает в казну с такой определительностью, исправностью и удобностью, как откупной... Ни в одной державе в Европе винная часть не отправляется с такой легкостью и удобностью, как в России, ибо всюду

она сопряжена со многими затруднениями, и расходы на сию часть бывают вовсе не соразмерны против здешних»³⁶. Увеличив государственный доход, эта система породила вместе с тем массу зла. По свидетельству современников, резко возросло употребление населением крепких спиртных напитков. Повальное пьянство поощрялось различными способами самими откупщиками, заинтересованными в получении большей прибыли. Система откупов была весьма несовершенной и с точки зрения рациональной организации фиска. Сумма выплачиваемого населением налога, который определялся разницей между стоимостью издержек производства и продажной ценой водки, не составляла чистого дохода казны — значительная часть поступлений оседала в карманах откупщиков. По словам министра финансов Д.А. Гурьева, «содержатели откупов, умножая свои прибитки за счет народа и казны и мало-помалу соединяя в небольшом числе рук великие капиталы, из сборщиков дохода превратились в распорядителей оного в свою пользу»³⁷. Министр финансов находил, что в принципе все сборы с предметов потребления следовало бы перевести в форму акциза. Признавая сложность этой задачи, он предложил для начала изменить систему организации питейного налога, учредив как переходную меру казенное управление. Инициатива Д.А. Гурьева была одобрена, и 2 апреля 1817 г. состоялось принятие «Устава о питейном сборе».

Согласно новому закону в 1819 г. в великороссийских губерниях взамен откупов вводилось казенное управление питейными сборами. Всей оптовой торговлей ведала казна, а заготавливалось вино как на казенных, так и частных заводах. В каждом городе устраивалась одна казенная ведерная лавка, где винные приставы принимали вино от поставщиков и продавали его за наличные деньги крупнооптовыми партиями частным лицам (не менее 200 ведер) и в «питейные заведения» (не менее 40 ведер). Дробная продажа из питейных заведений предоставлялась за определенную плату по особым дозволительным свидетельствам купцам 3 гильдии, мешанам и крестьянам. Причем одно лицо получало в заведование не больше двух питейных домов, а если желающих открыть питейное заведение в одном месте было несколько, то разрешение выдавалось по жребию. Содержатели питейных заведений обязывались продавать вино по той цене, за которую они его выкупили в казенном магазине (сначала 7, затем 8 рублей за ведро), но в качестве вознаграждения они получали право продавать изделия водочных заводов, пиво и мед по свободной цене, а наливки и настойки собственного приготовления дороже казенной цены на два рубля с ведра.

Вскоре вслед за введением нового порядка сбора, начиная с 1821 г., питейный налог стал безостановочно понижаться. Д.А. Гурьев принимал самые разнообразные меры для исправления положения: вице-губернаторы, у которых замечался резкий упадок дохода, смещались, избалованные в злоупотреблениях предавались суду, назначались многочисленные сенаторские ревизии. Однако никакие административные усилия не могли остановить падение дохода. Преемники Гурьева, исходя исключительно из интересов фиска, восстановили в 1827 г. откупа, и, таким образом, мысль

о необходимости введения акцизной системы, для которой казенное управление должно было служить только промежуточной ступенью, осталась неосуществленной.

Деятельность Гурьева на посту министра финансов была типичной для той поры александровского царствования, когда наметился переход от либеральных начинаний к консервативному курсу. На место приверженцев решительных мер приходили чиновники, действовавшие с оглядкой, единомышленников и советников сменяли дисциплинированные исполнители «монаршей воли».

¹ Цит. по: *Погребинский А.П.* Очерки истории финансов дореволюционной России. М., 1954. С. 18.

² *Тернер Ф.Г.* Государство и землевладение. СПб., 1896. Ч. 1. С. 304.

³ *Трирогов В.* Община и подать. СПб. 1882. С. 164.

⁴ *Дружнин Н.М.* Государственные крестьяне и реформа П.Д. Киселева. Т. 1. М., 1946. С. 332.

⁵ *Дружнин Н.М.* Государственные крестьяне и реформа П.Д. Киселева. Т. 2. М., 1958. С. 130, 139.

⁶ Там же. С. 138

⁷ *Дружнин Н.М.* Указ. соч. Т. 1. С. 353.

⁸ *Корф Н.* Жизнь графа Сперанского. Т. 1. СПб., 1861. С. 189.

⁹ Вопреки принятой Сперанским практике текст доклада не был напечатан даже для членов Государственного Совета, оставшись в рукописном виде. В полном объеме «План финансов» был опубликован 75 лет спустя в «Сборнике Русского императорского исторического Общества» (Т. 45. СПб., 1885).

¹⁰ *Налоги: Учеб. пособие. 5-е изд. перераб. и доп. / Под ред. Д.Г. Черника.* М.: Финансы и статистика, 2001. С. 21.

¹¹ *Сборник императорского Русского Исторического общества.* Т. 45. СПб., 1885. С. 2.

¹² Там же. С. 13.

¹³ Там же. С. 10.

¹⁴ ПСЗ-1. Т. XXXI. 1830. № 24. 116. С. 54—55.

¹⁵ Там же.

¹⁶ Там же.

¹⁷ *Печерин Я.И.* Исторический обзор росписей государственных доходов и расходов с 1803 по 1849 год включительно. СПб., 1896. С. 19—21.

¹⁸ ПСЗ-1. Т. XXXI. 1830. № 24. 494.

¹⁹ Там же. Манифест от 5 ноября. № 24.851.

²⁰ Там же. Манифест от 11 декабря. № 24.913.

²¹ Там же. Манифест от 29 января 1812 года. № 24.976.

²² Там же. Манифест от 11 февраля 1812 года. № 24.992.

²³ Министерство финансов. 1802—1902. Т. 1. СПб., 1902. С. 180—181.

²⁴ *Калачов М.* О заслугах графа Сперанского в финансовом отношении // Юридический вестник. 1880. Январь—февраль. С. 13.

- ²⁵ Печерин Я.И. Указ. соч. С. 37.
- ²⁶ Блиох И.С. Финансы России XIX столетия. Т. 1. СПб., 1882. С. 102.
- ²⁷ Карамзин Н.М. Записка о старой и новой России. М., 1977. С. 187.
- ²⁸ См.: Ганелин Р.Ш. Российское самодержавие в 1905 году. Реформы и революция. СПб., 1991. С. 131; Политическая история: Россия — СССР — Российская федерация. Т. 1. М., 1996. С. 165.
- ²⁹ Тургенев Н.И. Опыт теории налогов. 3-е изд. М: Госсэкономиздат, 1937. С. 9—10.
- ³⁰ ПСЗ-1. Т. XXXI. 1830. № 25.080.
- ³¹ Киняпина Н.С. Политика русского самодержавия в области промышленности. М., 1968. С. 96—97.
- ³² ПСЗ-1. Т. XXXI. 1830. № 25.671.
- ³³ Иконников В. С. Мордвинов. СПб., 1873. С. 175.
- ³⁴ Министерство финансов... Т. 1. С. 184.
- ³⁵ ПСЗ-1. Т. XXXI. 1830. № 28.214.
- ³⁶ Министерство финансов... Т. 1. С. 111.
- ³⁷ Терский Н.С. Питейные сборы и акцизная система в России. СПб., 1897. С. 7.

ПОДАТНАЯ СИСТЕМА НИКОЛАЕВСКОЙ ЭПОХИ

ГЛАВНЫЕ ЧЕРТЫ НАУКИ УПРАВЛЕНИЯ Е.Ф. КАНКРИНА

В конце царствования под влиянием революционных событий в Европе, выступления в 1820 г. солдат лейб-гвардии Семеновского полка, одного из старейших гвардейских полков, сыгравших решающую роль в перевороте 1801 г., Александр I разочаровался в государственных делах, впал в мистицизм и мечтал удалиться от престола. С либеральными проектами было покончено, в последние годы правления Александра I восторжествовали консервативно-охранительные начала, место преобразователя Сперанского занял солдафон Аракчеев, имя которого стало нарицательным. После унылых и мрачных последних лет пребывания Александра I на троне воцарение его младшего брата Николая внесло явное оживление в жизнь страны. В первые годы царствования нового самодержца в обществе было достаточно широко распространено представление о нем как о новом Петре.

Однако Николай I не был гибким политиком, усвоенным с детства идеям он следовал всю жизнь. В государственном управлении он придерживался консервативного принципа, отказавшись от коренных перемен в системе правления. Главной задачей ему виделось не улучшение государственного устройства, а упорядочение его. Ключевыми словами для понимания личности императора, при котором российское самодержавие достигло своего апогея, стали долг и обязанность.

С целью элементарного упорядочения управления была проведена кодификация законов, поскольку в первой трети XIX в. еще продолжало действовать Соборное Уложение 1649 г. Гигантская работа по подготовке Полного собрания законов Российской империи под руководством Сперанского, вновь приближенного ко двору, была завершена к 1830 г. На протяжении 30 лет царствования Николая в центре внимания стояла крестьянская проблема. Одним из важнейших мероприятий по крестьянскому вопросу была реформа государственной деревни 1837—1841 гг. (так называемая реформа Киселева).

Общей тенденцией перестройки государственного управления стала военизация государственного аппарата. Вся бюрократическая система достигла предельной централизации и должна была, по мысли Николая, действовать с той же стройностью и дисциплиной, что и армия, которая представлялась идеальным образцом для устройства всего общества. Бюрократизация аппарата управления повлекла расширение штата чиновников различных ведомств, постепенно делопроизводство приобретало все более формальный канцелярский характер. Из-за этого зачастую тормозилась реализация

распоряжений высшей власти. Николаю оставалось только сетовать на то, что Россией правят столоначальники. Поэтому наиболее важные дела император подчинил своему личному контролю. Особое значение приобрела Собственная Его Императорского Величества Канцелярия, а в ней — Третье Отделение, занимавшееся политическим сыском.

Финансовую политику первой половины царствования Николая I проводил уроженец Германии Егор Францевич Канкрин. В Россию, где уже служил его отец, он попал в возрасте 23 лет. В 1799 г. он начал свою карьеру в Министерстве внутренних дел, а в 1811 г. издал сочинение «О средствах продовольствия больших армий», которое обратило на себя внимание Александра I, назначившего автора в 1812 г. генерал-интендантом сначала Первой Западной армии, а в следующем году — всех действующих армий. После увольнения с должности генерал-интенданта в 1820 г. Канкрин участвовал в работе Совета Военного министерства, был членом Государственного Совета, а в 1821 г. опубликовал свое наиболее известное сочинение «Всемирное богатство и государственное хозяйство», в котором сформулировал свое понимание образцовой финансовой системы. В 1823 г. Александр I назначил Канкрин министром финансов, что позволило ему приступить к претворению в жизнь своих теоретических построений.

Как отмечали авторы солидного исследования, опубликованного в прошлом веке, финансовая система Канкрин была удивительно проста и несложна: граф находил большое сходство между государственным и частным хозяйствами, и на этом основании главные черты его теории заключали в себе те именно выводы, которые он извлекал из повседневной практической жизни и которым он оставался верен всегда. О повседневной жизни Канкрин ходило множество анекдотов. Уже министром его видали дома почти постоянно в солдатской шинели и с дешевой сигарой русского производства, свои старомодные часы он ценил выше других, распечатанные конверты никогда не выбрасывал и сохранял на всякий случай. Своим близким он говорил: «Бедность приучила меня с неохотой отдавать деньги, и потому я теперь нарочно не записываю своих расходов, чтобы не раздражаться их обширностью. В государственном, как и в частном быту, необходимо помнить, что разориться можно не столько от капитальных расходов, как от ежедневных мелочных издержек. Первые делаются не вдруг, по зрелом размышлении, а на последние не обращаешь внимания, между тем копейки растут в рубли.»¹

В одном из своих обзоров за 1826 г. Канкрин подробно изложил взошедшему на престол императору Николаю I свои принципы управления государственными финансами. «Главные черты ныне принятой финансовой системы, — писал он, — основаны на том простом правиле, что народ ежегодно должен собрать обыкновенными способами то, что потребно на содержание государства; но что потребности сии должны быть умеряемы до такой степени, чтобы платежи не служили к излишнему отягощению, а еще менее — к обеднению народа». Далее Канкрин сформулировал «частные правила системы», причем первые два относились к основам

налоговой политики: «1). Изворачиваться естественными доходами государства, а потому: избегать новых займов, особливо заграничных, а еще более гибельнейшего умножения массы ассигнации, равно, по мере возможности, и новых налогов. 2). Делать всевозможные облегчения в повинностях, улучшить существующие источники доходов и приостановить упадок других»².

Одним из самых крупных успехов Канкрина стало установление рекордно малых показателей дефицитов бюджетов, достигнутых в первые годы царствования Николая I благодаря резкому сокращению государственных расходов. Сокращение расходов по бюджетной росписи 1827 г. против 1823 г. составляло 65 млн руб., причем наибольшее уменьшение приходилось на смету Военного министерства. Во всеподданнейшем отчете, посвященном 10-летию своего управления Министерством финансов, Е.Ф. Канкрин так комментировал эти достижения: «Хотя вышеозначенные уменьшения балансовых по росписям итогов лицам, менее опытным по части финансов, могли представляться в виде неблагоприятном, но Министр финансов остался убежденным, что только сим способом можно избежать новых налогов и что уменьшение расходов, поколику оно возможно, и облегчение тягостей народа составляют одно из важнейших правил науки управления»³.

Система Канкрина, не отличаясь какими-либо новаторскими подходами, была нацелена исключительно на упорядочение и рационализацию государственных финансов. Уже первые мероприятия нового министра проявили его последовательность и решительность в осуществлении избранного курса. В 1826 г. был издан новый таможенный тариф, основанный на тех же началах протекционизма, что и тариф 1822 г. При подготовке его проекта Е.Ф. Канкрин изложил свою таможенно-тарифную программу, которой остался верен в течение всего периода своего пребывания на государственном посту. «Министр финансов по части таможенной всегда имел в виду то правило, чтобы по возможности уменьшать пошлину с отпускных наших товаров, и особливо с тех, сбыт коих может быть стеснен взимаемою с них пошлиною. С другой стороны, опыты доказывают, что запрещение привоза тех совершенно необходимых товаров, кои не выделяются у нас вовсе или в достаточном количестве или в надлежащем совершенстве, не уменьшая самого потребления, вредит честной торговле, лишает казну справедливого дохода, поддерживает лишь только контрабанду, процветанию наших фабрик наиболее вредную, и, наконец, затрудняет нашу торговлю, а по некоторым видам даже препятствует усилению вывоза наших произведений»⁴.

Канкрин видел в высоком таможенном обложении ввозимых промышленных продуктов не только способ покровительства отечественной промышленности, но и своеобразное средство пополнения казны в первую очередь за счет привлечения к платежу налогов представителей привилегированных неподатных сословий, в большей степени ориентированных на потребление импортных товаров. В итоге благодаря повышению пошлин на импортируемые товары таможенный доход с 11 млн руб. в 1824 г. поднялся

до 26 млн руб. в 1842 г.⁵ С другой стороны, правительство понижало в интересах отечественных сельскохозяйственных производителей пошлины на вывозимое сырье. За стремление достичь благодаря системе покровительственных таможенных тарифов перевеса вывоза над ввозом современники называли Канкрин «русским Кольбером»⁶. Торговые обороты России за 1825—1855 гг. увеличились в несколько раз, но рост их сдерживало отрицательное отношение правительства к железным дорогам и развитию паровозов. При плохом состоянии транспорта развитие внутренней торговли шло недостаточно интенсивно и в 1-й половине XIX в. она все еще носила ярмарочно-караванный характер. Одной из особенностей тарифа 1826 г. являлось обложение значительной пошлиной привозного сахара с целью поощрения русского свеклосахарного производства, что привело к быстрому росту этой отрасли промышленности. Если первый свеклосахарный завод в России возник в 1802 г., то в 1845 г. было уже 206 фабрик с производством в 484 тыс. пудов, а еще через три года — 340 заводов с производством в 900 тыс. пудов.

Восстановление системы откупов. Крупным налоговым мероприятием Е.Ф. Канкрин на посту министра финансов стали отмена не оправдавшего себя в фискальном отношении казенного управления питейными сборами и возобновление откупной системы, которая резко поправила состояние бюджета и стала вскоре самым крупным источником государственного дохода. Нравственная уязвимость решения проблем империи за счет спаивания народа была очевидна. Сбор налога сопровождался огромными злоупотреблениями откупщиков, которые поставляли вино казне на выгодных для них условиях, пользовались рядом судебных привилегий, освобождались от постоев и казенных служб. Купцы-откупщики получали колоссальную прибыль, нередко достигавшую 300%. Так, чистая прибыль крупнейшего откупщика России XVIII в. Саввы Яковлева от продажи вина в Москве и Петербурге составляла более 300 тыс. руб. в год. Однако соображения прагматизма взяли верх. Как писал Канкрин в записке «О разных способах взимания питейного дохода», поданной в 1826 г. Николаю I, более всего было бы желательно «заменить питейный сбор другими налогами, но ни один из них не может дать столько, сколько дает казне питейный доход, а увеличение существующих налогов может вызвать большие неудобства»⁷.

Е.Ф. Канкрин приписывал падение питейного дохода двум основным причинам: во-первых, злоупотреблениям чиновников питейного управления, не исключая во многих случаях вице-губернаторов. Кроме того, вино-торговцы, нарушая закон, продавали так называемое корчемное вино, тайно выкуренное или же тайно доставленное из Малороссии, Царства Польского и прибалтийских губерний. Дело в том, что эти местности империи находились на особом положении, и производство в них алкогольных напитков облагалось меньшей ставкой сборов. Помещики за право винокурения платили лишь подушную подать в размере 1 руб. с ревизской души, а города, также пользовавшиеся этим правом, отдавали питейную торговлю на откуп, называемый «чарочным»⁸.

В 1827 г. откупа в великорусских губерниях были восстановлены. Согласно откупным условиям вино в известной пропорции заготавливалось казной и отпускалось откупщикам по определенной цене, близкой к заготовительной. Сверх этой пропорции откупщики приобретали вино там, где находили для себя более выгодным. Продажные цены были фиксированы и составляли при переложении на серебро в зависимости от сортов водки от 3 до 6 руб. за ведро. С производителей пива и меда, равно как и с владельцев частных водочных заводов, взимался особый акциз, который было предоставлено собирать откупщику в свою пользу. В случае если откупа оставались не сданными с торгов или откупщик оказывался несостоятельным, откуп поступал в казенное заведование. При этом Министерством финансов назначались особые управляющие, как правило, из числа лиц, имевших опыт винной торговли. Восстановление откупной системы не только остановило наметившийся при казенном управлении упадок питейного налога, но способствовало резкому увеличению его поступлений в государственный бюджет.

Введение табачного акциза. Начиная с 1762 г. в России существовала система свободной от обложения продажи табака. Вновь к обсуждению вопроса о налоге на табак как средстве удовлетворения государственных потребностей в 1824 г. обратился Е.Ф. Канкрин, изучивший опыт иностранных государств, где этот налог, составляя важнейший источник доходов, взимался в разных формах. Так, во Франции существовала табачная монополия, двумя главными особенностями которой были запрет на производство табака без ежегодного разрешения администрации и условие обязательной сдачи произведенного продукта в казну. В Англии налог на табак взимался с XVII в. в виде ввозной пошлины (при этом его разведение внутри страны было запрещено). В Германии же существовал специальный акциз, которым облагались табачные плантации. Придя к выводу, что наиболее оправданной является акцизная форма взимания налога, Канкрин не стал слепо копировать германский опыт и впервые предложил сделать объектом обложения не сельскохозяйственные угодья, а сами табачные изделия. Однако его проекты до поры не осуществлялись главным образом из-за опасения вредных последствий для еще неокрепшей табачной промышленности и возможного сокращения потребления табака. Настойчивость Е.Ф. Канкрин увенчалась успехом в 1838 г., когда был принят высочайший указ об установлении табачного акциза. При этом в законе оговаривалось, что «приготовление табаку как предмета, относящегося к предметам роскоши, может, без всякого стеснения для народа, обложено быть умеренным акцизом»⁹. Согласно указу 1838 г., разведение табака и торговля им в неприготовленном виде были свободны от всяких ограничений. Налогу подлежали только нюхательный и курительный табак внутреннего приготовления (иностраннный товар, как оплаченный таможенной пошлиной, акцизу не подвергался). Акциз составлял около 20% продажной цены и взимался в форме бандеролей, наклеивающихся самими фабрикантами. Без бандеролей табак с фабрики не выпускался. Надзор за взиманием налога поручался откупщикам питейных сборов. От действия этого устава

были освобождены закавказский край и сибирские губернии. Табачный акциз остался единственным новым сбором, введенным за 20 лет пребывания Канкрин на посту министра финансов.

Земские повинности. Земские повинности, представлявшие собой систему местного обложения, были известны в России с XV в., но законодательно они оформились только в начале XIX в., когда в 1805 г. было издано «Предварительное положение о земских повинностях». Несмотря на подобную формулировку, этот закон действовал 45 лет, пока не был сменен в 1851 г. специально принятым Уставом «О земских повинностях». Главное отличие земских сборов от общегосударственных состояло в том, что они, во-первых, не вносились в государственный бюджет, во-вторых, не были организованы в четкую систему, а отбывались по сути без соблюдения общих для империи принципов, главным образом, по усмотрению местной администрации.

Понятие повинностей не было четко определено в законодательном порядке, не указывались способы их исполнения и исчисления размеров. Во многом эта неопределенность объяснялась политикой правительства, которое ориентировало земские сборы на удовлетворение не только местных, но и общегосударственных потребностей. По сложившейся традиции земские повинности заключали в себе содержание школ, больниц, местной полиции и администрации, а также обслуживание нужд арестантов и войск (квартирная, фуражная, постояная, подводная и т.п. повинности). Одной из самых тяжелых повинностей была подводная — обязанность поставлять подводы для проезжающих чиновников, военных команд, арестантских партий и провозимых казенных грузов. Обыкновенно с подводной повинностью связывалась другая обязанность — давать проводников для препровождаемых рекрутов, прогоняемых арестантов и транспортируемых казенных грузов. Особенно отяготительной была поставка подвод по Нижегородскому и Сибирскому трактам, где непрерывной чередой следовали чиновники, арестанты, военные команды. Но и в других местностях подводная повинность возбуждала недовольство крестьян, поскольку ее тяжесть усиливалась условиями отбывания. Большая часть подвод требовалась в летнее время, когда крестьяне были заняты полевыми работами, и отвлечение от работ людей и рабочего скота наносило значительный ущерб крестьянскому хозяйству.

Такой же обременительной для крестьянства была дорожная повинность — обязанность строить и ремонтировать дороги. Дорожные участки часто назначались далеко от селений, и крестьянам приходилось отправляться на казенную службу за десятки верст от своего местожительства. В наихудшем положении оказывались крестьяне северных и сибирских губерний с их огромными, редко населенными пространствами, которые на сотни верст покрывали густые леса и труднопроходимые болота. Тяжесть дорожной повинности усугублялась условиями ее отбывания. Работать приходилось в основном летом, во время полевой страды, раскладки производились редко, без учета данных последней ревизии. Некоторые деревни откупались от повинности взятками, и их работа падала на со-

седние деревни. Крайне неравномерным было и распределение другой тяжелой повинности — постоянной или квартирной, от которой страдали в первую очередь деревни, расположенные в районах скопления войск или прохода арестантов. Крестьяне вынуждены были не только их содержать, но и кормить. Эти же обязанности назначались при постое военных команд. Хозяевам предписывалось довольствовать солдат «улучшенной пищей», а при назначении постояльцев в караул давать им натурой сало, картофель, крупу и соль.

Отбывались земские повинности в двух формах: денежной и натуральной. Последняя зачастую представляла для населения большую тяжесть, чем денежные сборы, ибо не была строго регламентированной, что делало возможным многочисленные злоупотребления начальства. Начиная с 1830-х гг. практика правительства по переложению общегосударственных расходов на земские средства по настоянию Канкринна была существенно активизирована. Параллельно с увеличением объема некоторых натуральных повинностей все большая часть земских обязанностей переводилась в форму денежных сборов, размер которых с каждым годом увеличивался.

Военные экзекуции для устрашения неплательщиков. Неблагоприятные внешние обстоятельства затрудняли проведение Канкринным политики оздоровления отечественных финансов. Так, войны с Персией (1826—1828 гг.), Турцией (1828—1829 гг.) и подавление восстания 1831 г. в Царстве Польском потребовали дополнительных расходов. Ухудшение финансового положения заставило Канкринна возбудить в 1831 г. вопрос об установлении акциза на сахар и об увеличении некоторых налогов (подушных, оброчных, гильдейских, таможенных). Но против увеличения подушной подати с мещан и крестьян выступил Николай I. Аналогичного мнения придерживались Комитет финансов и Государственный Совет. Повышен был с 1832 г. только таможенный тариф на некоторые товары, но это не дало ожидаемых средств, и значительный рост бюджетного дефицита стал вполне реальной угрозой. Поэтому Канкрин вернулся в 1833 г. к мысли прибегнуть к увеличению налогов, предлагая повысить оклад подушной и оброчной податей. Но и на этот раз против усиления налогового бремени выступили Комитет финансов, Государственный Совет, а также комитет, учрежденный для рассмотрения проекта об улучшении порядка в управлении и устройстве казенных крестьян.

Министр финансов прекрасно осознавал, что для быстрого пополнения казны иного средства, чем повышение налогов, не было. Неразвитая российская промышленность еще не могла служить полноценным источником государственного дохода, а крестьянство — основной плательщик податей — переживало не лучшие времена: низкий уровень агрикультуры и частые неурожаи резко снижали налогоспособность сельского населения. К 1829 г. Государственное казначейство недосчиталось поступлений в казну на сумму свыше 178 млн руб., к 1834 г. этот показатель возрос до 201 млн руб., большую часть которых составляли недоимки в податях. Испытывая затруднения в исправном поступлении податей, правительство

прибегло к карательным мерам. В начале 1835 г. Канкрин испросил разрешение у Николая I применить к неисправным плательщикам систему военной экзекуции. Начальникам 35 губерний было предоставлено право «в страх прочих неплательщиков» вводить в недоимочные селения специально командированные военные отряды. По отзыву Министерства финансов, эта мера возымела успех и была повторена сначала в 1836, а затем и в 1837 г. Губернаторы с охотой воспользовались рекомендованным методом. Они расквартировывали военные отряды в отдельных селениях, иногда — целых волостях (например, в Юрьевской волости Новгородской губернии), а порой и в целых больших районах (по всему Павлоградскому уезду Екатеринославской губернии). В других случаях подобным наказаниям подвергались отдельные группы домохозяев. Так, в селе Князеве Скопинского уезда Рязанской губернии военная экзекуция была применена по отношению к пяти семействам. Размеры привлекавшихся военных отрядов зависели от величины селения и от объема требуемого «понуждения». Случалось, что в деревню присылалось лишь несколько солдат для наведения страха или в виде предупреждения, однако бывало и другое. В Юрьевскую волость Новгородской губернии, которая запуталась в недоимках вследствие растраты волостных старшин, был введен целый пехотный батальон. В целях военной экзекуции часто использовались уланские полки, резервные пехотные дивизии и местные гарнизонные батальоны. Продолжительность «экзекуции» определялась успехом порученной миссии: в некоторых селениях удавалось выколотить недоимку за пару дней, в других отряды задерживались на недели и даже целые месяцы, причем продовольствовались они за счет местного населения.

По официальным данным, в течение 1836 г. «экзекуция» проводилась в 11 губерниях, но тем не менее накопление недоимок в 1836 и 1837 гг. не только не уменьшилось, но увеличилось на 2 623 000 рублей.

ПАТЕНТНАЯ СИСТЕМА ОБОЖЕНИЯ ТОРГОВЛИ И ПРОМЫШЛЕННОСТИ

Налогообложение торгово-промышленной деятельности по своей финансовой производительности значительно уступало сборам с сельскохозяйственного населения, составляя не более $\frac{1}{10}$ последних, что объяснялось несколькими причинами. С одной стороны, аграрный сектор был и долгое время оставался ведущим в народном хозяйстве страны. С другой — правительство поддерживало зарождавшуюся отечественную промышленность, содействуя ей за счет других областей экономической деятельности, что выражалось как в протекционистском курсе таможенной политики, так и в низких ставках налогообложения. И, наконец, причиной низкой эффективности промыслового налога можно считать несовершенство его исчисления и сбора.

Самостоятельная система обложения торгово-промышленной деятельности появилась в России в 1775 г., когда купцы взамен подушной подати

обязаны были уплачивать ежегодно 1% с объявленного ими «по совести» капитала. С многочисленными изменениями и поправками система гильдейского промыслового обложения просуществовала до 1917 г.

Единицей промыслового обложения конца XVIII в. служили не действительные масштабы торгово-промышленной деятельности, но объявленный капитал. Хотя производительная работа капитала в каждом отдельном виде предприятий различна, размер промыслового обложения для всех предприятий оставался одинаковым. Так как закон не предусматривал контроля властей за реальной величиной капиталов, предоставляя выявление этого показателя воле самих плательщиков, открывалось поле для возможных злоупотреблений. Одни лица приуменьшали размер капитала, другие могли объявлять и несуществующий в действительности показатель с целью воспользоваться гражданскими торговыми правами (так, мещанин, объявивший фиктивный «капитал», но уплативший при этом налог, вступал в купеческое сословие). Равномерность обложения нарушалась также тем, что некоторым представителям купечества позволено было записываться в «семейный капитал» без платежа отдельного купеческого сбора.

В первой четверти XIX в. (до проведения в 1824 г. реформы промыслового обложения) все изменения в системе торгово-промышленного обложения шли по трем направлениям: возвышение размеров нижних пределов для купеческих капиталов всех трех гильдий, увеличение процентного сбора с объявляемых капиталов и расширение круга плательщиков за счет привлечения к сборам предпринимателей, не принадлежавших к купеческому сословию.

Указ 1807 г. в очередной раз (после 1785 и 1794 гг.) увеличил размер минимально объявленного капитала для приписки к гильдиям, который составил 8 тыс. руб. для третьей гильдии, 20 тыс. — для второй, 50 тыс. руб. — для первой. Вскоре последовало увеличение ставки налога: в 1810 г. было постановлено сверх подати в 1,25%, платимой с объявленных купеческих капиталов взимать еще по «одному полупроценту с рубля». Спустя два года манифестом 11 февраля 1812 г. о преобразовании Комиссии погашения государственных долгов повелевалось значительно увеличить гильдейскую подать: сверх прежней ставки взимать еще по 3% (таким образом, подать с объявленных капиталов увеличилась до 4,75%). Усилив налог с купцов, манифест 1812 г. заложил и новые основы обложения торгово-промышленной деятельности крестьян, которые до этого, действуя лично или от лица помещиков, совсем не платили гильдейской подати. Отныне крестьяне обязывались выбирать особые свидетельства трех родов, за которые должны были уплачивать от 400 руб. до 2,5 тыс. рублей¹⁰.

Законодательство того времени облагало промысловым налогом как купцов, так и крестьян, а мещане за предоставленное им право так называемого мелочного торга не платили особых сборов, ограничиваясь уплатой подушной подати. Обложение торгово-промышленной деятельности, построенное на сословном начале, не являлось равномерным и охватывало далеко не все предпринимательские слои. Это был своеобразный сбор, визи-

мавшийся не по размерам торгово-промышленной деятельности и не по какому-либо определенному промысловому кадастру, а по суммам добровольно заявленных каждым лицом капиталов.

Доход от гильдейского обложения вслед за повышением ставки до 4,75% и привлечением к уплате крестьян увеличился в 3,5 раза и достиг в 1813 г. суммы, превышавшей 15 млн рублей. Но, начиная со следующего года, он стал неуклонно падать, составив в 1824 г. лишь около 9 млн рублей¹¹. Падение налоговых поступлений, побудило правительство приступить к решительной реформе промыслового обложения.

В 1824 г. при непосредственном участии министра финансов Канкрин было разработано, а 14 ноября издано «Дополнительное постановление об устройстве гильдий и о торговле прочих состояний», с введением которого начался второй период в развитии торгово-промышленного обложения, принявшего форму патентной системы. Закон 1824 г. имел несколько принципиальных отличий от предыдущих постановлений. Во-первых, гильдейская подать вместо процентного сбора с объявляемых капиталов была преобразована в неизменный оклад (объявление капитала осталось в силе, но потеряло всякое практическое значение). Во-вторых, для большей равномерности обложения, а также с фискальной целью в торговое обложение было введено новое начало — билетный сбор с излишнего против положенного числа лавок (под «лавками» понимались не только торговые, но и промышленные заведения). В-третьих, для мещан, прежде свободных от промыслового обложения, были установлены особые свидетельства¹².

Размер капиталов, объявляемых по гильдиям, был оставлен прежний, и поскольку купцы должны были платить с капитала 4% гильдейской подати, 10% с податного рубля на сухопутные и водяные сообщения (только члены первой и второй гильдии), по 0,25% на земские повинности и в городской доход, стоимость свидетельства (патента) установилась следующая: для первой гильдии — 2 200 руб., второй — 880 руб., третьей — 220 руб. (в 12 губерниях, расположенных в Прибалтике, Малороссии и Белоруссии, была введена льгота для купцов 3 гильдии, обязанных платить за приобретение патента 132 руб.).

Для категории «торгующих крестьян» (занимающихся предпринимательством) правила 1824 г. установили свидетельства шести родов, без различия губерний. Свидетельства первых трех родов давали плательщикам соответственно торговые права гильдейского купечества, но без личных преимуществ, четвертого — торгующего мещанина, пятого и шестого — позволяли заниматься ремеслами, мелочным торгом, брать подряды и т.д. Стоимость крестьянских свидетельств была выше, чем купеческих, и составляла для первых трех родов, соответственно, 2 600, 1 100 и 400 рублей. Торгующие мещане, имеющие право вести торгово-промышленные занятия меньшего масштаба нежели купцы, должны были платить за приобретаемые патенты: в столицах — 120 руб., в губернских городах — 80, в «льготных» (западные губернии), уездных и заштатных городах — 40 рублей. Сверх указанных сборов купцы, а также крестьяне, выкупившие свидетельства трех первых родов, получали право «безденежно» содержать три лавки, а за каждую

дополнительную платить по двум первым-гильдиям (родам) в столицах 100 руб., в остальных местах — 75, по третьей гильдии — соответственно, 75 и 50 рублей.

«Положение» 1824 г. сначала способствовало увеличению поступлений промыслового налога. В 1825 г. он составил свыше 13 млн руб. по сравнению с 9,5 млн в предыдущем году. Но затем началось неуклонное падение поступлений с 10,8 млн руб. в 1826 г. до 7,8 млн руб. в 1828 г.¹³ Обременительность и чрезмерность налоговых ставок вынуждала мещан заниматься предпринимательством без получения патента, по этой же причине сократилось число лиц, получавших крестьянские свидетельства. Правительству пришлось пойти на уступки, и указами, принятыми в 1826 и 1827 гг., была понижена стоимость купеческих свидетельств третьей гильдии, мещане освобождены от необходимости выборки патентов, ставка промысловых сборов для крестьян была сравнена с купеческими, крестьянские свидетельства пятого и шестого родов отменены. С 1830 г. падение доходов от торгово-промышленного обложения прекратилось и наметился постепенный рост, составивший 5,2 млн руб. (против 2,2 млн в 1830 г.)¹⁴.

* * *

Конец 30-х — начало 40-х гг. XIX в. был отмечен тремя подряд неурожайными годами (1839, 1840, 1841 гг.). В довершение всех этих испытаний Россия все больше втягивалась в затяжную Кавказскую войну, наносившую ощутимые удары по государственному бюджету. Многочисленные настоячивые требования министра финансов либо о совершенном прекращении военных акции на Кавказе, либо о быстром усмирении мятежных горцев, оставались без внимания, и в мае 1844 г. Е.Ф. Канкрин подал в отставку и был уволен со своего поста.

АКЦИЗНО-ОТКУПНОЕ КОМИССИОНЕРСТВО

Уход Е.Ф. Канкрина с поста министра положил конец относительно благополучному периоду состояния финансов. Однако ухудшение и отказ от прежней системы состоялись не сразу. 17 марта 1845 г. министерство возглавил Федор Павлович Вронченко, выходец из семьи священника Могилевской губернии, который после окончания в 1801 г. Московского университета пошел на чиновничью службу и являлся в одно время одним из помощников М.М. Сперанского. С 1819 г. он служил в финансовом ведомстве, где, будучи ближайшим сотрудником Е.Ф. Канкрина, пользовался его покровительством и во время отсутствия последнего неоднократно управлял министерством. Вронченко продолжил некоторые из начинаний Канкрина, причем предлагаемые им способы увеличения ресурсов казны совпадали с методами предшественника. В 1847 г. в целях повышения доходности питейных сборов откупная система была заменена акцизно-откупным комиссионерством, комбиниравшим методы казенного и откупного подходов и просуществовавшим до 1863 г.

В 1844 г. простой поверенный одного из откупщиков подал в правительство записку со своими предложениями «придания торговле вином более цивилизованного характера» и просил отдать в его распоряжение какой-нибудь исправный откуп для проведения эксперимента. Это была просьба В.А. Кокорева, ставшего впоследствии знаменитым российским предпринимателем. Проектом заинтересовался преемник Е.Ф. Канкрин на посту министра финансов Ф.П. Вронченко, позволивший сначала провести опыт в г. Орле, а потом перепроверить его на других неблагополучных откупах¹⁵. Поскольку эксперимент прошел удачно, в 1847 г. был введен в действие новый закон под названием «Положение об акцизно-откупном комиссионерстве», который просуществовал 16 лет. Главные его положения состояли в следующем: каждый город с уездом составлял питейный округ, в котором сбор так называемых акцизных статей с пива, меда, ренсковых (винных) погребов, портерных (пивных) заведений отдавался с торгов на откуп, а лицо, его получившее, делалось комиссионером по продаже заготавливаемого казной вина. Для каждого откупа назначалась определенная порция вина, которую комиссионер обязывался выбрать из казны для распродажи; за этот объем вина откупщик уплачивал государству продажную цену, за проданное сверх установленной нормы он удерживал 50% в свою пользу. Казна получала двоякий доход с питей: от откупщиков-монополистов за оптовую и розничную продажу и акциз с водки и кабаков.

С введением в действие новой системы доходность питейного налога резко возросла. Если в 1840 г. в казну поступило 36,4 млн руб. от питейного сбора, то в 1850 — 55,4 млн, в 1855 — 68,8 млн, 1860 — 103,6 млн рублей. Сумма дохода особенно возросла в последнем откупном периоде 1859—1862 гг., когда на торгах за откупа, в преддверии их ожидаемой отмены, было выручено на 40 с лишним миллионов рублей более, чем в предыдущее четырехлетие. При распределении всей суммы дохода от питейных сборов на число душ по империи оказывается, что доход этот в среднем падал на душу обоего пола в размере около 1 руб. 80 коп.¹⁶

Несмотря на свою явно фискальную эффективность предложенная Кокоревым система унаследовала все недостатки действовавшей прежде. Питейная торговля по-прежнему осталась всецело в руках откупщиков. Хотя на основании закона в откуп сдавались только акцизные статьи, на самом деле комиссионеры основывали свои расчеты на выгодах от продажи собственного вина. Доход же от акциза имел при этом второстепенное значение. Как и прежде, откупщики по сути присваивали значительную часть питейного налога. По подсчетам Высочайше учрежденной Комиссии для составления положения об акцизе с питей, сделанным с учетом количества потребляемого в России вина и тех цен, по которым оно поступало в потребление, общий расход населения на вино колебался приблизительно в пределах 180—200 млн руб. в год. За вычетом из этой суммы дохода казны и доли винокуренных заводчиков доходы откупщиков определялись от 50 до 70 млн руб. в год. Не мудрено, что многие от-

купщики, такие как Бенардаки, Кокорев, Мамонтов, Гинцбург, Губонин, начав с нуля, нажили многомиллионные состояния и стали богатейшими предпринимателями России.

Откупная система содействовала разложению чиновничьего аппарата Российской империи, усиливая взяточничество, способствуя распространению должностных преступлений. Многие чиновники финансового ведомства, как отмечали современники, были по сути на содержании у откупщиков. Известное вознаграждение получали даже и некоторые из губернаторов, попустительствовавшие произволу винных магнатов.

Министерство финансов признавало вред откупной системы, отмечая, что она разоряет широкие массы населения и, таким образом, способствует созданию недоимочности по другим видам налогов. Совершенно определенно осознавал недостатки существовавшей формы получения питейного дохода и высший законосовещательный орган России — Государственный Совет. В своем официальном отзыве он констатировал: «Откупная система не может быть допускаема даже и с финансовой точки зрения, ибо при ней правительство не получает далеко тех огромных сумм, которые платит народ, и питейный налог, из косвенного обратившись в окладной, влечет за собой недоборы. Но для фискальных целей, если бы они даже и были достижимы, правительство не может и не должно упускать из вида действие сей системы на нравственный и экономический быт народа. Всем известно, что откупная система споила, разоряет и развращает народ; держит на откупу местную администрацию, сделав чрез то бессильными все меры к водворению в ней честности и правоты, и мало-помалу привела правительство к тяжелой необходимости не только покровительствовать порожденным сею системою нарушениям законов и вопиющим злоупотреблениям, без которых она существовать не может, но даже противодействовать возникающим в народе нравственным побуждениям к сохранению трезвости. Таким образом, правительство выставляет себя как бы явным поборником неуважения к закону, поддержания злоупотреблений и распространения в народе порочных наклонностей»¹⁷.

Непрерывный рост расходов, увеличение недоимочности сельского населения, обессиливаемого частыми неурожаями, а также чрезвычайные затраты во время военных действий на Кавказе и участие в так называемой венгерской кампании, заставляли Министерство финансов вновь и вновь обращаться к увеличению налогов и земских сборов.

¹ Блюх И.С. Финансы России XIX столетия. Т. 1. СПб., 1882. С. Т56—Т57.

² Божерянов И.Н. Граф Канкрин и его жизнь. СПб., 1897. С. 122.

³ Министерство финансов. Т. 1. СПб., 1902. С. 363.

⁴ Там же. С. 320.

⁵ Ладыженский П. История русского таможенного тарифа. СПб., 1896. С. 209.

⁶ Кольбер Жан Батист (1619—1683), с 1665 г. — генеральный контролер (министр) финансов Франции, осуществлял экономическую политику, являвшуюся од-

ной из разновидностей меркантилизма и получившую впоследствии название «кольбертизм». Согласно этой доктрине рост государственных доходов обеспечивался главным образом созданием крупных мануфактур, увеличением вывоза и сокращением ввоза промышленных изделий.

⁷ Терский Н.С. Питейные сборы и акцизная система в России. СПб., 1897. С. 12.

⁸ Там же. С. 17.

⁹ ПСЗ-П. № 11.108.

¹⁰ Рудченко И.Я. Исторический очерк обложения торговли и промыслов в России. СПб., 1897. С. 109—112.

¹¹ Там же. С. 117.

¹² Гензель П. Промысловое обложение в России. СПб., 1900. С. 7.

¹³ Рудченко И.Я. Указ. соч. С. 132.

¹⁴ Там же. С. 146.

¹⁵ Гавлин М.Л. Из истории российского предпринимательства: династия Кокоревых. Научно-аналитический обзор. М., 1991. С. 12.

¹⁶ Терский Н.С. Указ. соч. С. 18—20.

¹⁷ Сведения о питейных сборах. СПб., 1864. Ч. 5. С. 57—58.

НАЛОГИ ПЕРИОДА ВЕЛИКИХ РЕФОРМ АЛЕКСАНДРА II

НАЛОГОВАЯ ПОЛИТИКА М.Х. РЕЙТЕРНА

Неудачная для России Крымская война (1853—1856 гг.) выявила слабость созданной Николаем I системы, которая, по его мнению, приносила России только благо. Выяснилось, что ни армия, ни флот, которыми он гордился, не в состоянии защитить Отечество. Неожиданно для многих Николай, обладавший железным здоровьем, умер 18 февраля 1855 г. в самый разгар Крымской кампании. Горьким признанием стали последние слова, обращенные к наследнику: «Сдаю команду, к сожалению, не в том порядке, как желал, оставляю много забот и хлопот»¹. Александр II вступил на престол в критический для страны момент. Характеризуя его, министр иностранных дел М.Д. Горчаков говорил: «Хорошо, что мы заключаем мир, дальше воевать мы были не в силах. Мир даст нам возможность заняться внутренними делами, и этим нужно воспользоваться. Первое дело — нужно освободить крестьян, потому что здесь узел всяких зол».

Серьезный импульс началу правительственных преобразований был дан Александром II. 9 (21) марта 1857 г. он писал своему брату великому князю Константину Николаевичу, являвшемуся членом Финансового комитета: «Теперь меня крайне озабочивает положение наших финансов, оно таково, что нам надобно всеми средствами стараться из него выйти»². Министр финансов Петр Федорович Брок, вступивший на свой пост в 1852 г., столкнулся с серьезными проблемами. Военные расходы превышали полмиллиарда рублей, а бюджетные дефициты в период 1854—1856 гг. составили около 600 млн рублей. Для покрытия дефицита правительство вновь обратилось к испытанным средствам — заимствованиям из государственных кредитных учреждений и выбросу ассигнаций. В 1853—1857 гг. количество бумажных денег в обращении возросло более чем в два раза, следствием чего стали неумеренное падение курса рубля, прекращение размена кредитных билетов на золото и серебро и исчезновение с денежного рынка звонкой монеты. Финансовое расстройство сопровождалось разразившимся в конце 1850-х годов промышленным кризисом, в ходе которого сократилось производство, многие торгово-промышленные предприятия терпели крах, ситуация усугублялась начавшимся оттоком из России иностранных капиталов.

После Крымской войны побежденная Россия оказалась в состоянии международной изоляции, и российское правительство в немалой степени из соображений государственного престижа стремилось к изменению прежней социальной политики. В Бельгии в 1855 г. стали выпускать

специальную газету «Le Nord» («Север»), которая, по словам министра внутренних дел С.С. Ланского, должна была «ознакомить Европу с действительным положением дел в России». Как писал русский историк В.О. Ключевский, «Севастополь ударил по застоявшимся умам», мертвящая атмосфера цензурного гнета постепенно сменялась гласностью.

Правительство приступило к преобразованиям, не имея предварительно разработанного систематического плана, концепция реформ вырабатывалась постепенно. Подготовкой отмены крепостного права занимался Главный комитет по крестьянскому делу, в ведении которого находились редакционные комиссии, рассматривавшие отзывы дворянских губернских комитетов. Существенную роль в разработке крестьянской реформы сыграла прогрессивно мыслящая бюрократия, на которую опирался Александр II. Редакционные комиссии возглавлял либеральный деятель генерал-адъютант Я.И. Ростовцев, а видное место в их работе занимали товарищ министра внутренних дел Н.А. Милютин, известный путешественник П.П. Семенов-Тянь-Шанский, ставшие впоследствии министрами финансов М.Х. Рейтерн и Н.Х. Бунге. 19 февраля 1861 г. после обсуждения в Главном комитете и Государственном Совете Александр II подписал «Положения о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости» и «Манифест об освобождении крестьян». Став юридически свободными, крестьяне надолго оказались в экономической зависимости: получив без выкупа личную свободу, они наделялись землей за выкуп. Около четверти суммы общей стоимости земли крестьянин должен был единовременно уплатить помещику, остальную сумму помещик получал от государства, а крестьянин погашал ее в течение 49 лет. Эта операция получила название выкупных платежей.

В 1860—1870-е гг., вошедшие в историю России как эпоха Великих реформ, произошли коренные преобразования, которые затронули практически все важнейшие стороны жизни как общества, так и государства. Были проведены экономические (ликвидация крепостного права, изменение банковско-кредитной системы), внутривластные реформы (реорганизация системы управления, судебная, земская, городская, военная), реформы в области образования и культуры (школьная, университетская, цензурная). В числе прочих преобразований, необходимость которых осознавалась правящими кругами, было реформирование податной системы.

С марта 1858 г. во главе финансового ведомства стал 66-летний Александр Михайлович Княжевич, прослуживший в министерстве без малого полвека и являвшийся в недавнем прошлом ближайшим сотрудником Е.Ф. Канкрин. Под его руководством был разработан детальный проект перестройки бюджетного дела и всей финансовой системы. В проекте подчеркивались несовершенство русских финансов и кредита, невероятная податная обремененность населения, громоздкость и дороговизна бюрократического аппарата, вред откупной системы, угрожающий рост государственной задолженности. В нем выдвигалось предложение реорганизовать налоговую систему страны, отменить винные откупа, увеличить таможенный доход, ввести акцизные сборы.

В 1859 г. были образованы две постоянно действующие комиссии, ставшие своего рода мозговыми центрами финансовых реформ: одна, при Государственном контроле, для составления правил о порядке счетоводства, отчетности и ревизии; другая, при Министерстве финансов — для пересмотра податей и сборов. Работа первой комиссии оказалась успешной и плодотворной, по сформулированным ею предложениям была осуществлена коренная реформа государственного хозяйства. В дореформенное время каждое ведомство имело отдельный бюджет, государственная роспись не считалась обязательной к исполнению, отчетность была несовершенна, а контроль отсутствовал. Выработанная комиссией реформа утвердила принципы бюджетного и кассового единства, провозгласила гласность государственного бюджета. О том, насколько была неожиданной для современников, не забывших николаевские порядки, эта акция, говорит следующий характерный эпизод. Начальник отделения Министерства финансов, хранящего все финансовые документы, получив указ об обнародовании государственной росписи и уведомление об отправке ее в типографию, явился к министру и заявил, что «обнародование росписи повлечет за собой революцию», подал в отставку и просил немедленно уволить его со службы. Поскольку увещания и разъяснения главы финансового ведомства не действовали, пришлось перепоручать дело публикации другому лицу³. Вопреки опасениям добросовестного чиновника революции не произошло, а опубликование государственной росписи, впервые сняв многовековую завесу тайны, повысило доверие к отечественным финансам и реформаторским правительственным начинаниям.

Менее эффективными оказались занятия Комиссии по пересмотру податей и сборов, которая столкнулась с гораздо более серьезной проблемой. С одной стороны, действовать приходилось с оглядкой на вероятное снижение государственных доходов, что сковывало возможности применения кардинальных мер. С другой стороны, налоговая система была теснейшим образом связана с состоянием общества, в котором еще не были изжиты сословные пережитки. При этом правительство не только осознавало несовершенство существовавшей податной системы, но и ясно представляло основное направление реформы. В Высочайшем указе об образовании комиссии была достаточно четко сформулирована ее задача: «...уничтожение податной сословности и отмена подушной подати с понижением всякого рода сборов и повинностей, лежащих на крестьянах, до размера, соответствующего их платежным силам»⁴. В 1862 г. был разработан проект отмены подушной подати и замены ее всеобщим поземельным налогом. Однако он был признан Министерством финансов «чрезмерным», хотя на самом деле не разрушал сословный характер обложения.

В 1862 г. управляющим Министерством финансов был назначен выходец из древнего лифляндского дворянского рода Михаил Христофорович Рейтерн, деятельность которого положила начало реформированию российской податной системы. После окончания в 1839 г. Царскосельского лицея он начал службу в Министерстве финансов, а в 1855—1858 гг. в числе нескольких высокопоставленных чиновников был по предложению

Комитета финансов командирован для ознакомления с бюджетным делом за границу — в США и развитые европейские страны. По возвращении Рейтерн выступил в прессе с рядом специальных статей, в которых, касаясь остроты финансового кризиса, настаивал на принятии решительных и последовательных мер. Рейтерн предлагал сократить армию и флот и резко снизить государственные расходы на содержание аппарата управления. В области налогового дела он считал необходимыми отмену питейных откупов и преобразование податной системы на основе подоходности. Для этого предусматривалось введение налогов на помещичьи земли, недвижимость в городах, обеспечение более справедливой раскладки гильдейских сборов за право торгово-промышленной деятельности, обложение гербовой пошлиной тех коммерческих сделок, которые ранее были от нее освобождены⁵.

Первыми серьезными мерами Рейтерна в деле преобразования системы прямых налогов стали отмена подушной подати с мещан, замена ее налогом на городские недвижимые имущества, а также гильдейская реформа.

Отмена в 1863 г. подушной подати с мещан носила в значительной мере демонстративный характер и не была продиктована фискальными соображениями, так как доходы от сборов, вносимых мещанами, были не велики и их отмена не нанесла сколько-нибудь заметного ущерба казне. Взамен отмененной подати с мещан был установлен налог на городское недвижимое имущество (жилые дома, примыкающие к ним дворы и постройки, фабрики, заводы, бани, складочные места), а также пустопорожные земли, сады, огороды, оранжереи. Таким образом, налог этот являлся исключительно городским и одинаково распространялся на жилые и нежилые строения, на застроенную и незастроенную землю. Первоначально налог с городского недвижимого имущества не был распространен на Бессарабскую область и Сибирь, где начал взиматься, соответственно, с 1870 и 1873 гг.

До 1883 г. общая сумма подомового налога не изменялась и приблизительно равнялась 0,2% ценности городского недвижимого имущества, с 1884 г. она неоднократно повышалась. Раскладка установленного по стране законодательным образом оклада налога переносилась на губернии в лице земских собраний, а затем на усмотрение городских дум или управ — органов местного самоуправления, которым предоставлялось право, исходя из особых обстоятельств, понижать оклад с отдельных недвижимостей, но с тем условием, чтобы сумма налога не была менее 25 коп. По мнению специалистов, этот налог нуждался в более совершенных и однообразных правилах оценки и более рациональной методике определения объекта обложения, поскольку вследствие несовершенства городских оценок его ставка даже в пределах одного города являлась крайне неравномерной.

1 января 1863 г. было обнародовано новое «Положение о пошлинах за право торговли и промыслов», вступившее в силу в 1865 г. и положившее начало изменениям в обложении торгово-промышленной деятельности. В целом гильдейские принципы деления предпринимателей сохранялись, обложение по-прежнему строилось не на подходящей основе, а на

внешних признаках (патентная система). Наибольшие сдвиги произошли лишь в правовой сфере предпринимательской деятельности. Положением 1865 г. декларировалась полная свобода занятий торговлей и промышленностью при условии выборки промысловых свидетельств. Приобретение купеческих прав становилось доступным для всех желающих, располагавших соответственным капиталом. Отменялись крестьянские свидетельства (документы, аналогичные промысловым свидетельствам, но выдававшиеся лично несвободным крестьянам), зато введены были свидетельства на мещанские промыслы (предпринимательство в мелких масштабах). Таким образом были смягчены слишком резкие ограничения, характерные для эпохи крепостного права. Сословная принадлежность стала зависеть исключительно от размаха торгово-промышленной деятельности: владельцы крупных торгово-промышленных предприятий автоматически становились купцами. Общий уровень обложения был снижен, а большинство сельских промыслов вообще освобождено от налогов.

Этим, в основном, и ограничиваются особенности нового законодательства. В системе и способах промыслового обложения в 1865 г. сравнительно с 1824 г. не произошло никаких существенных изменений. Как и прежде, налог уплачивался посредством покупки гильдейского свидетельства (патента). Главную роль в определении разряда свидетельства играли два внешних фактора: способ или род торговли (оптовая, розничная или мелочная) и географические коэффициенты — разделение местностей на пять классов (кроме того, учитывалось число заведений, принадлежавших одному лицу или обществу, число помещений для торговых заведений и число рабочих для промышленных предприятий). Согласно закону («Положение о пошлинах за право торговли и промыслов» от 9 февраля 1865 г.) налог взимался ежегодно в двух видах. Первый — в виде платы за свидетельство на право производства торговли или промысла. Свидетельства были трех основных типов — 1 гильдии, 2 гильдии и на мелочный торг (в коммерции — в целом соответствовали уровням оптовой, розничной и мелочной торговли). К первой гильдии причислялись по закону все наиболее крупные заведения — банкирские и комиссионерские дома, акционерные общества и товарищества на паях, а также предприятия, заключавшие подряды и поставки на сумму свыше 15 тыс. руб.). Второй — в виде платы за билеты на торговые и промышленные заведения⁶.

Ни размеры торговых или промышленных оборотов, указывающие на объем и силу предприятия, ни относительная их прибыльность, ни сумма вложенного основного капитала в расчет не принимались⁷. Недостатком такой системы была крайняя неравномерность обложения, при которой некрупные предприниматели несли одинаковое бремя налогов с более крупными. Это ущемляло интересы как значительной части капиталистов, так и казны, неспособной получать налоги со значительных капиталов.

Если изменения в системе прямых налогов были достаточно заметны в российском городе, то в деревне дело обстояло иначе. Подушная подать с крестьян, действовавшая в течение полутора веков, оставалась неизменной. Рейтерн считал, что в аграрной стране, где главным плательщиком

прямых налогов являлось крестьянство, во избежание расстройств финансовой системы необходимо «ограничиться теми мерами, которые облегчили бы слишком обремененную часть крестьянских сословий и вместе с тем приблизили бы время, когда осуществление общей реформы прямых податей окажется возможным». Исходя из этого, он предложил оставить общую сумму прямых налогов с крестьян без изменений, осуществить новую перепись населения и предоставить перераспределение подушных сборов между уездами губернским земским собраниям, а между селениями — уездным⁸.

В 1863 и 1867 гг. для достижения «некоторого соответствия подушной подати имущественным условиям плательщиков» взамен однообразного обложения ревизских душ была установлена шкала окладов, учитывавшая до известной степени местные условия. Кроме того, в 1865 г. было принято постановление не взимать подушной подати с «неспособных к работе дворовых людей», в 1869 г. была отменена круговая порука при уплате прямых налогов для селений, насчитывавших менее 40 ревизских душ, а в 1875 г. эти общества освобождались от платежа за поступивших в военную службу, умерших, неспособных к работе по увечью, старости или болезни. Меры эти были продиктованы ростом недоимок, которые становились непосильными для небольших селений: если в среднем по России на каждую работоспособную мужскую душу приходилось по два душевых оклада, то здесь число окладов достигало четырех-пяти. Это означало, что при среднем душевом окладе по империи в 2 руб. 26 коп., в этих селениях на одного работника могло причитаться до 11 руб. 30 коп., а при высшем окладе в 4 руб. 53 коп. — до 22 руб. 65 коп. одной подушной подати, не считая тяжести мирских сборов⁹.

Осознавая необходимость изменений и рассматривая проекты отмены подушных сборов, правительство одновременно повышало их оклады. В частности, в 1862 г. были повышены душевые оклады по среднему вычислению на 0,9%, что должно было дать казне дополнительно 1 млн рублей. В декабре 1862 г. был введен «временный», только на 1863 г., сбор в среднем исчислении по 25 коп. на душу, что увеличило общий размер подушной подати еще на 6 млн рублей. Как это часто случалось в российской налоговой практике, временный сбор стал постоянным, а в 1867 г. оклад был повышен дополнительно на 50 коп. с души, что принесло казне 10 млн рублей. С 1867 г. до отмены в 1887 г. подушной подати с крестьян изменения окладов больше не проводились.

Однако не эти повышения окладов вызвали ухудшение экономического положения крестьянства, характерное для пореформенной России. Дело в том, что правительство, пойдя в 1861 г. на нарушение частновладельческих прав помещиков, решило возместить их потери за счет сельского населения. Крестьянская реформа вызвала возникновение выкупных платежей, взимаемых с сельского населения за выкуп земельных наделов у помещиков. Правительство выплатило помещикам сумму выкупа, которую крестьяне обязаны были погасить за 49 лет по 6% ежегодно. Сумма исчислялась из величины оброка, выплачиваемого до реформы. Таким образом, выкупные платежи по своему происхождению представляли уплату

сельским населением процентов и погашения по выданной казной ссуде, но по способу взимания, раскладке и установившемуся взгляду на них самих плательщиков они ничем не отличались от прямых налогов. Выкупные платежи являлись главной статьей расхода для крестьянства и составляли около 75%, а в некоторых губерниях и до 90% всех сборов, взимаемых с сельского населения. Составляя весьма значительные денежные суммы, выкупные платежи играли по сути ту же роль, что и подушные сборы, поддерживая деление народа на привилегированные и непривилегированные слои. Выкуп для крестьянина был обязателен, до окончания выкупной операции он не мог отказаться от надела и уехать из деревни без согласия сельского схода, который, будучи связан круговой порукой, неохотно шел на это.

Последним изменением в области прямых налогов, осуществленным в период руководства Рейтерном Министерством финансов, было введение в 1875 г. государственного поземельного налога, которому подлежали как общинные, так и частновладельческие земли. В истории России земельный налог являлся старой формой обложения, известной еще в Киевской Руси и распространенной в период Средневековья в виде посошной подати. Однако с переходом в конце XVIII в. от поземельной системы сбора налогов к подворной посошная подать начинает терять свое значение, а в царствование Петра I вовсе исчезает, уступив свое место подушному налогу. С тех пор вплоть до второй половины XIX в. Россия не знала поземельного налога. Вновь он был возрожден в 1853 г. под названием государственного земского сбора, облагавшего в пользу земств все как заселенные, так и незаселенные земли. И лишь в 1875 г. эти поступления, переименованные в государственный поземельный налог, стали направляться в государственный, а не местный бюджет. Налогом облагались все земли, кроме казенных, общая сумма с каждой губернии определялась путем умножений количества облагаемой земли на средний с одной десятины оклад, установленный в законодательном порядке. В 1884 г. величина этих окладов колебалась между $\frac{1}{4}$ коп. в северных губерниях (Олонецкая, Архангельская) до 17 коп. в южных черноземных (Курская). Сумма налога, назначенная на губернию, распределялась между уездами губернским земским собранием соответственно количеству или доходности земли каждого уезда, а в пределах последнего разверстывалась между отдельными владельцами уездной земской управой. С крестьян этот налог взимался по душевому принципу и, составляя в среднем 50 коп. с души, давал казне около 13 млн рублей.

Преобразования косвенного обложения. Изменения в системе прямых сборов не отличались финансовой эффективностью, являясь своеобразным вектором направления курса правительства в области податной реформы, свидетельством о его намерениях. Самые же существенные с точки зрения увеличения налоговых поступлений преобразования состоялись в области косвенных налогов. Главное из них — замена винных откупов акцизом, было достигнуто в результате острой борьбы сторонников старого и нового начала. Еще при предшественнике Рейтерна А.М. Княжевиче в 1859 г. вопрос об откупках обсуждался в Государственном Совете, большинство

членов которого высказалось в пользу акциза. На следующий год по решению Государственного Совета была создана специальная комиссия во главе с либеральным деятелем А.П. Заблоцким-Десятовским, состоящая из чиновников Министерства финансов и винокуренных заводчиков, которая и подготовила основные положения реформы. Однако решение об отмене откупов откладывалось усилиями влиятельной группы откупщиков, убедившей Министерство финансов в необходимости рассмотреть сформулированную ими альтернативную программу. Суть ее состояла в следующем. Откупщики должны были продолжать сбор акциза со спиртных напитков на территории всей страны и одновременно брали на себя перед правительством обязательство построить разветвленную сеть железных дорог протяженностью около 2800 верст. Это предложение летом 1862 г. было опубликовано в газетах и стало достоянием гласности. Однако после того, как Министерство финансов возглавил М.Х. Рейтерн, который посоветовал императору отклонить проект откупщиков, участь питейного налога была, наконец, решена¹⁰.

В 1863 г. в великорусских губерниях была отменена система откупов, а в землях, пользовавшихся привилегиями (губернии Царства Польского, Малороссии и Белоруссии) покончено с остатками «пропинационного права» (право свободного изготовления и продажи вина), в результате чего правительственный контроль за его торговлей утвердился на всей территории империи. Акциз составлял 4 руб. за каждое ведро чистого спирта, что соответствовало 1,6 руб. за ведро (12,3 л) стандартной 40% водки. Отмена откупов прошла без неблагоприятных последствий для финансов, что подтверждало высказывавшиеся правительством мысли о негативной роли этой патриархальной формы сбора налога. Более того, уже в первый (1863 г.) год действия акцизной системы питейные доходы казны составили 138 против 126 млн руб., полученных от откупщиков в 1862 г. Питейные доходы имели тенденцию к возрастанию и в дальнейшем.

К числу малозаметных перемен, имевших тем не менее существенное значение с точки зрения фиска, следует отнести и другие преобразования в косвенном обложении. В 1862 г. было объявлено о прекращении казенной добычи и продажи соли. Государственные соляные источники передавались в частные руки, торговля солью становилась свободной, а соляной доход облагался акцизом. Начиная с 1860 г. удельный вес косвенных налогов в бюджетных доходах стал быстро возрастать и опережать поступления прямых податей, произошло значительное повышение акцизов на сахар и табак. В 1880 г. акциз с сахара достиг 4,2 млн руб. против 334 тыс. в 1856 г. Значительно увеличился и доход от обложения табака, достигнув, соответственно, 2,5 млн руб. против 151 тыс.¹¹, причем в 1871 г. табачный устав был распространен на Сибирь и Царство Польское, а в 1877 г. обложение распространено на махорку, до этого времени употреблявшуюся в нефабрикованном виде и не подлежащую акцизу.

Сугубо фискальными соображениями были продиктованы и такие меры правительства, как принятие в 1874 г. нового Устава о гербовом сборе, установление сбора со страхований, с пассажирских билетов и грузов боль-

шой скорости (с 1879 г.). Последняя мера — налог на пассажиров в размере 25% с цены билетов 1 и 2 класса и 15% с цены билетов 3 класса, взимание 25% за провоз пассажирского багажа и товаров большой скорости — вызывала многочисленные нарекания специалистов в области теории и практики финансового дела. Введение этого налога повело к увеличению числа пассажиров третьего класса и убыли первого и второго, что поначалу послужило причиной недобора выручки от пассажирского движения для многих железнодорожных линий.

РЕФОРМА НАЛОГОВОГО УПРАВЛЕНИЯ ИМПЕРИИ

Перемены в податной системе требовали создания более эффективного налогового аппарата как в центре, так и на местах. Сосредоточение прямых и косвенных налогов (по официальной терминологии — окладных и неокладных сборов) в одном Департаменте разных податей и сборов Министерства финансов становилось малооправданным, поскольку происходила дифференциации прямых и косвенных налогов (о чем свидетельствовали отмена откупов, изменение системы взимания соляного дохода, введение акцизов с сахара и табака).

Вместе с тем некоторые службы налогового дела были рассредоточены по разным ведомствам. Так, заведование соляным доходом оставалось по-прежнему в ведении Департамента горных и соляных дел, что с введением соляного акциза и с постепенным упразднением казенного управления теряло смысл.

Заведование прямыми налогами также оставалось несовершенным. Сборы подушные, податные и поземельные находились в ведении Департамента разных податей и сборов (который также заведовал ревизской частью и промысловым налогом), тогда как сношения о своевременном поступлении, взыскании недоимок проходили по Департаменту государственного казначейства.

Преобразования начались в 1863 г., когда по закону 15 апреля соляная часть была присоединена к Департаменту разных податей и сборов. Затем последний был разделен на два самостоятельных департамента — окладных и неокладных сборов. Первый заведовал податями, земскими повинностями, ревизской частью и сбором промыслового налога, а также принял на себя дела Государственного казначейства по наблюдению за поступлением податей и взысканием недоимок: второй — акцизами с питей и соли, а также гербовыми, крепостными, канцелярскими и прочими неокладными сборами. Годом позже состоялась передача из Департамента окладных сборов в Департамент мануфактур и внутренней торговли всего делопроизводства, касавшегося выдачи свидетельств на право торговли и промышленности и поступления за них в казну соответствующего сбора. И, наконец, еще одно учреждение финансового ведомства, связанное с податным делом — Департамент внешней торговли, был переименован в Департамент таможенных сборов.

То, как происходило на деле реформирование центральных органов налогового управления, каковы были их штат и пределы функциональных обязанностей, можно проиллюстрировать примером Департамента окладных сборов. Во главе этого ведомства традиционно стояли квалифицированные сотрудники с высокими деловыми качествами. Характерно, что профессиональная репутация сотрудников Министерства финансов являлась важнейшим критерием отбора руководителей, перевешивающим даже такой важный для самодержавной России фактор, как политическая благонадежность. Как считал великий князь Александр Александрович (будущий царь Александр III), «личный состав Министерства финансов по своему крайнему либерализму не вселяет к себе особенного доверия [в отношении] благонадежности»¹². Одним из оснований этого убеждения послужила история активного участия в организации Польского восстания 1863 г. вице-директора Департамента разных податей и сборов И.П. Огрызко. Выяснилось, что он являлся представителем руководящего центра польской повстанческой партии в Петербурге, в 1864 г. был арестован и приговорен к каторжным работам. Несмотря на этот казус, первыми директорами образованного в 1863 г. Департамента окладных сборов стали чиновники польского происхождения — Станислав Яковлевич Наржимский (1863—1865 гг.) и Константин Иванович Домонтович (1865—1874 гг.). Кстати говоря, к числу «левых» несколько позднее относили и других сотрудников — директора департамента Александра Александровича Рихтера (в 1882—1887 гг.), вице-директора Владимира Ивановича Ковалевского.

Департамент окладных сборов был образован в 1863 г. из нескольких существовавших ранее структур — первого Отделения Департамента разных податей и сборов и Управления земскими повинностями Департамента государственного казначейства. На него возлагались функции заведования податями, сбором промыслового налога, земскими повинностями, ревизской частью, наблюдения за поступлением податей и взысканием недоимок. Согласно нормативным предписаниям Департамент окладных сборов был образован в составе пяти отделений: два распорядительных отделения для составления смет и раскладок земских повинностей и переписки по этим делам: контрольное отделение для ревизии годовых контрольных отчетов Казенных палат, составления отчетов для Государственного контроля и соответствующей переписки, бухгалтерское отделение для ревизии ежемесячных ведомостей Казенных палат о наличных суммах, сборах, расходах земских повинностей, внесения этих ведомостей в бухгалтерский отчет, составления из них табелей, генеральных счетов и соответствующей переписки; ревизское отделение, в котором сосредоточены ревизская часть вообще, перечисление лиц податного сословия к окладам, исключение из них, рассмотрение вопросов относительно платежа податей различными сословиями, взыскание гильдейских повинностей, предоставление налоговых льгот, а также вопросы награждений перемещений по службе сотрудников департамента и чиновников казенных палат.

Первоначально в штатах Департамента окладных сборов были утверждены 55 чинов (директор, вице-директор, 6 начальников отделений, 6 контролеров и бухгалтеров, 9 их помощников, 8 столоначальников, 7 их

помощников, 6 счетных чиновников, 30 канцелярских чиновников, регистратор и архивариус), на содержание которых отпускалось 66 259 рублей в год. Позднее количество чиновников менялось. Сначала оно было несколько сокращено в связи с тем, что по настоянию министра финансов Н.Х. Рейтерна в 1864 г. был образован Департамент торговли и мануфактур, которому передались все дела, связанные с заведением промысловым налогом. В 1869 г. штат сотрудников Департамента окладных сборов возрос на семь единиц. Это объяснялось тем, что правительство, стремившееся после восстания 1863 г. урезать остатки автономии Царства Польского и организовать его административное устройство по общему для империи образцу, упразднило особое финансовое управление Царства Польского и передало его в Министерство финансов.

Не менее существенные организационные изменения произошли в системе местного налогового управления. В дополнение к Казенным палатам были организованы губернские окружные акцизные управления. Основные принципы их деятельности были сформулированы в принятом в 1861 г. положении о питейном сборе, согласно которому в каждой губернии или области учреждались акцизные управления, а в уездах (одном или нескольких) подчиненные им окружные акцизные управления. Губернское управление состояло из управляющего, его помощника, ревизоров и канцелярии, окружное — из надзирателя и его помощников, которые следили за выделенными им участками. Губернское акцизное управление подчинялось непосредственно Министерству финансов, главе же местной исполнительной власти — губернатору предоставлялись лишь самые общие, без права вмешательства в хозяйственные распоряжения, полномочия и обязанность по требованиям должностных лиц акцизного управления оказывать содействие со стороны полиции. На последнюю возлагалось также наблюдение за исполнением правил положения о питейном сборе, но в области надзора за поступлением налога ее деятельность была строго ограничена рамками специальной инструкции Министерства финансов. Дальнейшие изменения в организации акцизного управления состояли в последовательном объединении под его контролем управления всеми остальными акцизными сборами.

Эти перемены повлекли изменение полномочий казенных палат, деятельность которых стала ограничиваться главным образом поступлениями прямых (окладных) налогов. В их составе после учреждения акцизных управлений были упразднены питейные и соляные отделения. Деятельность казенных палат отныне состояла в исполнении следующих основных обязанностей: распоряжения по взиманию государственных доходов и производству расходов (счетоводство и отчетность, наблюдение за поступлением недоимок), наблюдение за правильным поступлением сборов за право торговли и промыслов (в том числе и наложение штрафов) и, наконец, учет народонаселения и заведение рекрутской повинностью. Законом 23 мая 1866 г. о преобразовании казенных палат и изменении их штатов в них выделялись три подразделения: казначейское, ревизское отделение и канцелярия. В последней были сосредоточены все дела, в том числе и по

взысканиям за нарушения правил о торговле, которые не входили в пределы ведения отделений. Для контроля над промышленностью и торговлей, а также деятельностью уездных казначейств учреждались должности старших и младших чиновников особых поручений. Казенная палата по положению 1866 г. получала значение самостоятельного финансового учреждения. Надзор прокуратуры отныне упразднялся, резко ограничивались возможности вмешательства в сферы деятельности казенной палаты со стороны губернатора. На рубеже 60-х и 70-х годов система местных налоговых учреждений на всей территории страны была в значительной степени унифицирована. С этого времени казенные палаты учреждались в Туркестанском крае, а финансовые управления Царства Польского и Закавказского края, имевшие прежде региональные особенности, строились теперь на общих для всей империи основаниях.

Что касается других органов Министерства финансов, связанных с налоговым делом — местных таможенных учреждений, то в период 60-х гг. в их управлении не произошло сколько-нибудь кардинальных изменений. В 1860 г. было устроено таможенное управление в Бессарабии с учреждением в ней двух таможенных округов, в 1862 г. — в Сибири. В Иркутске были образованы таможня и таможенные заставы для борьбы с тайным провозом товаров с китайской границы. Охрана таможенной линии возлагалась на отряд казачьего войска, который подчинялся местному таможенному начальству. Существовавшие прежде линии — оренбургская и западносибирская в 1868 г. были упразднены. Главными нормативными актами в этот период стали изданные в 1865 г. временные, а в 1869 г. уже постоянные штаты таможенных учреждений по европейской и азиатской торговле. Согласно этим штатам таможенные учреждения в зависимости от рода дозволенных к привозу товаров и срока для очистки их пошлиной разделялись на главные складочные таможни, таможни 1, 2 и 3 классов, таможенные заставы и переходные пункты. Вдоль европейской границы выделялось 14 таможенных округов, вне которых существовали таможни, подчиненные не начальникам округов, а непосредственно Департаменту таможенных сборов. Это были Санкт-Петербургская сухопутная, Московская и Варшавская таможни (позже к ним присоединились Кронштадт, Одесса и Харьков), а также таможенные учреждения по азиатской границе — Астраханская и Иркутская таможни (в общей сложности в них поступало свыше 50% всего таможенного дохода).

По мере расширения территории империи в России появлялись новые таможенные линии. В 1881 г. временные таможенные правила были введены в Туркестанском крае. Для наблюдения за ввозом на местные рынки запрещенных товаров был установлен военно-полицейский надзор. Лица, заведовавшие таможенными учреждениями, числились на службе по военному ведомству. Доход от пошлин также причислялся к смете этого министерства. Однако уже в 1886 г. таможенная часть была передана в ведение министра финансов и учреждалась должность чиновника особых поручений по таможенным делам, на которого возлагались руководство по взиманию сборов и осуществление мер по борьбе с контрабандой. Весь район

был разделен на пять отделов, внутри которых вводились штатные должности заведующего с помощником, надзирателей отдельных постов, канцелярских чиновников, джигитов, объездчиков и досмотрщиков. После отмены в 1888 г. беспошлинного ввоза кяхтинского чая в туркестанский край был учрежден таможенный надзор на границе Семиреченской области с Китаем с образованием таможни в крепости Нарынск. В 1890 г. произошло выделение двух округов — Туркестанского, куда входили таможенные учреждения туркестанского генерал-губернаторства и Семиреченской области, и Семипалатинского, распространившегося на Семипалатинскую область и Томскую губернию. Несколько ранее, в 1889 г., был организован таможенный надзор в Закаспийской области. На противоположной окраине империи также принимались меры к усилению таможенной службы: в 1885 г. с обложением некоторых товаров, ввозимых из Финляндии, была учреждена охрана по границе с Великим Княжеством Финляндским и учрежден надзор на берегу Кандалакской губы.

В распоряжении начальников административных единиц находилась пограничная стража, учрежденная в 1819 г. (до 1827 г. называлась стражей таможенной). Несмотря на то, что она находилась в гражданском ведомстве и непосредственно подчинялась инспектору пограничной стражи Департамента внешней торговли Министерства финансов, устройство ее было чисто военным. Все служащие разделялись на бригады, полубригады и роты из конных объездчиков и пеших стражников под командованием офицеров. Состав пограничной стражи с течением времени постоянно усиливался: в 1868 г. было учреждено морское крейсерство для надзора за контрабандой, а в 1872 г. основана таможенная крейсерская флотилия на Балтийском море. Для улучшения пограничного надзора в местах, наиболее опасных в контрабандном отношении — на Черноморском и Азовском побережье, персидской и западной границе образованы новые бригады и усилен штатный состав уже существовавших. Организационная структура окончательно оформилась в 1893 г., когда пограничная стража была выделена в отдельный корпус, подчиненный министру финансов (с присвоением ему звания шефа пограничной стражи). При корпусном командире, наделенном правами директора Департамента таможенных сборов и инспектора пограничной стражи, был сформирован штаб.

ТАМОЖЕННАЯ ПОЛИТИКА: ОТ ФРИТРЕДЕРСТВА К ПРОТЕКЦИОНИЗМУ

Таможенная политика является не только источником налоговых поступлений в казну, но и важнейшим инструментом государственной политики. Она способна стимулировать развитие многих отраслей народного хозяйства и ориентировать импортно-экспортные потоки. Не случайно глобальные изменения в российской экономике второй половины XIX в. сопровождались столь же решительными колебаниями таможенных тарифов, отражавшими общие изменения правительственного курса.

После крымского поражения правительство, не располагавшее достаточными свободными средствами для модернизации страны, поначалу сделало ставку на преимущественное развитие частного предпринимательства и отказ от государственного регулирования экономики страны. Выгодные правительственные дотации частным компаниям вызвали железнодорожный бум, в Россию устремились иностранные капиталы, началось бурное акционерное учредительство в сфере кредита, промышленности и торговли. Однако грюндерская лихорадка, ставшая причиной «экономического чуда» 1860—1870-х гг., сопровождалась невиданным ростом спекуляций и казнокрадства. Уже в середине 1870-х гг. правительство было вынуждено сделать вывод, что преимущественное поощрение частного сектора и «открытие» отечественной экономики не были до конца продуманным шагом.

По отношению к таможенной политике в начале своей профессиональной деятельности М.Х. Рейтерн в статьях и официальных записках выступал как последовательный сторонник либерально-фритредерской концепции. Согласно ее установкам экономическое развитие понималось как естественно складывающийся порядок, не терпящий государственного вмешательства в хозяйственную деятельность и требующий соблюдения условий свободы торговли и предпринимательской конкуренции. Фритредерские идеи были достаточно популярны в России того времени, когда после застоя бюрократической николаевской эпохи наступил период долгожданных изменений и многообещающих реформ. Как писал в своих «Воспоминаниях» известный русский государственный деятель С.Ю. Витте, ставший в конце XIX в. одним из преемников Рейтерна на посту министра финансов, «в то время, в 60—70-х годах, все были ужасные фритредеры; все стояли за свободу торговли и считали, что этот закон о свободе торговли так же непреложен, как закон мироздания... систему же таможенного протекционизма считали гибелью для государства, и сторонники фритредерства утверждали, что только лица, не понимающие законов развития государственной жизни, могут проповедовать такие теории, как теория таможенного протекционизма»¹³.

Отход от строгого протекционизма таможенной политики второй четверти XIX в. состоялся еще в 1850 г., когда с принятием нового тарифа был сделан первый шаг для перехода от запретительной системы к охранительной. Несмотря на многочисленные протесты отечественных текстильных фабрикантов, привыкших к защите государством их предприятий от конкуренции со стороны иностранных производителей, при министре финансов Княжевиче в 1857 г. был принят еще более либеральный тариф, чем предыдущий. Правительство исходило из того, что стимулирование внешней торговли не только оградит интересы потребителей, но и облегчит благодаря поощрению экспорта дешевого сырья и машин рост внутреннего производства. В результате был разрешен привоз (с платежом пошлины) некоторых до того времени запрещенных товаров, в том числе чугуна и железа, снята привозная пошлина с 55 экспортных статей (преимущественно сырых материалов) и уменьшены ставки обложения для 380 статей. В 1859 г.

последовало дополнительное снижение пошлин на чугун и железо, и, наконец, в 1861 г. владельцам машиностроительных заводов было разрешено привозить из-за границы беспошлинно чугун, железо, станки и оборудование. Во многом это решение было принято под влиянием недавней катастрофы Крымской войны. Понижение пошлин вызывалось соображениями поддержки отечественного машиностроения — новой, столь необходимой для эффективной обороноспособности страны отрасли промышленности, которая переживала трудные времена. Многие из заводов возникли, другие значительно расширились благодаря заказам военного ведомства во время ведения военных действий. После заключения мира они сократили свое производство, так как в силу недостатка и дороговизны металлов не могли выдерживать конкуренции со стороны иностранных производителей, воспользовавшихся правом беспошлинного ввоза.

Переход от запретительной к охранительной системе сопровождался быстрым ростом отечественной промышленности. Как отмечал во всеподданнейшем отчете в 1867 г. М.Х. Рейтерн, ни разразившийся после издания тарифа 1857 г. денежный кризис, ни крестьянская реформа, ни Гражданская война в Североамериканских Штатах, вызвавшая хлопковый кризис, не повлияли на естественное развитие промышленности и по главным отраслям русские фабрики достигли весьма значительных успехов. Так, бумагопрядильная промышленность и выделка шерстяных изделий в течение 15 лет, с 1851 по 1866 г., удвоили свое производство, прядение льна увеличилось в 3,5 раза¹⁴.

Острая потребность в новых денежных средствах для покрытия возрасставших государственных расходов побудила Рейтерна обратить внимание на усиление таможенного дохода. Поскольку в основе тарифа 1857 г. лежала идея ограждения отечественной промышленности от иностранной конкуренции по сбыту товаров широкого потребления, то пошлины с изделий низкого качества были почти запретительные, а изделия дорогие и высококачественные облагались умеренно. В результате только последние провозились через таможню с уплатой пошлин, а дешевые товары в огромном количестве доставлялись контрабандой. Издание в 1868 г. нового тарифа продолжило наметившуюся тенденцию движения в сторону умеренного охранения. Цель этого тарифа — усиление таможенного дохода с облегчением ввоза фабричных материалов и тех изделий, пошлины с которых могли быть понижены без вреда для промышленности, была достигнута. Таможенный доход в 1876 г. составил 65 179 тыс. руб. против 35 850 тыс. руб. в 1867 г., т.е. повысился на 62%¹⁵.

Резкая перемена в правительственном курсе произошла, когда М.Х. Рейтерн, под влиянием неблагоприятной финансовой ситуации был вынужден отказаться от либеральных фритредерских принципов. Десятилетие 1866—1876 гг. было озаглавлено быстрым экономическим развитием России, в значительной степени обусловленным интенсивным притоком иностранных капиталов. На помещенные за границей процентные бумаги, гарантированные государством, была выстроена разветвленная сеть железных дорог, отечественная торговля широко пользовалась запад-

ными авансами, а промышленные предприятия — кредитами. Однако во второй половине 70-х гг. ситуация из-за обострения внешнеполитических отношений великих держав коренным образом изменилась. Европейские страны — кредиторы России крайне отрицательно относились к усилению ее позиций на Балканах и подготовке к неизбежному военному столкновению с Османской Турцией, которую они поддерживали. В результате приток в Россию капиталов не только остановился, но значительная часть краткосрочных авансов покинула страну. Между тем с увеличением долгосрочных долговых обязательств за границей резко возросли ежегодные заграничные платежи, и если в период притока иностранных капиталов они частично покрывались поступающими из-за границы суммами, то теперь надо было искать другие источники.

С 1 января 1877 г. исходя из потребностей казны, опустошенной в результате военных приготовлений и недостатка иностранных инвестиций, пошлины стали взиматься в золотой валюте. Этот способ уплаты, резко повышавший размер обложения и тем самым уменьшавший импорт, стал доставлять казначейству постоянные денежные ресурсы, в том числе и для расчетов с заграничными кредиторами, и позволил минимизировать неблагоприятные последствия колебаний курса рубля. 28 января 1877 г. по настоянию Рейтерна была принята другая покровительственная мера. Отныне отменялся беспошлинный ввоз паровозов и подвижного состава, вновь учреждаемые железнодорожные общества обязаны были приобретать только продукцию отечественных машиностроительных предприятий, сверх того устанавливалась на пять лет премия заводам за каждые 30 паровозов, изготовленных исключительно из отечественных комплектующих деталей. В ближайшие годы, уже после отставки Рейтерна, его преемниками на посту министра финансов был осуществлен ряд последовательных мер в том же направлении. В 1880 г. были проведена отмена беспошлинного привоза чугуна и железа для машиностроительных заводов, повышено обложение железа и стали, а также все пошлины были подняты на 10%. Новый тариф 1882 г., включив все прежде сделанные надбавки, по многим статьям еще поднял размеры пошлин, которые с этого периода стали почти ежегодно возрастать на различные категории товаров.

Военные приготовления и сама русско-турецкая кампания (1877—1878 гг.), повлиявшие на изменение курса таможенной политики, дестабилизировали финансовую ситуацию в стране, что в конечном счете послужило причиной отставки Рейтерна. Еще в конце 1876 г. Александр II сообщил ему о возможности столкновения с Турцией и дал указание найти средства для предстоящих военных расходов. Министр финансов, по опыту Крымской войны знавший, что означает война для народного хозяйства, представил царю записку о ее возможных последствиях¹⁶. Александр не внял этим предостережениям, и на Рейтерна легла вся ответственность за финансирование будущей кампании. Ему пришлось пойти по уже не раз опробованному пути — заимствованиям из Государственного банка, выпуску необеспеченных кредитных билетов, заключению займов на невыгодных условиях, повышению таможенных пошлин. Однако эти экстренные меры

не смогли предотвратить финансовый кризис. Пессимистические прогнозы Рейтерна оправдались: с 1877 по 1880 г. государственный долг возрос на 1,5 млрд руб., последовало значительное падение курса бумажного рубля. Крушение надежд на экономическое возрождение Рейтерн воспринял как личную драму и летом 1878 г. подал в отставку. Приступить к серьезному реформированию налогового дела было суждено только его преемникам.

¹ Российские самодержцы. 1801—1917. М., 1993. С. 156.

² *Захарова Л.Г.* Самодержавие и реформы в России. 1861—1874. (К вопросу о выборе путей развития) // Великие реформы в России. 1856—1874. М., 1992. С. 27.

³ *Погребинский А.П.* Очерки по истории финансов дореволюционной России. М., 1954. С. 98.

⁴ ПСЗ-2.Т. XXXVII. № 34.734. 10 июля 1859 г.

⁵ *Степанов В.Л.* Михаил Христофорович Рейтерн // Отечественная история. 1994. № 6. С. 36—37

⁶ ПСЗ-2. Т. XL. № 41.779.

⁷ *Рудченко И.Я.* Исторический очерк обложения торговли и промыслов в России. СПб., 1893. С. 197—199.

⁸ *Ананьич Н.И.* К истории отмены подушной подати в России // Исторические записки. № 94. М., 1974. С. 185.

⁹ Там же. С. 186.

¹⁰ *Крисчн Д.* Забытая реформа: Отмена винных откупов в России // Великие реформы в России... С. 134.

¹¹ Министерство финансов... С. 529—535.

¹² *Шепелев Л.Е.* Титулы, мундиры, звания. Л., 1991. С. 132.

¹³ *Витте С.Ю.* Избранные воспоминания. М., 1991. С. 187.

¹⁴ Министерство финансов... С. 543.

¹⁵ *Янжул И.И.* Основные начала финансовой науки. СПб., 1890. С. 421—422.

¹⁶ *Степанов В.Л.* Указ. соч. С. 47.

ПОДАТНЫЕ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ ПРИ ИМПЕРАТОРЕ АЛЕКСАНДРЕ III

**Н.Х. Бунге: ПЕРЕХОД К РАВНОМЕРНОМУ
РАСПРЕДЕЛЕНИЮ НАЛОГОВ**

Убийство Александра II, совершенное террористами-народовольцами 1 марта 1881 г., положило конец «царствованию реформ». На престол вступил 36-летний Александр III. Он не был старшим сыном императора и, не являясь наследником, готовился по традициям царской семьи к военной службе. Лишь в 20-летнем возрасте, после смерти цесаревича Николая, старшего сына Александра II, он стал готовиться к роли российского самодержца. Несмотря на то, что ему преподавали лучшие профессора Московского и Петербургского университетов, любимым занятием Александра Александровича оставалось военное дело. Наибольшее влияние из преподавателей на него оказывал профессор права Константин Петрович Победоносцев, человек консервативных убеждений, разделявший антилиберальные и антизападнические взгляды. Во многом под его воздействием наследник стал сторонником неограниченной власти самодержца, непосредственного единения царя с народом, национальной самобытности. Будущий царь не разделял взглядов отца на управление государством, однако не решался открыто им противодействовать. Первые месяцы правления Александра III были отмечены острой борьбой внутри правительства вокруг политического курса будущего царствования, тем не менее сам император принял сторону Победоносцева, поддержав его идею гибельности реформирования и европеизации России. Изданием Манифеста 1881 г. «О незыблемости самодержавия» декларировался поворот в правительственной политике, многие либеральные министры были отправлены в отставку, в истории России наступила пора, получившая название эпохи контрреформ. Преодолев кризис самодержавной власти, Александр III начинает шаг за шагом отнимать у общества те демократические начинания, которые проводились в правление его отца. Направление правительственного курса характеризовалось усилением правительственного контроля за печатью, усилением центральной и местной государственной власти, предоставлением преимуществ дворянству в системе просвещения и местного самоуправления, консервацией крестьянской общины. Склонность к консерватизму, нелюбовь к переменам и тяга к стабильности, стремление решать все спорные вопросы дипломатическим путем сыграли положительную роль во внешней политике России, а самому Александру III принесли титул «Миротворца». Успокоенной и замиренной казалась и сама империя в последние годы его царствования.

В 1879 г. в правящих кругах России решено было вернуться к подготовке реформы налоговой системы. На смену ушедшей со сцены податной комиссии была учреждена новая комиссия для обсуждения предположений об отмене подушных сборов под председательством министра финансов Самуила Алексеевича Грейга. В ходе ее работы был подготовлен проект введения вместо подушной подати трех видов налога, падавших на все сословия: 1) подоходного — в размере 3% с доходов от денежных капиталов, торговли, промыслов и личного труда; 2) личного по — 1 руб. со всех лиц мужского пола в возрасте от 18 до 55 лет; 3) усадебного — с владельцев всех сословий, который в окончательном варианте предложено было заменить увеличением окладов государственного поземельного налога и налога на недвижимые имущества в городах¹. Однако предложенное комиссией одновременное введение новых налогов на сумму 70 млн руб., что дало бы возможность уменьшить крестьянские платежи на 30 млн руб., не было осуществлено, так как не получило одобрения в правительственных кругах. Одним из критиков этой программы выступил Николай Христианович Бунге, бывший ректор Киевского университета, приглашенный в 1880 г. Александром II на пост товарища министра финансов. Вскоре Бунге сформулировал гораздо более умеренную и менее рискованную с точки зрения фискальных потерь программу преобразования финансов и налоговой системы.

В сентябре 1880 г. на стол императора легла записка «О финансовом положении России», автором которой являлся недавний провинциальный профессор. В ней Бунге критиковал предложения комиссии Грейга: «Желательно, — писал он, — чтобы подоходный налог служил у нас не постоянным, а чрезвычайным финансовым ресурсом, необходимым для внутренних реформ, в особенности податных, и для покрытия военных расходов...»². Здесь же была сформулирована концепция преобразований налоговой системы. Первоочередными мерами, как предполагал Бунге, должны были стать отмена соляного налога и понижение выкупных платежей. В целях «более равномерного распределения налогов» он считал возможным понизить налогообложение крестьянства на 10—20%, несколько повысив при этом обложение бурно развивавшейся промышленности. Все эти меры рассматривались автором записки прежде всего как средство получать налоги сполна и без недоимок. Предложения Бунге получили поддержку нового министра финансов Александра Агеевича Абазы, при котором продолжалась разработка проекта о понижении выкупных платежей. Более широкие возможности для реализации программы финансовых преобразований появились после того, как Н.Х. Бунге в мае 1881 г. занял министерский пост.

Пять лет его пребывания в этой должности проходили в непростых условиях: после убийства народовольцами Александра II в общем направлении правительственной политики произошел резкий поворот, положивший начало эпохе контрреформ. Однако для Министерства финансов этот период стал, напротив, временем преобразований. Дело в том, что царизм был кровно заинтересован в усилении внешнего могущества, которое невозможно было без осуществления коренных преобразований народного

хозяйства страны. Это обстоятельство предопределило общий протекционистский характер экономической политики и проведение целого комплекса мероприятий, стимулировавших промышленное развитие: усилия по финансовой стабилизации и созданию бездефицитного бюджета, подготовка денежной реформы, стимулирование притока иностранных капиталов. Реформа податной системы стала важнейшим звеном этой политики и крупным успехом Н.Х. Бунге. Немалая личная заслуга министра финансов состояла в том, что он решился приступить к реформированию налогов в то время, когда государственный бюджет страдал ежегодными крупными дефицитами (в 1880 г. дефицит составил 42 млн руб., в 1881 г. — достиг 98 млн руб.).

Приступив в начале 80-х годов к реорганизации податной системы, Бунге исходил из того, что для ее улучшения было не обойтись без принципиального отказа от сословности обложения и следования принципу распределения налогов соответственно действительной налогоспособности населения. С самого начала в этом направлении были приняты три последовательно осуществленные меры: отмена соляного налога, понижение выкупных платежей и упразднение подушной подати. Уже на склоне лет Бунге, уверенный в том, что старая налоговая система утратила эффективность даже в чисто фискальном отношении, следующим образом объяснял побудительные мотивы своей реформаторской деятельности: «Когда постиг Россию неурожай 1880 г., тогда отмена налога на соль казалась делом наиболее соответственным для облегчения народного бедствия, — писал он. Когда было доказано, что выкупные платежи превышают земельный доход (ренту с крестьянских наделов) и что крестьяне бегут от земли, отказываясь от наделов, тогда здравый финансовый расчет потребовал понижения выкупных платежей. Наконец, когда сделалось очевидным, что подушный налог с крестьян обещает в будущем лишь громадное приращение недоимок, тогда надо было его заменить чем-нибудь другим»³.

Итак, первым крупным шагом в реформировании податной системы стала отмена Высочайшим манифестом 1880 г. соляного налога, которая была совершена с одобрения Александра II, потрясенного, по свидетельству современников, последствиями неурожая и голода в Поволжье. Налог принадлежал к числу старейших в России и составлял 25—30 коп. на душу населения, а эта сумма, помноженная на число членов крестьянской семьи, увеличивала, по некоторым подсчетам, средний оклад подушной подати примерно на одну пятую часть. Потерянные 10—12 млн руб. государственного дохода особым мнением Государственного Совета решено было компенсировать увеличением таможенных пошлин⁴.

Еще до отмены соляного акциза, 23 марта 1879 г., было принято Высочайшее повеление о замене подушной подати другими сборами. Однако начавшиеся подготовительные работы обнаружили, что главная тягость крестьянского обложения заключается не столько в подушных сборах, сколько в выкупных платежах, которые не соизмерялись ни с доходностью земельных наделов, ни с совокупными заработками крестьян. Убедительным свидетельством упадка крестьянского хозяйства был рост недоимок⁵.

Понижение выкупных платежей, которое решили провести до отмены подушной подати, первоначально планировалось распространить на губернии нечерноземных областей, где накопились наиболее крупные недоимки, но затем география была несколько расширена. Высочайший указ 28 декабря 1881 г. установил двойное понижение платежей: общее, в один рубль с душевого надела, для всех бывших помещичьих крестьян, и добавочное или специальное — для тех селений, хозяйство которых вследствие неблагоприятных обстоятельств пришло в расстройство. Для того и другого понижения была установлена предельная сумма в 12 млн руб., из которых на общее понижение затрачено 6,4 млн руб., на специальное — 4,6 млн рублей. Губернии нечерноземного района воспользовались понижением на 6,6 млн руб. (32% прежнего оклада), губернии черноземной полосы — на 4,4 млн (22% оклада).

Условия для следующего этапа податных преобразований — отмены подушной подати были далеко не благоприятны. Государство не могло преодолеть финансовых последствий Русско-турецкой войны. По росписи на 1882 г. несмотря на увеличение винного акциза, преобразование сахарного акциза, повышение ставок таможенного тарифа и увеличение гербового сбора ожидался дефицит в сумме 10 млн рублей. Однако Бунге и его сотрудники, как считал П. Шванебах, «сознавали, что в ряду болезненных явлений государственного хозяйства бюджетный дефицит не есть худшее из зол; что несравненно опаснее — длящийся и усугубляющийся недочет в народных силах, и что принесение этих сил в жертву бюджетному равновесию не создаст для финансов прочной почвы». Для проведения преобразований были намечены следующие принципы: 1) налоги, заменяющие подушные сборы, должны вести к упразднению деления сословий на податные и неподатные; 2) главным источником увеличения средств государственного казначейства для замены подушной подати должны служить преимущественно налоги уже существующие; из новых же видов налогов могут быть допущены лишь те, которые способствовали бы установлению в существующем податном строе большей равномерности обложения всех доходов; 3) вводя налоги с новых источников дохода, следует возможно менее облагать мелкие промыслы⁶.

По первоначальному плану предполагалось упразднение подушной подати рассрочить на восемь лет с таким расчетом, чтобы в первую очередь поставить разряды крестьян, находившихся в наиболее тяжелых условиях. С 1 января 1883 г. подать была сложена с мешан, с приписанных к волостям бывших дворовых людей, безземельных и с крестьян, получивших дарственный надел. В следующем году от платежей были освобождены еще несколько разрядов сельских обывателей, а общая ставка была понижена для всех остальных плательщиков. Хотя Бунге собирался завершить податную реформу только к 1891 г., уже в 1884 г. он пришел к выводу о необходимости сократить срок ее проведения. «Можно ожидать, — писал он в 1884 г., — что с отменой подушной подати, с одной стороны, прекратится накопление крупных недоимок, а с другой — возвысится благосостояние всего земледельческого населения, и оно уплатит свободно, по своим

средствам, в виде косвенных налогов, акцизов с вина, пива, сахара, табака, таможенных пошлин с чая и других предметов значительную долю того, что взыскивается принудительно в виде подушной подати»⁷. Новым указом 25 мая 1885 г. постановлено было совершенно прекратить с 1 января 1887 г. взимание этого налога во всей империи, кроме Сибири.

Одновременно Бунге осуществил акцию, которая с первого взгляда может показаться парадоксальной: для одной из категорий сельского населения, а именно государственных крестьян, произошло значительное повышение прямого налога, осуществленное путем преобразования оброка в выкупные платежи. Дело в том, что государственные крестьяне по значительному ряду показателей (например, по степени обеспеченности земель, сельскохозяйственным инвентарем) находились в лучшем положении, чем бывшие помещичьи, а с отменой подушной подати эта разница еще больше увеличилась. Бунге решил уравнивать положение различных слоев сельского населения. В финансовом отношении эта акция выразилась в присоединении части лежавшей на государственных крестьянах подушной подати к оброчной. Юридически данное преобразование обосновывалось необходимостью обязательного выкупа земельного надела в крестьянскую собственность. Решено было в среднем увеличить оброчную подать с государственных крестьян на 45% (55% — для черноземных губерний, 35% — для нечерноземных и промышленных). Министром финансов был также установлен предел повышения оброчной подати при превращении ее в выкупные платежи: не более, чем на $\frac{2}{3}$, и ни в коем случае не выше выкупных платежей помещичьих крестьян близлежащих селений, находившихся в одинаковых поземельных условиях. Принятый 12 июня 1886 г. закон о переводе государственных крестьян на выкуп оформил повышение налоговой ставки и дал возможность оппонентам Бунге иронизировать, что утрата государственными крестьянами своего преимущественного положения и есть, видимо, «та справедливость в обложении», за которую ратовал министр финансов⁸.

Отмена подушного налога, со времен Петра I составлявшего стержень российской налоговой системы, повела к ее существенным структурным изменениям. Преобразованный в выкупные платежи бывший оброк с государственных крестьян смог оттянуть на себя лишь 15 млн руб. из 55 млн руб. общего объема подушной подати. Для того, чтобы компенсировать оставшуюся сумму, был предпринят ряд мер. Самой серьезной из них послужило увеличение государственных доходов от косвенного обложения, которое тяжким бременем легло в первую очередь на крестьянское население. Исследователь деятельности Бунге на посту министра финансов был вынужден отметить, что при нем значение косвенного обложения не только не уменьшилось, но даже увеличилось: «В самом деле, заботы об облегчении и уравнивании налогов как бы покидают Бунге при его преобразованиях в области косвенных налогов. Ведь ни увеличение акциза на спирт, ни возвышение таможенных сборов никоим образом не могли служить делу облегчения или уравнивания податного бремени»⁹. Кроме того, были повышены не изменявшиеся со времени их основания

оклады двух налогов — государственного поземельного (на 3,8 млн руб.) и с городского недвижимого имущества (на 1,9 млн руб.). Что касается таможенных сборов, то они повышались по различным предметам ввоза и вывоза почти ежегодно. В результате таможенный тариф, получивший уже с 1877 г., когда было установлено взимание пошлины золотом, высоко пошлинный характер, постепенно по многим статьям сделался запретительным. Однако наряду с этим в налоговой системе произошли и позитивные изменения: понижение налогов с крестьян сопровождалось все большим привлечением к обложению и имущих классов — населения, до этого освобожденного от прямого обложения или подверженного ему в незначительной степени.

Намеченный Бунге курс на ликвидацию сословности обложения выразился не только во введении новых налогов, заменявших подушные подати, выплачиваемые «непривилегированными» сословиями. Понижение прямых налогов с крестьян сопровождалось все более активным привлечением к обложению имущих классов населения, до этого освобожденных от прямого обложения или подверженных ему в незначительной степени. После принятия в 1882 г. «Положения о пошлинах, переходящих безмездными способами» в России стали взиматься налоги на наследство (до этого времени существовал лишь 6%-ый сбор с наследств, переходящих по завещанию к лицам, не имеющим право на законное наследование). Механизм взимания этой пошлины был основан на новейших западноевропейских аналогах. Размеры сборов устанавливались пропорционально величине имущества и степени родства: 1% с имуществ, переходящих в прямой восходящей или нисходящей линии и от одного супруга к другому; 4% — к пасынкам и падчерицам и т.п.; 6% — к родственникам боковой линии 3-й и 4-й степени и 8% — всем остальным лицам. В случае перехода имущества к одному лицу в собственность, а к другому — в пожизненное владение пошлина взималась с первого — в полном, со второго — в половинном размере.

Новый налог с денежных капиталов был введен в 1885 г. По предварительным подсчетам правительственных экспертов, выяснилось, что в России обращалось различных процентных бумаг на сумму свыше 7 миллиардов кредитных рублей, не считая текущих счетов и ценных бумаг, которые находились исключительно в руках иностранцев. Этот налог, подобно дополнительному промысловому сбору, вносил в систему прямого обложения элементы подоходности. Объектом установленного законом 1885 г. налога стал доход со всякого рода процентных бумаг (государственных и частных), а также доход, доставляемый вкладами в банковские учреждения. Ставка налога составляла 5%, сбор с государственных процентных бумаг совершался посредством удержания суммы налога при выплате процентов, сбор с частных бумаг и доходов от вкладов в кредитные учреждения взимался казной непосредственно с них, а затем сбор удерживался с вкладчиков. Доход от этого налога постоянно возрастал: в первый год он поступил в размере 9,5 млн руб., а через 12 лет увеличился в 1,5 раза.

Другой мерой, способствовавшей усилению обложения имущих классов, стало изменение в системе сбора промыслового налога. Как считал Бунге, значительный сдвиг в экономическом развитии страны, произошедший в пореформенные годы, давал возможность правительству без отказа от традиционной покровительственной политики добиться путем увеличения налогов с крупных торгово-промышленных предприятий повышения доходов казны. Однако существовавшая в это время система промыслового налогообложения в виде продажи патента на право производства торговли и промыслов не соответствовала росту акционерного учредительства, банковского дела и уровню концентрации капиталов в промышленности.

С целью устранения неравномерности обложения и увеличения государственных доходов в 1885 г. в законодательство был внесен ряд корректив, учитывающих не только внешние признаки торговых и промышленных заведений, но и их экономические характеристики. Наряду с сохранением прежней патентной системы в виде так называемого основного налога были установлены еще «дополнительные» — процентный и раскладочный, построенные уже на учете доходности предприятия. Первый сбор выплачивали предприятия, обязанные по закону публичной отчетностью (акционерные компании, паевые товарищества) в размере 5% с чистого дохода за истекший операционный год, второй сбор — все остальные предприятия в размере, определяемом для различных губерний законодательным порядком на каждые три года. Данные меры несколько увеличили поступление налога (в 1890 г. дополнительные сборы дали 25% всего налога), но не смогли устранить неравномерность промыслового обложения. Оно по-прежнему занимало в бюджете незначительное место, увеличившись с 2,7% в 1875 г. до 3,2% в 1898 г. Показательно, что в 1898 г. промысловое обложение по отношению к бюджету составляло: в Италии — 6%, в Англии — 5,9, во Франции — 4,4%¹⁰.

УЧРЕЖДЕНИЕ ИНСТИТУТА ПОДАТНОЙ ИНСПЕКЦИИ

Проведение налоговой реформы сопровождалось перестройкой центральных и местных органов налогового управления. Министерство финансов, исходя из возрастания роли косвенных налогов, разделило в 1863 г. Департамент разных податей и сборов на два — неокладных и окладных сборов. Первый заведовал акцизами, различными пошлинами (гербовыми, судебными, канцелярскими, паспортными, страховыми и др.), второй — руководил системой прямого обложения. Аналогичное разделение было осуществлено и на местном уровне. В губерниях в дополнение к Казенным палатам и казначействам, занимавшимся сбором прямых (окладных) налогов были созданы губернские акцизные управления, отвечавшие за поступление косвенных податей. Однако эти преобразования, осуществленные при министре финансов М.Х. Рейтерне, по мнению его преемника Н.Х. Бунге, не соответствовали задачам податной реформы. Если функци-

онирование недавно созданных учреждений — губернских акцизных управлений было достаточно эффективным, то этого нельзя было сказать об образованных еще при Екатерине II Казенных палатах, в работе которых применение современных финансовых приемов сочеталось с устаревшими патриархальными основами.

Податная деятельность Казенных палат как по исчислению налогов, так и по их взиманию носила исключительно канцелярский характер. Палаты не аккумулировали денежные средства, предоставляя прием поступающих сумм подведомственным им губернским и уездным казначействам. Вся практическая работа по сбору налоговых поступлений и взысканию по ним недоимок лежала не на чиновниках гражданского ведомства, а на сотрудниках Министерства внутренних дел, и российская полиция традиционно была основным элементом налоговой системы. Важнейшую роль в деле фиска играли представители низового звена полиции — становые приставы, которые при осуществлении своих функций опирались на сельскую выборную администрацию. Поступление казенных сборов с крестьян обеспечивалось, главным образом, угрозами волостным и сельским должностным лицам, которым довольно часто приходилось находиться под арестом в полиции. Угрозы действовали на волостных старшин и сельских старост «подбадривающим» образом. Те, в свою очередь, давили на неисправных плательщиков, побуждая их к скорейшей уплате, заставляя либо занимать деньги, либо продавать, что только возможно, а в случае отказа тащили должника в «холодную» при волости. Часто практиковались наказания розгами неисправных плательщиков по приговорам волостных судов. Сами сельские общества под постоянным гнетом круговой поруки также следили за неплательщиками, торопя их со взносом повинностей. Одной из самых действенных мер взыскания в 80-е годы XIX в. была задержка в выдаче или обмене паспортов уходящим на заработки, вплоть до уплаты суммы сборов. В виде устрашения составлялись описи имущества неисправных плательщиков, однако на практике торги назначались сравнительно редко, а продаж с торгов было совсем мало.

Подобная система сборов, не отличаясь гуманностью, была, тем не менее, достаточно эффективной. Это объяснялось не только жесткостью применяемых полицией мер, но и крайней простотой принципа подушного обложения, при котором техника исчисления и взимания сборов не требовала особой квалификации и допускала привлечение малограмотных выборных от крестьянских обществ и контролировавших их действия низших чинов полиции.

В начале 80-х годов было осуществлено преобразование податной системы, суть которого состояла в переходе от простейшего обложения личного труда к обложению получаемого от имущества дохода. Это повлекло введение новых налогов (дополнительный сбор с промышленных предприятий, сбор с доходов от денежных капиталов, пошлины на наследство) и потребовало повышения квалификации всех сотрудников финансового ведомства.

Вследствие этого Н.Х. Бунге намеревался осуществить коренное преобразование налогового управления, в основе которого лежало бы объединение Казенных палат с акцизными управлениями и создание общегосударственных органов на губернском и уездном уровнях. Коренного реформирования системы налогового управления так и не состоялось, хотя существенный шаг в сторону его совершенствования все же был сделан. Этот шаг — создание института податной инспекции, что можно считать зарождением самостоятельной налоговой службы России.

Ближайший соратник и единомышленник Н.Х. Бунге — директор Департамента окладных сборов А.А. Рихтер выработал проект о создании при Казенных палатах должности податных инспекторов, которые должны были стать налоговыми агентами на местах, выполняющими экспертные и наблюдательные функции. Переработанный после его обсуждения управляющими Казенными палатами текст проекта был внесен на обсуждение в Государственный Совет. Затем он поступил на заключение к министру внутренних дел Дмитрию Андреевичу Толстому, который в письменном отзыве отметил необходимость преобразований налогового дела, однако подверг критике предложения Министерства финансов. По его мнению, настоятельной потребностью являлось изменение самих основ податной системы путем объединения в учреждениях финансового ведомства как заведования, так и непосредственного взимания всех казенных сборов и взыскания по ним недоимок, с освобождением полиции от лежащих на них обязанностей этого рода. Учреждение же податной инспекции являлось, как полагал министр внутренних дел, лишь частичной поправкой, а осуществление ею наблюдательных обязанностей без права руководства могло вызвать несогласованность в действиях различных ветвей исполнительной власти¹¹.

Н.Х. Бунге в ответ на замечания Д.А. Толстого направил на имя Государственного секретаря отношение, в котором, соглашаясь с необходимостью возможного в скором времени освобождения полиции от обязанностей по наблюдению за поступлением окладных сборов, настаивал на необходимости ограничиться на первых порах частичным преобразованием податного управления. По мнению Бунге, из главных отраслей российского финансового хозяйства только акцизная и таможенная получили устройство, соответствующее важности этих источников государственных доходов. За ведение же в губерниях прямыми налогами, сосредоточенное в казенных палатах, поставлено весьма слабо. Ставить преобразование налогового дела в зависимость от того, будут или не будут переданы чинам финансового ведомства обязанности полиции по взысканию казенных сборов, как полагал Бунге, было неоправдано. Такая передача потребовала бы значительного количества времени для предварительного изменения большей части законоположений, что затянуло бы процесс реформирования налогового дела. Министр финансов доказывал, что передачу чинам финансового ведомства обязанностей полиции по взиманию окладных сборов необходимо осуществить не позже, чем через три года, в течение же этого срока податным инспекторам необходимо предоставить полную возможность ознакомиться на практике с ходом дел.

Государственный Совет, обсуждавший проект на своем собрании 15 апреля 1885 г., одобрил идею министра финансов о безотлагательном создании в России должностей местных чиновников, непосредственно занимающихся налоговым делом. В принятом заключении необходимость введения института податной инспекции обосновывалась примером европейских государств: «...Во Франции, финансовая администрация которой признается во многих отношениях образцовой, поступлениями прямых податей ведают 1200 человек в одних только местных учреждениях. Пруссия на свое местное податное управление расходует 11 000 000 марок ежегодно по взиманию 140 000 000 марок прямых податей и располагает 700 чиновниками для заведования только двумя налогами: поземельным и со строений. В сравнении с этими контингентами податных агентов и с расходуемыми на их содержание суммами испрашиваемый Министерством финансов комплект в 500 податных инспекторов и новый кредит для них в размере 900 000 рублей, рассчитанные почти на всю Россию при ее необъятных пространствах, разбросанном, разноплеменном и слабом в культурном отношении населении, должны считаться крайне умеренными»¹². Как отмечалось в решении, реформирование системы прямых налогов вызывало необходимость получения точных и достоверных сведений о финансовом положении во всех частях империи, что было невозможно без наличия беспристрастных, квалифицированных и опытных местных финансовых агентов. Возлагая на них столь значительные надежды, Государственный Совет отмечал и те трудности, с которыми будут сталкиваться сотрудники фиска: «конечно, нельзя ожидать, что податные инспекторы в качестве строгих блюстителей выгод казны, почти всегда расходящихся с частными интересами, пользовались расположением общества, в среде которого они будут действовать, но это обстоятельство, нужно надеяться, не остановит их на пути исполнения своего долга. Добросовестная их деятельность будет почтенна уже потому, что они приведут население к сознанию непреложной необходимости исполнять свои обязанности перед правительством»¹³.

Итогом собрания Государственного Совета 15 апреля 1885 г. было принятие решения о безотлагательном введении в России должности податных инспекторов в числе 500 штатных единиц, причем их распределение по губерниям и областям предоставлялось министру финансов. Социальный статус податных инспекторов, определенный Государственным Советом, был достаточно высок — по чинопроизводству они относились к VI классу «Табели о рангах» (что в армии соответствовало должности полковника), по шитью на мундире — к VI разряду. Денежное содержание определялось в 1500 руб. в год для начинающих и в 1800 — для тех, «деятельность которых признана заслуживающей», причем предусматривалось каждые пять лет увеличивать содержание на 20%.

Мнение Государственного Совета было высочайше утверждено 30 апреля 1885 г. Затем Департаментом окладных сборов был составлен проект инструкции, который после исправлений и дополнений был утвержден министром финансов Н.Х. Бунге 12 августа 1885 г. под названием «Наказ податным инспекторам по губерниям Европейской России». Этот нормативный

акт, состоявший из 26 распорядительных статей, определил круг возложенных на местных финансовых агентов обязанностей. На податных инспекторов возлагалось наблюдение за поступлением торгово-промышленных сборов, участие в раскладке налогов поземельных и с городского недвижимого имущества, контроль за правильным исчислением пошлин по безмездному переходу имуществ.

Определялся и статус инспекторов: они обязаны были председательствовать в уездных податных присутствиях и вводились в состав местных по крестьянским делам присутствий с правом голоса по тем делам, которые имеют отношение к взиманию казенных сборов или отбыванию населением разнообразных денежных повинностей. Вместе с тем на первых порах податная инспекция исполняла лишь консультативные функции. В «Наказе» специально разъяснялось, что пока полиция не освобождена от податных обязанностей, «впредь до передачи чинам финансового ведомства всех дел за поступлением окладных сборов в казну, податные инспекторы не имеют право самостоятельных распоряжений по возложенному на чинов полиции надзору за исправным поступлением окладных сборов: податные инспекторы ограничиваются наблюдением за ходом дел этого рода и сносятся по ним лишь с Казенной палатой»¹⁴.

Таким образом, по «Наказу», если не считать поручений случайного характера, к обязанностям податной инспекции исполнительного свойства непосредственно была отнесена лишь проверка торговли и председательство в уездных податных присутствиях, образованных для раскладки дополнительного сбора с торговли и промышленности. На эти основные функции накладывалось множество других, связанных со всесторонним изучением экономического состояния отведенного участка и наблюдением за тем, чтобы не нарушались существовавшие налоговые законоположения. Как отмечали сами податные инспекторы, «главные обязанности по наказу 12 августа — с одной стороны, наблюдательного, с другой — и, следовательно, изучающего, так сказать, характера»¹⁵. Однако разделение полномочий с полицией в деле сбора налогов не вызывало у финансовых агентов особого неудовольствия. Так, податные инспекторы Калужской губернии на проведенном в 1885 г. съезде при обсуждении вопроса об их возможном участии в деле взыскания окладных сборов с крестьян, высказывали опасение, как бы «при передаче им дела взыскания не усилилась недовимочность крестьян, ибо податная инспекция неспособна на те крутые, а иногда и жестокие меры, к каким прибегает полиция». В своих ежегодных отчетах податные инспекторы Калужской губернии неоднократно отмечали «успешные результаты взыскания сборов полицией». Некоторые из них приводили в виде примеров, сколько и за какие громадные проценты занимали деньги на уплату повинностей целые общества и отдельные домохозяева, сколько скота и другого имущества продавалось за бесценок. Правда, лишь один податной инспектор в отчете за 1886 г. называл способ взыскания налогов полицией разорением крестьян и отмечал, что «недалеко то время, когда уже никакая полиция, никакая энергия не помогут делу взыскания, ибо из ничего только Бог создал мир»¹⁶.

Недостаток исполнительных функций на первых порах зачастую сковывал действия податных инспекторов. Так, закон предоставлял им право рассчитывать на помощь при надзоре за патентным сбором со стороны предпринимателей (в лице так называемых выборных «торговых депутатов»), а при определении оборотов и прибылей — со стороны членов Податных присутствий. Однако первые, служившие без жалования или за ничтожное вознаграждение от города, безучастно относились к своим обязанностям и приходили на помощь лишь в случаях привлечения к обложению конкурентов, а вторые — заботились только о возможном уменьшении суммы раскладочного сбора для их участков. Кроме того, сами предприниматели, несмотря на обязанность для плательщиков промыслового налога заявлять об оборотах и прибылях, чаще всего искажали информацию, а предоставлять отчетную документацию отказывались, ссылаясь на ее отсутствие, поскольку никакой ответственности за это нарушение не несли.

Вместе тем с течением времени институт податной инспекции стал приобретать самостоятельное значение, рос объем его полномочий и выполняемых функций. С конца 1880-х годов на него стал возлагаться не только контроль за ходом налоговых поступлений, но и сбор сведений о состоянии торговли, промышленности и сельского хозяйства. При каждой более или менее крупной реформе происходила организация новых учреждений с участием податных инспекторов. Так, 14 мая 1893 г. были учреждены для заведования новым квартирным налогом особые городские присутствия под председательством податного инспектора, в июне этого же года они вводились в качестве членов в уездные оценочные комиссии, затем стали привлекаться к контролю над правильностью обложения городскими самоуправлениями недвижимых имуществ. Наконец, по Положению 23 июня 1899 г. податные инспекторы привлекаются к взиманию окладных сборов с крестьян, что знаменовало собой начало нового этапа в деятельности финансовых агентов. По новому закону исполнительная власть передавалась в руки земских начальников и податных инспекторов, а в ведении полиции были оставлены лишь торги на продажу имущества недоимщиков. Нижними органами взыскания по-прежнему являлись выборные крестьянские сборщики (сельские старосты) и волостные старшины. Казенные и земские сборы вносились крестьянами в установленные самими же сельскими обществами сроки (внесенные суммы распределялись Казенными палатами между казной и земством с преимуществом в пользу последнего). Неполученные к сроку недоборы взыскивались принудительными мерами, однако личные задержания и невыдача паспортов были запрещены, а круговая порука сохранялась лишь для обществ с числом ревизских душ 60 и более.

Усложнение обязанностей податных инспекторов вело к увеличению их состава. Если с начала века в России действовало 500 податных инспекторов, то в 1892 г. было образовано 111 новых должностей, годом позже — еще 60, в 1898 г. — 117. Для объединения их деятельности и установления за ними контроля в 1889 г. при Департаменте окладных сборов было учреждено пять должностей ревизоров по податной части для командирования

их с целью ревизии деятельности местных агентов. С течением времени податная инспекция охватывала не только Европейскую, но и азиатскую часть империи — Уральскую, Тургайскую области, Иркутскую и Енисейскую губернии, некоторые местности Закавказского края.

Преобразовательная деятельность Бунге по совершенствованию налогов была последовательной и эффективной. Впервые в России при распределении податных тягостей был использован критерий платежной способности различных слоев населения, к обложению привлечены доходы имущих групп. В отношении сельских обитателей была в определенной степени сглажена, хотя и не ликвидирована до конца неравномерность обложения. Этому способствовали две меры: платежи крестьян нечерноземной полосы были убавлены в большей степени, чем повинности с населения черноземной области, и платежные оклады бывших помещичьих крестьян стали менее резко превышать повинности более обеспеченных земель государственных крестьян. Несмотря на рост земских и мирских налогов, увеличение поземельного сбора, совокупность крестьянских платежей уменьшилась на 37 млн руб., а если учесть и 10 млн руб. сложенного соляного акциза, то окажется, что преобразования Бунге привели к сложению около четверти податного бремени, лежавшего на крестьянах до 1880 г. С января 1887 г. Н.Х. Бунге занял пост председателя Комитета министров, а финансовое ведомство возглавил И.А. Вышнеградский.

И.А. ВЫШНЕГРАДСКИЙ В ПОИСКЕ НОВЫХ ИСТОЧНИКОВ ОБЛОЖЕНИЯ

Как отмечали современники, ни один из бывших в России министров финансов не начинал свою деятельность в столь благоприятных условиях — урожайные годы и мирный период развития страны позволили провести серьезные преобразования финансовой системы. И.А. Вышнеградскому удалось в значительной степени побороть инфляцию, впервые обеспечить бездефицитность государственного бюджета, добиться активного платежного баланса внешней торговли, накопить значительные золотые запасы, что позволило его преемнику осуществить в 1897 г. успешную денежную реформу, установившую золотой монометаллизм.

Иван Алексеевич Вышнеградский, выходец из семьи священников, после окончания физико-математического факультета Главного педагогического института в Петербурге, стал сначала преподавателем математики в военных заведениях, потом профессором механики Технологического института. Им была разработана теория автоматического регулирования, основана целая научная школа по конструированию машин, а его учебник «Элементарная механика» (1861 г.) долгие годы был лучшим в России. Со второй половины 1870-х годов Вышнеградский занялся частным предпринимательством и, став членом правлений нескольких акционерных обществ, нажил миллионное состояние. После его работ по устройству Всероссийской промышленно-художественной выставки 1882 г. в Мос-

кве Вышнеградский был приглашен в 1884 г. на работу в правительство в качестве члена Совета министра народного просвещения, затем назначен членом Государственного Совета, а указом 1 января 1887 г. — управляющим Министерства финансов (годом позже утвержден в должности министра).

И.А. Вышнеградский, добившийся значительных успехов в деле финансовой стабилизации и поощрения отечественной промышленности, по существу продолжил основные направления деятельности либерального реформатора Н.Х. Бунге. Однако в податной политике он произвел достаточно резкий поворот. В отличие от своего предшественника он полагал, что текущими ресурсами казны должны быть не только обычные, но и чрезвычайные бюджетные расходы. Кроме того, для осуществления стабилизации валюты требовалось создание золотых запасов. Поскольку приобретать драгоценный металл было решено не займами, а покупкой, следовало сосредоточить в казне крупные свободные наличные средства. Такая активная программа побуждала Вышнеградского повышать налоги и отыскивать новые источники обложения.

Еще до вступления на министерский пост он выступал сторонником введения табачной и водочной монополии. Став министром, Вышнеградский сначала был настолько убежден в возможности быстрого осуществления этих мероприятий, что на составление проекта о табачной монополии назначил двухмесячный срок, чуть больше времени — на проект о водочной монополии. Однако подготовительные работы затянулись дольше поставленных сроков и привели к отрицательным выводам. Вышнеградский при всей смелости мысли был человеком осторожным в практическом осуществлении проектов. Как с иронией писал в своих мемуарах его сотрудник, а впоследствии и преемник С.Ю. Витте, министр каждое арифметическое вычисление «непременно проверял сам и находил в этом большое наслаждение»¹⁷. В результате введение винной монополии было отсрочено на семь лет, но при этом оно опровергло опасения Вышнеградского, так как прошло весьма успешно с точки зрения фиска.

Отказавшись от преобразования самого эффективного с точки зрения поступлений налога, министр в первый же год своей деятельности решительно пошел на усиление косвенного обложения и увеличение ставок некоторых прямых податей. В 1887 г. были установлены новые акцизы на керосин и спички, произошло повышение акциза на спирт и табак, состоялось увеличение гербового сбора и цены актовой бумаги, ставок земельного налога, раскладочного сбора с торговых и промышленных предприятий, проведено дополнительное обложение акционерных обществ. От всех этих мероприятий ожидалось дохода объемом в 52 млн рублей.

В таможенной политике идеалом Вышнеградского был минимальный ввоз при возможно более крупных суммах таможенного дохода, ради чего ежегодно проводились повышения тех или иных тарифных ставок. В 1887 г. по протекционным соображениям увеличены пошлины на каменный уголь, чугун, железо и сталь, железные и стальные изделия, в том числе и такие необходимые для развития аграрного сектора, как сельскохозяйственные

машины, ручные инструменты — косы, серпы, лопаты, грабли, вилы. Наряду с этим уже с чисто фискальной целью возросли пошлины на чай, апельсины, лимоны, пряности, сельди, табак. В 1888 г. под тем предлогом, что временное улучшение курса рубля ослабило тарифную охрану, был установлен общий дополнительный таможенный сбор в размере 20% и проведен общий пересмотр таможенных пошлин, закончившийся изданием нового тарифа по европейской торговле 14 июня 1891 г., проникнутого строго покровительственным характером.

Таможенный тариф 1891 г. стал апогеем протекционизма в правительственной политике. Красноречивую характеристику этому акту дал авторитетный экономист И.И. Янжул. По его мнению, о решительной тенденции к покровительственному увеличению пошлин говорило то, что они оказались «увеличены в 164 случаях, уменьшены в 15 случаях, введены первый раз в 11 случаях, и, наконец, остались старые ставки в 173 случаях. Покровительственный характер политики достиг в тарифе 1891 г. своей крайней формы: очень мало товаров осталось беспошлинными, обложение по многим статьям увеличено на 100 и даже 300%, многие ставки носили случайный и малообъяснимый характер¹⁸. Следствием ужесточения правительственного курса стала так называемая таможенная война с главным торговым партнером России — Германией, в результате которой обе стороны пошли на уступки и подписали договор 1894 г., предусматривавший реформу тарифа в смысле уменьшения ставок обложения. Таким образом, таможенная политика России была несколько скорректирована, однако общий курс ее в целом не изменился. Покровительственные начала сыграли определенную роль на раннем этапе становления русской промышленности, но дальнейшее сохранение тепличных условий вело к снижению ее конкурентоспособности. В непрестом положении оказались и рядовые налогоплательщики. С одной стороны, таможенное обложение способствовало повышению цен на товары, произведенные отечественной промышленностью, с другой — именно они, в конечном счете, оплачивали таможенный доход.

Одной из отличительных черт фискальной политики Вышнеградского была крайняя решительность и энергичность взыскания как текущих платежей, так и недоимок по уже отмененным сборам. Если по предположениям Бунге недоимки по подушной подати одновременно с упразднением следовало сложить со счетов и тем самым несколько облегчить положение плательщиков, то его преемник исходил исключительно из узкофискальных соображений. Так, в 1887 г. было взыскано около 7 млн руб. недоимок, в следующем году — уже свыше 9 млн рублей. Усиленное взыскание недоимок и податей вынуждало крестьян к спешной распродаже хлебных запасов, в том числе и зерна, необходимого для посевов и питания, что грозило непредсказуемыми отрицательными последствиями. Однако на первых порах казалось, что податная политика Вышнеградского вполне доказывает свою эффективность. 1887 год стал последним, завершенным с дефицитом, который исчислялся в 3,5 млн рублей. Начиная с этого времени бюджет стал бездефицитным, и за четыре года, с 1888 по 1891 г., перевыручки до-

стигли громадной по тому времени суммы в 209,4 млн рублей. Но вскоре в России разыгралась трагедия, поставившая под вопрос оправданность проводимого министром финансов курса.

В 1891 г. в одном из основных зернопроизводящих районов страны — Поволжье наступила засуха, за ней последовал небывалый неурожай. На это бедствие наложилось общее истощение запасов хлеба, вызванное как правительственными мероприятиями, стимулировавшими усиление его вывоза за границу, так и косвенным действием податного гнета. Наступил голод, масштабы которого как по охваченным территориям, так и по числу пострадавших не имели аналогов в российской истории. Без продовольствия оказались обширные степные южнорусские губернии, голодная смерть скашивала целые крестьянские семьи. Иностранная пресса писала о массовых случаях каннибализма. Эта катастрофа потребовала экстренных мер со стороны финансового управления, и в первую очередь выделения из казны 162 млн руб. на нужды голодающего населения. Это, как отмечали специалисты в области финансов и податного дела, послужило первым внушительным предостережением на счет достигнутых Вышнеградским перевыручек в государственном бюджете. Говорили о фиктивности этих достижений, но фиктивности, конечно, не кассовой и счетной, а народно-хозяйственной¹⁹. По сути, расход на продовольствие пострадавшего населения поглотил почти все свободные средства казначейства, а расстройство хозяйства разоренных неурожаем местностей увеличило до предела недоимки и отразилось значительным недобором по всем основным статьям государственных доходов.

ПРЕДМЕТ ГОРДОСТИ С.Ю. ВИТТЕ

Преемником И.А. Вышнеградского, вышедшего в 1892 г. в отставку, стал известный русский государственный деятель С.Ю. Витте. Сергей Юльевич Витте, выходец из семьи голландского происхождения, получившей русское дворянство, после окончания в 1870 г. физико-математического факультета Новороссийского университета (Одесса) начал службу в управлении казенной Одесской железной дороги. После образования в 1878 г. акционерного общества Юго-Западных железных дорог, он прошел путь от начальника эксплуатации одесской железной дороги до управляющего всеми дорогами этого общества. На этом посту Витте проявил себя как незаурядный организатор: в результате внедрения технических усовершенствований и ведения рациональной тарифной политики заметно возрос чистый доход компании. Свои взгляды на тарифную политику он изложил в работе «Принципы железнодорожных тарифов по перевозке грузов», которая получила признание специалистов. Успешная деятельность молодого администратора принесла ему известность, и Витте был приглашен императором Александром III в Министерство финансов, где возглавил в 1889 г. Департамент железнодорожных дел. В феврале 1892 г. он был уже министром путей сообщения, а в августе того же года был назначен на пост министра

финансов. Многие мероприятия, осуществленные по его инициативе, хрестоматийно известны и составляют гордость русской дореволюционной финансовой и хозяйственной практики. Среди них — денежная реформа, создавшая обеспеченную золотом стабильную отечественную валюту (1897 г.), введение винной монополии (1895 г.), строительство крупнейшей в мире транссибирской железнодорожной магистрали, разработка основных положений аграрной реформы. Что касается общего направления финансовой политики, то в ней Витте следовал как активным приемам Вышнеградского, так и линии Бунге, направленной на облегчение тягот крестьянского населения. С самого начала своей деятельности С.Ю. Витте жестко выступил против широко бытовавших в обществе представлений об опасности и нежелательности усиления налогового бремени. Во всеподданнейшем докладе по росписи на 1893 г. он утверждал, что «не должно останавливаться даже перед некоторым временным напряжением платежных сил страны, которое, впрочем, с избытком вознаграждается умножением, вследствие того, способов к дальнейшему нарастанию и развитию этих сил. Сдержанность имеет свои пределы, за которыми отклонение от предъявляемых требований о разрешении расходов может угрожать серьезными затруднениями нормальному развитию гражданской и экономической жизни страны... Финансовая политика не только не должна упускать из внимания нежелательных последствий излишней сдержанности в удовлетворении назревающих потребностей, но, напротив, должна поставить своею задачею разумное содействие экономическим успехам и развитию производительных сил страны»²⁰. Для обеспечения правильного функционирования финансового хозяйства Витте признавал необходимым не только устойчивое равновесие бюджета, но и некоторое превышение государственными доходами итога обычно из года в год повторяющихся расходов. Расширение государственных расходов и образование запаса свободных ресурсов были обеспечены усилением налогового бремени. За последние десять лет XIX в. рост податей и связанный с ними рост перевыручек по обыкновенной росписи имели устойчивую тенденцию, о чем красноречиво свидетельствуют следующие показатели²¹:

Годы	Налоги	Перевыручки (млн рублей)
1892	701,8	59,5
1893	761,2	98,7
1894	837,6	162,6
1895	858,8	118,0
1896	858,0	139,7
1897	860,2	116,7
1898	944,2	226,6
1899	1016,4	209,7
1900	1005,3	208,7
1901	1040,5	134,6

Небывалый рост налоговых поступлений был осуществлен в первую очередь за счет резкого увеличения косвенного обложения. Уже в 1892 г.

были проведены следующие последовательные акции: повышен налог с пива на 50%, со спичек — вдвое, питейный акциз со спирта увеличен с 9,25 до 10 коп., с фруктовых водок — с 6 до 7 коп., нефтяной акциз — на 50%, патентный табачный сбор — на 50% (установлен также дополнительный табачный акциз), подняты ставки налога с недвижимого имущества и дополнительных торгово-промышленных сборов.

Дальнейшая деятельность С.Ю. Витте сочетала стремление к повышению эффективности налоговой системы с ее постепенным реформированием на основе последовательного осуществления принципа подоходности обложения. Из действий в этом направлении выделяется учреждение квартирного налога, который был введен 14 мая 1893 г. и вошел в силу уже в следующем году. При его введении исходили из того соображения, что наем квартиры служит внешним признаком, на основании которого можно составить представление о совокупности доходов каждого плательщика. Как заявлял министр финансов С.Ю. Витте, «государственный квартирный налог составляет лишь дальнейший шаг вперед в деле преобразования нашего податного строя и в основу его положена мысль об обложении более зажиточных плательщиков сообразно их достатку»²².

Государственному квартирному налогу подлежали все русские подданные и иностранцы, занимавшие помещение для жилья как в собственном доме, так и в наемном или предоставленном в бесплатное пользование. От налога освобождались все помещения, занятые торговыми, промышленными заведениями, другие здания, не предназначенные собственно для жилья, хотя бы и временно им занятые, а также представители православного духовенства и дипломатических миссий, учебные и благотворительные учреждения, казармы и жилища при фабриках. Оклад квартирного налога определялся по наемной цене жилища. При этом все города разделялись на пять классов (к первому классу принадлежали только Москва и Петербург). В каждом классе квартиры, наемная цена которых не превышала установленного законом минимума, освобождалась от налога (для первого класса минимум составлял 300 руб., для пятого — 60 руб.). Величина поступаемого в казну квартирного налога была невелика, и его введение имело в большей степени принципиальное, нежели фискальное значение.

Вслед за учреждением нового налога Витте приступил к осуществлению винной монополии. Этот шаг, который он с гордостью называл «мерой, по своему объему и своей новизне совершенно необычайной, чрезвычайно новой, не существовавшей, не известной в практике западных стран и вообще всего мира»²³, способствовал тому, что питейный доход по-прежнему составлял треть всех податных поступлений.

Несмотря на то, что действовавшая с 1863 г. акцизная система, казалось, демонстрировала свою эффективность — за 30 лет приносимый ею доход удвоился — тем не менее в 90-х годах начался поэтапный переход к винной монополии. В 1895 г. она была введена в Пермской, Уфимской, Оренбургской и Самарской губерниях, а к началу XX в. — в 75 губерниях. Суть винной монополии и ее отличие от акциза состояли в следующем.

Акцизная система предоставляла свободу как производства водки и спирта, так и их продажи, а государство только наблюдало за питейным делом в той мере, которая была необходима для правильного и равномерного взимания косвенного налога. При введении винной монополии государство сконцентрировало в своих руках очистку спирта (выделку водки) и торговлю крепкими спиртными напитками (как оптовую, так и розничную), которая была сосредоточена в казенных заведениях — оптовых складах и винных лавках. Производство спирта-сырца допускалось как на государственных заводах, так и частных, но частные производители были обязаны, во-первых, уплатить повышенный акциз, во-вторых, произвести только заказанное казной количество спирта, которое должно было быть продано государству же.

Осуществление винной монополии стало грандиозным хозяйственным мероприятием. На оборудование монополии складами, ректификационными заводами, машинами и инвентарем в пределах только Европейской России правительству с 1894 по 1902 г. пришлось затратить 122 млн рублей. В конце XIX в. вольнонаемный персонал, не считая рабочих, состоял из 20 470 человек, было открыто около 17 тыс. винных лавок, в год заготавливалось несколько десятков миллионов ведер водки. Чем же объяснялось проведение столь масштабной операции? Официальной версией были попечительство о народной трезвости и необходимость борьбы с произволом частных предпринимателей и «кабатчиков», выражавшемся в завышении цен на водку, обмане при покупке, сознательном ухудшении качества вина путем разбавления или добавления вредных примесей. Эти соображения разъяснялись в официальной прессе и подтверждались демонстративными акциями. Так, в 1901 г. в Петербургском акцизном управлении была проведена публичная экспертиза, призванная подтвердить высокое качество казенной водки по сравнению даже с дорогостоящими сортами частного производства. Приглашенным из-за границы мастерам-дегустаторам на пробу было предложено казенное «столовое вино», особое вино, изготовленное для Высочайшего стола, а также водка московской фирмы Смирнова № 40 самой высокой очистки. По единогласному заключению экспертизы, немедленно опубликованному в правительственном «Вестнике финансов, промышленности и торговли» за 1901 г., «казенное столовое вино» не уступало по достоинству вину для Высочайшего стола и превосходило водку фирмы Смирнова.

Соображения нравственного порядка при проведении глобальной операции фискального характера, если и учитывались правительством, то, безусловно, находились на втором плане. Главный побудительный мотив заключался в стремлении государства направить прибыль от питейного дохода, получаемую частными лицами, в свой карман. Финансовая польза от введения монополии оправдала значительные расходы, осуществленные при ее введении. По официальным отчетным данным за 1899 г., заготовление ведра сорокаградусной водки обходилось казне в 1 руб. 90 коп., считая не только покупную стоимость спирта, очистку и перевозку водки, содержание вольнонаемного персонала, но и такие расходы, как со-

держание администрации при губернских акцизных управлениях, разъездные и командировочные, награды чинам акцизного надзора и полиции. При этом назначаемая казной цена ведра водки составляла 7 руб. 60 коп., а ведра «столового вина высшей очистки» — 10 рублей. Таким образом, при сравнении с 1880 г., когда при 7-копеечном акцизе ведро водки оплачивалось налогом в 2 руб. 80 коп., обложение было удвоено; при сравнении со временем, непосредственно предшествовавшим введению монополии, когда акциз составлял 10 коп., налог увеличен на 1 руб. 70 коп. с ведра, или на 40%. С увеличением в XX в. числа питейных казенных заведений и дальнейшим ростом цен на спиртные напитки питейный доход стал резко расти как в абсолютном (денежном), так и относительном выражении.

НАЛОГИ НА ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

Глобальной мерой Витте в налоговом деле стало существенное увеличение продуктивности налога на предпринимательскую деятельность (промышленный налог), уровень обложения которой почти на всем протяжении XIX в. был весьма невысок. Объяснение этому крылось в двух главных причинах: с одной стороны, российское правительство не хотело ставить препятствий развитию промышленности, которая находилась в привилегированном, по сравнению с аграрным сектором, положении, с другой — слабому обложению предпринимательства способствовало несовершенство формы существовавшего налога. Согласно принципам введенной с 1824 г. патентной системы сбора все предприниматели платили так называемый промышленный налог, который складывался из трех основных компонентов — собственно гильдейской подати (в размере 4% с объявленного капитала для первой и второй гильдий и 2,5% для третьей, земских и городских повинностей (0,5% с капитала) и сбора на водяные и сухопутные сообщения (10% с податного рубля). Лишь после уплаты совокупного размера этих сборов предприниматель получал купеческое (гильдейское) свидетельство. Покупка этого свидетельства (патента) совершалась ежегодно, только оно давало право на занятие предпринимательской деятельностью. Поскольку условная величина объявленных купеческих капиталов была фиксированной, все предприниматели в пределах одной гильдии, независимо от масштабов их деятельности, платили одинаковую сумму налога, составлявшую, например, в 1839 г. для первой гильдии 660 руб., для второй — 264, для третьей — от 20 до 66 рублей.

После реформы промышленного обложения 1863—1865 гг. система промышленного налога изменилась незначительно. Как и прежде, налог уплачивался путем ежегодной покупки патента, который выдавался под наблюдением Казенных палат казначействами либо органами местной власти — городскими управами, думами, волостными правлениями или заменяющими их учреждениями. Общее по империи заведование промышленным налогом было возложено на Департамент торговли и мануфактур

Министерства финансов. Число гильдий было сокращено до двух: к первой были отнесены оптовая торговля русскими и иностранными товарами (патенты этой гильдии выбирали не только единоличные предприниматели, но и коллективные собственники, заведения которых отличались высокой степенью доходности — банкирские, комиссионерские, страховые, транспортные предприятия); плата за свидетельство первой гильдии была одинаковой для всех местностей империи — 565 руб.; ко второй гильдии относились лица, получающие право на розничную торговлю и владельцы фабрик с числом рабочих более 16 (плата за свидетельство этой гильдии варьировалось по пяти классам местностей от 40 до 120 рублей).

Другая форма промысловых пошлин выражалась в необходимости покупки, помимо патента, билета на каждое отдельное торговое или промышленное заведение, который стоил в зависимости от гильдии и класса местности от 10 до 55 рублей. При этом по одному свидетельству первой гильдии можно было взять не более 10 билетов, второй гильдии — не более пяти (в случае превышения нужно было выкупать еще один патент). И, наконец, при покупке патентов и билетов необходимо было в местах их приобретения заплатить два сбора: один в пользу государства, другой — в пользу земств и городов. Величина их была незначительна и несмотря на неоднократные повышения ставок составляла не более 15% от стоимости патентов и билетов.

В условиях бурного развития торгово-промышленной жизни второй половины XIX в. несовершенство патентной системы, выражавшееся прежде всего в неравномерности обложения, было очевидно. Крупные предприятия пользовались преимуществами, не оправдываемыми ни фискальными, ни экономическими соображениями. Так, все кредитные учреждения, акционерные банки, кредитные общества с капиталом свыше 50 000 тыс. руб. обязаны были выкупать свидетельство первой гильдии. В результате одинаковую сумму налога платили как единоличные предприниматели (физические лица) или общества взаимного кредита с капиталом 50—60 тыс. рублей, так и акционерные банки с капиталом в десятки миллионов рублей. Показателен и другой пример. Вся фабрично-заводская промышленность, подведенная под гильдейское обложение (т.е. предприятия с числом рабочих более 16) была отнесена ко второй гильдии (исключение составляли только те фабриканты, которые вели оптовую торговлю из отдельно содержащихся контор и складов — эти оптовики числились по первой гильдии). В результате к одной категории налогоплательщиков были отнесены как небольшой заводик с 17 работниками, так и промышленный гигант с многотысячным персоналом²⁴.

Еще предшественник Витте на посту министра финансов Бунге, отдавая себе отчет в отсталости подобной формы обложения, предполагал ввести специальный налог на предпринимательскую деятельность в размере 3% с прибыли, однако в 1885 г. осуществилось лишь частичное изменение механизма сбора. С одной стороны, сохранялся основной сбор, размер которого был фиксированным и для наиболее крупных

предприятий (с капиталом свыше 50 тыс. руб.) составлял 1200 рублей. По-прежнему одинаковую сумму налога выплачивали неравноценные по масштабам деятельности предприятия: одинаковое податное бремя лежало как на акционерных банках с капиталом в десятки миллионов рублей, так и на обществах взаимного кредита с капиталом в 50—60 тыс. рублей. С другой стороны, теперь предприятия, обязанные публичной отчетностью (акционерные общества, банки, паевые товарищества), в добавление к патентному сбору, привлекались к оплате дополнительного трехпроцентного сбора с чистой прибыли, показываемой ими в отчетах. Дополнительный сбор взимался не со всех доходов, а только с «чистой» прибыли, превышавшей 3% на основной (акционерный) капитал. Впервые в российской истории над коммерческой тайной российских фирм была приоткрыта завеса: после издания законодательных правил от 15 января 1885 г. акционерные общества обязаны были ежегодно публиковать в правительственном органе «Вестник финансов, промышленности и торговли» годовые отчеты о своем положении с указанием величины прибыли, ее распределения, размера дивиденда и заключительный баланс предприятия. Проверка сведений о доходности была возложена на контрольные органы казенных палат. Все остальные (неотчетные) торгово-промышленные предприятия, за исключением фабрик и заводов, уплачивающих акцизы, подвергались примерно равному ему по размеру так называемому раскладочному сбору.

В 1892 г. С.Ю. Витте представил Александру III доклад, в котором «в видах достижения большего единства и равномерности в обложении торговли и промышленности» и более правильного соотношения доходов казны с развитием предпринимательской деятельности испросил разрешение на подготовку общей реформы торгово-промышленного обложения. Вместе с тем, не дожидаясь начала коренных преобразований, министр финансов провел 21 декабря 1892 г. закон о повышении торгово-промышленных сборов, что дало увеличение дохода казны на 5 млн рублей²⁵. Считая нормы обложения, утвержденные в 1885 г. недостаточными, Витте настоял на увеличении с 1893 г. размера процентного (с 3 до 5%) и раскладочного дополнительного сборов (на 25%) и на привлечении к платежу раскладочного сбора фабрик и заводов, уплачивающих акцизные сборы. Общая сумма раскладочного сбора должна была устанавливаться на трехлетия в законодательном порядке, а затем разверстываться по губерниям с учетом доходности последних. Закон не устанавливал никаких способов определения оборотов и прибылей, разверстка между предприятиями должна была проводиться «сообразно предполагаемым прибылям», вследствие чего исчисление доходности предприятий ставилось в полную зависимость от местных податных учреждений. Губернские податные присутствия могли не только понижать эти предполагаемые прибыли для предприятий, находившихся в затруднительном финансовом положении, но и совсем освобождать от раскладочного сбора при условии распределения общей суммы поступлений между другими плательщиками.

Определение суммы раскладочного сбора в условиях господства коммерческой тайны не могло существенно затронуть обложением действительную прибыль, к тому же правительство сознательно не поднимало налоги с промышленности и торговли до уровня, опасного для их развития. По данным Министерства финансов, после введения дополнительного сбора торговли и промышленники в среднем должны были уплачивать не более 4% с чистого дохода, в то время как земельные собственники платили от 4 до 5,5%, а владельцы другого недвижимого имущества — до 6,5%²⁶.

В 1894 г. по инициативе Витте Министерством финансов был подготовлен новый проект промыслового обложения, в котором на принципах прогрессивности предусматривалось общее увеличение ставок как основного (патентного), так и дополнительного сборов. Проект положения о государственном промысловом налоге был направлен Министерством финансов на отзыв в представительные организации — биржевые комитеты, купеческие общества, отраслевые предпринимательские объединения.

Подавляющее большинство принявших участие в обсуждении проекта промышленников, коммерсантов и банкиров решительно выступило против увеличения обложения предпринимательской деятельности. Несмотря на это в 1898 г. правительство приняло новое «Положение о Государственном промысловом налоге», в котором обложение торгово-промышленной деятельности строилось на сочетании традиционной «патентной системы» с элементами подоходно-прогрессивного налога.

По новому закону промысловое обложение из платы за право торговли и промыслов превратилось в имущественный налог. Податное бремя было перенесено на предприятия: как говорилось в законе, «кому бы таковые ни принадлежали — отдельным частным лицам или же всякого рода торговым товариществам: чью бы собственность ни составляло предприятие, оно должно считаться податною единицею и нести соответственный налог»²⁷. Такой подход при сохранении патентной системы даже с учетом понижения стоимости патента существенно увеличивал величину основного налога. Проиллюстрировать это можно таким примером. Раньше уплата «основного» налога проводилась при условии покупки двух документов — свидетельства «на право торговли и промыслов» и билетов на содержание торгово-промышленных предприятий, причем по свидетельству первой гильдии разрешалось содержать десять, второй — пять заведений. В цифрах это выражалось следующим образом. Предприниматель (физическое или юридическое лицо) первой гильдии, оперирующий в местности первого класса (Москва, Петербург) платил 565 руб. за свидетельство и по 55 рублей за каждое предприятие. В итоге владелец десяти предприятий платил около 110 руб. за заведение, а собственник одного — 620 рублей. Следовательно, тяжесть налога была обратно пропорциональна числу заведений, содержащихся по налоговым документам. По новому закону основной налог на заведение первого разряда был установлен в 500 рублей, но он должен был уплачиваться

за каждое предприятие. Таким образом, основной налог представлял собой пошлину лицензионного типа, стоимость которой зависела от класса местности (всего пять классов) и разряда предприятия (для торговых предприятий — пять разрядов, промышленных — восемь).

Дополнительный налог сохранял деление на акционерные и «неотчетные» предприятия. Первые платили налог с капитала, взимаемый в размере 15 коп. со 100 руб. основного капитала предприятия, т.е. 0,15%, и процентный сбор с прибыли, который устанавливался пропорционально чистой прибыли.

Новый закон освобождал от обложения первые 3% прибыли на капитал, на остальную часть прибыли устанавливались слабопрогрессивные ставки. Прогрессия обрывалась на 10% прибыли на основной капитал.

Для предприятий неакционерных дополнительный налог был установлен по новому положению в виде раскладочного сбора и процентного сбора с прибыли, превышающей определенный размер (именно с той суммы, которая превышала в 30 раз основной промысловый налог с данного предприятия). Размер процентного сбора с прибыли был определен в 1 руб. с каждых 30 руб. излишка, т.е. 3,33%. Сумма раскладочного сбора по-прежнему определялась каждые три года в законодательном порядке, а по губерниям и предприятиям распределялась ежегодно.

В целях повышения результативности сборов разработчики закона 1898 г. дали более четкое определение категории «чистой» прибыли, которая подвергалась налогообложению. В нее включался остаток суммы от валового дохода после вычетов расходов «на управление, содержание и эксплуатацию предприятия», куда входили все производственные издержки, платежи процентов на занятый (облигационный) капитал, а также всякого рода вознаграждения (жалование, наградные) членам правления, советов, комиссий, «комиссионные, куртажные и маклерские расходы». В § 98 Положения оговаривалось, что безналоговое отчисление вознаграждений в расходную часть баланса ограничивается суммой до 10 тыс. руб. в год на одно лицо, при этом общая сумма директорских тантьем не должна была превышать 3% годового расхода к основному капиталу компаний. Суммы директорских вознаграждений свыше 10 тыс. руб. подлежали налогу с прибыли подобно тому, как это было принято в большинстве стран Западной Европы. Новый закон впервые выделял подвергаемую обложению категорию так называемых личных промысловых занятий, к которой относились приказчики первого и второго класса, коммивояжеры, экспедиторы, биржевые маклеры и биржевые нотариусы, торговые посредники, а также «лица, входящие, по избранию, в состав правлений, советов, учетных и наблюдательных комитетов и ревизионных комиссий, как то: председатели, директора, управляющие, члены и т.п. в предприятиях акционерных и паевых, а равно управляющие означенными предприятиями. Их товарищи и уполномоченные»²⁸.

Особенность нового «Положения» заключалась и в привлечении к обложению новых отраслей предпринимательской деятельности. Впервые платежу промыслового налога подлежали по категории торговых предприятий —

лесопромышленность, скотопромышленность, хлеботорговля; промышленных предприятий — горная и металлообрабатывающая промышленность, механические заводы, занятые изготовлением машин и аппаратов для фабрик, свеклосахарные заводы.

Таким образом, представляя собой комбинацию нескольких систем, применявшихся и ранее — патентной, раскладочной и окладной, новый государственный промысловый налог привнес много новых элементов в обложение предпринимательства. «Положение» усилило прогрессивность обложения, увеличило оклады и привлекло к обложению новые отрасли экономики. В итоге уже в первый год действия нового закона был получен 61 млн руб. против 48 в 1898 г., а в 1900 г. доход повысился до 69,8 млн рублей. Вместе с тем удельный вес доходов от промыслового налога по-прежнему колебался в пределах 3—4% доходной части бюджета.

Ухищрения деловых людей в способах сокрытия барышей. Несмотря на то, что уровень обложения предпринимательства по сравнению с европейским уровнем был относительно невысок (в 2—3 раза ниже европейских показателей), русские деловые люди без энтузиазма отнеслись к его появлению. С момента введения в силу нового закона владельцы и руководители фирм приложили все усилия к тому, чтобы скрыть реальные доходы и минимизировать «чистую прибыль», с которой взимался налоговый сбор в казну. Облегчалось это тем, что контроль со стороны казенных палат, следивших за правильностью финансовой отчетности акционерных обществ и паевых товариществ, не был излишне строгим. Как писал крупнейший дореволюционный специалист по обложению торговли и промыслов в России И.И. Рудченко, «торговый надзор в лице податных инспекторов и в лице Казенных палат пользовался предоставленным ему правом слишком осторожно, стремясь — как то и следовало — скорее, предупреждать нарушения, чем потом таковые преследовать и карать»²⁹. В результате применения изощренных бухгалтерских приемов в конце XIX в., как отмечали представители финансового ведомства, из 1380 отчетных предприятий 25% являлись бездоходными. Выводимая по их балансам «чистая» прибыль нередко на протяжении многих лет не превышала 3% на основной капитал, в результате чего они не подлежали обложению процентным сбором с прибыли. Среди бездоходных предприятий числились крупные паевые компании, как, например, товарищество мануфактуры «Г. Разоренова и И. Кокорева» с основным капиталом в 2 млн руб., которое в течение 15 лет, с середины 90-х годов XIX в., не выдавало дивиденда на паи, в то время как имущество и капитал «погашения» этого предприятия были увеличены вдвое, а «запасный капитал» вырос в пять раз³⁰.

Ухищрения в способах сокрытия барышей были особенно распространены среди достаточно многочисленных в России акционерно-паевых товариществ «семейного типа» (т.е. контролировавшихся представителями одной предпринимательской династии). В них весьма распространенным явлением было уменьшение прибыли за счет увеличения суммы отчислений из валового дохода на вознаграждение директоров предприятий и чле-

нов правлений, которые одновременно являлись и самыми крупными пайщиками. В качестве примера можно привести паевое «Товарищество Федора Елагина сыновей» в г. Богородске Московской губернии — крупное предприятие по производству шерстяных тканей с основным капиталом в 2 млн руб. и количеством рабочих 740 человек (в 1890 г.). Основной капитал был разделен на 400 паев стоимостью 5 тыс. рублей. Паи товарищества были распространены следующим образом: директор П.А. Елагин имел 93 пая и по доверенности жены распоряжался 40 паями, директор И.И. Елагин — 64, а его брат С.И. Елагин — 61, кандидат-директор А.И. Елагин имел 52 пая и его жена — пять. Таким образом, у членов правления и членов их семей было 315 паев, т.е. более трех четвертей от общего количества. Остальные паи распределялись между семьей пайщиками, которые тоже были родственниками. До 1891 г. дивиденд товарищества по его отчетам составлял 6—7% на основной капитал, но с этого года он понизился до 2,5—3%, хотя обороты товарищества увеличились. Это произошло потому, что в июне 1892 г. общее собрание постановило выдать в награду директорам правления и членам ревизионной комиссии (а ими являлись члены семей директоров) 40 тыс. руб. в «связи с их многочисленными обязанностями». В 1893 г. общее собрание решило увеличить вознаграждение директорам в пять раз, кроме того, было решено и членам ревизионной комиссии «за весьма сложное и трудное дело» установить вознаграждение в 12 тыс. рублей. Характерно, что размер жалования устанавливался соответственно количеству паев членов правления, а его увеличение произошло в то время, когда правительство повысило дополнительный сбор с чистой прибыли с 3 до 5%. В 1894 г. жалование директорам уже было положено в 80 тыс. руб., кроме того им было выписано 40 тыс. руб. в качестве награды³¹.

Такие приемы, характерные для «семейных» предприятий, в «обычных» акционерных обществах использовались в менее широких масштабах, так как затрагивали интересы тех пайщиков, которые, не будучи связанными с членами правления, были недовольны уменьшением дивиденда. Вместе с тем и для них было свойственно уменьшение прибыли за счет списывания крупных сумм на содержание директоров и их семейств в состав расходных статей предприятий. По мнению авторитетного дореволюционного экономиста, после введения дополнительного процентного сбора с прибыли директорские жалования и вознаграждения возросли в 6—8 раз³². Согласно правилам устава компаний тантьемы и прочие вознаграждения в процентах к валовой прибыли являлись неизменными, но с ростом доходности предприятия они возрастали. Например, в товариществе ситценабивной мануфактуры «Эмиль Циндель» директорские награды, не считая жалования, составляли 15% от валового дохода. В 1886 г. каждому из семи директоров правления было отчислено из прибыли 8,6 тыс. руб., в 1893 г. эта сумма возросла более, чем вдвое, достигнув 19,3 тыс. рублей³³.

Отчеты акционерных компаний, которые по действовавшему законодательству должны были в обязательном порядке публиковаться в печати, в условиях оберегаемой государством коммерческой тайны, превращались в фикцию, помогая укрывать реальные доходы предприятий. Как писали

о проблемах, связанных с исчислением дополнительного сбора с предприятий, чиновники московского податного присутствия, «затруднение заключается в излишней краткости представляемых правлениями отчетов, во многих случаях не дающих ничего, кроме сокращенного счета прибылей и убытков и заключительного баланса; в таком виде отчеты не поддаются никакой проверке... В этих случаях присутствию приходится обращаться к правлениям с требованиями о доставлении дополнительных сведений, завязывается переписка, затягивающая утверждение исчисленной прибыли на целые месяцы, отягощая как канцелярию присутствия, так, вероятно, и правления, и дающая в результате несколько разрозненных цифр, которые могли бы быть вполне убедительными, лишь будучи сопоставлены и сбалансированы в одном обстоятельном отчете»³⁴.

Подобную же оценку дал отчетам предприятий С.Ю. Витте, который в представлении в Государственный Совет писал: «Разнообразие форм... отчетов, без сомнения, вызывается до некоторой степени разнообразием технических условий деятельности промышленных предприятий, но едва ли может быть объяснено одним этим, так как даже в однородных предприятиях постоянно встречаются совершенно различные по форме отчеты. Некоторые из них поражают своей необыкновенной краткостью, другие, напротив, отличаются излишней полнотою, причем почти все они не отвечают главному требованию — ясности статей прихода и расхода. Отчетами в строгом смысле слова можно назвать только небольшое число их; большинство же так называемых отчетов представляют собою лишь краткие выдержки, по которым невозможно не только определить размер чистой прибыли, но даже сопоставить представление о доходах и расходах предприятия»³⁵. В качестве примера Витте ссылаясь на тот факт, что в 1892 г. Московское губернское податное присутствие запросило дополнительные сведения по отчетам двух третей предприятий, в том числе самых крупных мануфактур, которые имели все возможности составлять вполне удовлетворительные отчеты и балансы.

С середины 80-х годов в большинстве акционерных обществ широкое распространение получила система «тройной бухгалтерии», при которой годовые финансовые отчеты составлялись в трех вариантах: для директоров правления, акционеров и казенной палаты. Руководители предприятий, утаивая часть реальной прибыли, делали ее невидимой в публикуемом балансе предприятия. В годовом балансе и финансовом отчете правления, утверждаемых на общем собрании акционеров и пайщиков, оглашалась видимая «чистая» прибыль, из которой удерживался промысловый налог в казну. Прибыль распределялась по двум основным назначениям: выплата дивидендов на акции и паи и увеличение резервных капиталов для расширения предприятия. Резервные капиталы формально предназначались на возмещение предполагаемых, «возможных» убытков и на «пополнение» дивидендной суммы в убыточные для предприятия годы. Однако, по существу, резервные капиталы, независимо от присваиваемых им названий, стали главной формой увеличения собственных капиталов за счет прибыли. Поэтому в большинстве российских акцио-

нерных обществ наряду с обязательным по уставу «запасным капиталом» в балансах значились «особо-запасной», «страховой», «вспомогательный», «капитал для улучшения и развития предприятия», «резервный для погашения сомнительных долгов».

Что касается последнего из перечисленных «капиталов», то еще в 1888 г. в особом податном присутствии при Министерстве финансов возник вопрос, облагались ли отчисления из валового дохода на покрытие сомнительных долгов дополнительным процентным сбором. В результате переписки между министром финансов и государственным контролером было признано, что эти суммы не могут подлежать обложению дополнительным налогом. В 1895 г. министерство еще раз циркуляром разъяснило податным присутствиям, что отчисления на сомнительные долги обложению пятипроцентным сбором не подлежат, и предписало банкам и обществам взаимного кредита списывать в убыток все долговые обязательства, подлежащие сомнению. О том, как можно было воспользоваться этим правом для укрывания прибыли, говорит пример компании Богородско-Глуховской мануфактуры, которая на образование «капитала на покрытие могущих быть потерь в долгах» по отчетам за семь лет (с 1887 по 1893 г.) отчислила 2,2 млн руб. из вырученных 18,7 миллиона. При этом в 1889/90 и 1890/91 годы в капитал покрытия сомнительных долгов отчислялась вся выведенная по отчету прибыль. Все это привело к тому, что это предприятие с основным капиталом в 6 млн руб. оказывалось по отчетам не приносящим прибыли. Когда в 1893 г. московское податное присутствие, обнаружив, что отчисления на покрытия сомнительных долгов не составляют убытка, обложило их пятипроцентным сбором, правление товарищество подало жалобу в Министерство финансов. В ней фабриканты признавали, что «вывести по правилам бухгалтерии можно какую угодно чистую прибыль» и при этом настаивали на том, что «общее собрание пайщиков, как действительные хозяева, не только имеет право, но оно должно, когда интересы дела требуют, уменьшить чистую прибыль... или даже совсем ее уничтожить до тех пор, пока дело не консолидируется, т.е. пока не окрепнет до надлежащей степени»³⁶. В конечном счете ходатайство компании Богородско-Глуховской мануфактуры Министерством финансов было удовлетворено.

Служившие на предприятиях профессионалы-финансисты не только умело использовали предоставляемые министерскими инструкциями лазейки, но и мастерски использовали чисто бухгалтерские приемы. Распространенным способом умышленного занижения «чистой» прибыли служила завышенная амортизация основных капиталов, в результате которой искусственно увеличивалась себестоимость продукции, создавая огромные скрытые резервы барышей. Кроме того, в статьи расходов предприятий включались преувеличенные производственные издержки (непомерно высокие, до 20—40% чистой прибыли, арендные платы за помещения, арендуемые у самих же учредителей компаний), огромные издержки на заграничные командировки представителей администрации, куртажные (представительские) расходы на празднование различных

юбилеев, оплата содержания роскошных особняков и вилл для руководящего персонала, за громадные проценты учитывались векселя главных пайщиков фирмы³⁷.

Правительство не только не мирилось с уклонением от налогов, но рассматривало обложение предпринимательской деятельности как важнейший источник пополнения доходов государства. По «Положению» 1898 г. в целях предотвращения сокрытия прибылей в акционерных и паевых товариществах предусматривалось обложение налогом сумм, выплачиваемых директорам, управляющим, торговым агентам, коммивояжерам, кассирам, бухгалтерам.

За несвоевременный платеж промыслового налога с неисправных плательщиков взималась пеня в размере 1% в месяц с состоящей в недоимке суммы. Однако по закону Казенные палаты могли разрешать рассрочку уплаты недоимок по государственному промысловому налогу на сумму свыше 1 тыс. руб. на срок не более одного года без начисления пени. При этом должникам было необходимо обеспечить уплату недоимки залогом или поручительством, а в «случае благонадежности недоимщика» допускалось освобождение от выполнения этих требований. Если уплата недоимки не была отсрочена, местная полиция предъявляла требование об ее уплате в месячный срок. В случае несоблюдения этого требования проводилась опись имущества и назначалась продажа предприятия с торгов.

Кроме того, законодательство предусматривало ряд других наказаний за нарушение налоговых правил. Так, за занятия предпринимательством без уплаты налога накладывались следующие взыскания: сверх обязанности взять надлежащее свидетельство необходимо было уплатить штраф в размере, не превышающем тройной размер неуплаченной или недоплаченной суммы (штраф взыскивался и за предыдущий срок, но не более, чем за три последних года). За остальные, менее значительные нарушения, штраф не должен был превышать двойного оклада невыплаченных казне налогов. Предусматривались и менее грозные санкции для предпринимателей, нарушавших требования податной инспекции: за непредоставление акционерными компаниями копий собраний пайщиков могли назначаться штрафы на сумму не более 300 рублей, за «неимение вывески» — не более 10 руб. и т.д.

Все нарушения налогового законодательства выявлялись в результате проверок (по официальной формулировке «поверок»), осуществлявшихся в течение всего года. Проверки должны были проводиться податными инспекторами и их помощниками «или единолично, или при участии прочих лиц местного торгового надзора», которые «в случае получения достоверных сведений о производстве торговли или других промыслов без надлежащего промыслового свидетельства», или наличии других нарушений имели право приступить к осмотру предприятий в присутствии торгового депутата, либо двух приглашенных свидетелей, а также одного из чинов местной полиции. О каждом обнаруженном нарушении должен был составляться протокол, «если возможно, на самом месте обнаружения нарушения». Слу-

чаи составления протокола более, чем через 12 часов, должны были сопровождаться специальными объяснениями. Особо оговаривалось, что «проверка и составление протокола о нарушениях не должны препятствовать производству торговли или других промыслов или работе в промышленных заведениях»³⁸. Предприятие могло быть закрыто только в том случае, если занималось своей деятельностью без уплаты налога и в течение двух недель после выявления этого нарушения хозяевами не были уплачены соответствующие суммы штрафов. Как отмечалось в законе, «если будет доказано, по жалобе обиженной стороны, что закрытие заведения, обыск или выемка произведены были неправильно, то лица, сделавшие неправильное распоряжение, отвечают за всякий вред и убыток, причиненный их действиями»³⁹.

ПОДАТИ КРЕСТЬЯНСКОГО НАСЕЛЕНИЯ

Важным направлением налоговой политики были мероприятия по уравнению и облегчению податных тягот крестьянского населения. Сторонник активного пополнения государственных доходов С.Ю. Витте настаивал на том, что налоги в России сравнительно с другими европейскими странами были не высоки, но главной причиной их относительно малой эффективности была нищета основной массы крестьянства. В 1898 г. в письме к царю он путем несложных выкладок доказывал эту мысль. Витте писал: «Ваше Величество имеет 130 млн подданных. Из них едва ли много более половины живут, а остальные прозябают. Наш бюджет до освобождения крестьян был 350 млн руб., освобождение дало возможность довести его до 1 400 млн руб. (...) Но уже теперь тяжесть обложения дает себя чувствовать. Между тем бюджет Франции при 38 млн жителей составляет 1 260 млн руб.; бюджет Австрии при народонаселении в 43 млн составляет 1 100 млн руб. Если бы благосостояние наших плательщиков было равносильно благосостоянию плательщиков Франции, то наш бюджет мог бы достигнуть 4 200 млн руб. вместо 1 400 млн руб., а сравнительно с Австрией мог бы достигнуть 3 300 млн руб. вместо 1 400 млн руб. Почему же у нас такая налоговоспособность? Главным образом от неустройства крестьян»⁴⁰.

Проведенная Н.Х. Бунге реформа крестьянского обложения, представлявшая собой серию последовательных акций: отмену соляного налога, сложение недоимок, понижение выкупных платежей с крестьян, отмена подушной подати и преобразование оброчной подати бывших государственных крестьян в выкупные платежи — значительно изменила структуру прямых налогов, которая носила в недавнем прошлом ярко выраженный сословный характер. Вместе с тем налоговый груз, лежавший на сельском населении, не ослаб, платежные силы крестьянства были истощены. Русские экономисты конца XIX в., опираясь на качественные статистические данные, пришли к выводу, что почти на половине территории России земледельческое население платило в казну больше, чем получало от своего главного занятия — земледелия. Излишек, необходимый для уплаты нало-

гов, крестьянству приходилось зарабатывать либо кустарным производством, либо отхожими промыслами.

С точки зрения Витте, главным путем повышения благосостояния, а значит, и налогообеспособности, было последовательное решение злополучного «крестьянского вопроса». В качестве решающих мер им предлагались отмена выкупных платежей, ликвидация общины с ее парализующей нормальную хозяйственную деятельность круговой порукой, а затем и стимулирование хуторянина-производителя, наделение крестьянства землей путем организации широкомасштабного переселения из центра на восточные окраины. Однако этой программе не суждено было воплотиться в жизнь в конце XIX столетия, ее реализация началась позже — при П.А. Столыпине, с именем которого она и вошла в историю.

В конце XIX столетия из всех предложенных Витте мер облегчения податного бремени крестьянства министру финансов удалось осуществить только те, которые не носили радикального характера. В 1895 г. был освобожден от налога безмездный переход сельской собственности к ближайшим родственникам и облегчена уплата крепостных пошлин по переходу заложенных имений, понижена на одну треть пошлина со страховых имуществ, земства освобождены от обязательных расходов на содержание некоторых учреждений. С 1896 г. установлено значительное облегчение по уплате крестьянами выкупного долга, который предоставлено пересрочивать на новые сроки, наполовину понижен, на срок в десять лет, государственный поземельный налог, и, наконец, в 1898 г. была отменена подушная подать в Сибири.

Несмотря на ликвидацию подушной подати и снижение ряда прямых налогов, падение налогообеспособности российского крестьянства было очевидным фактом. В прессе и публицистике того времени немало писалось об «оскудении деревни». Во многом это объяснялось общим ухудшением материального положения сельского населения, связанным с уменьшением земельного надела в расчете на душу населения и истощением земли. Однако не менее важным было и то, что российские крестьяне, получавшие по сравнению с другими социальными группами, наименьший доход, несли наибольшее, если не по абсолютному объему, то по численности, количество повинностей. Только крестьяне были обязаны платить выкупные платежи, которые, представляя по форме уплату процентов казне за выданную на покупку земли ссуду, по способу взимания и раскладки ничем не отличались от прямых налогов.

Крестьяне несли на себе бремя не только государственных налогов, пополнявших бюджет, но платили многочисленные местные сборы и выполняли целый ряд натуральных повинностей. Самыми крупными местными платежами являлись земские сборы, которые до середины XIX в. делились на общие, идущие на удовлетворение общеимперских потребностей, и местные. При этом первые чаще всего составляли наибольший объем. После Земской реформы 1864 г. значительная часть доходов земств стала тратиться на такие статьи, как народное образование, медицина, ветеринарная часть, общественное призрение, которые охватывали все группы населения, но

самую значительную часть денежных поступлений обеспечивали крестьяне. Как свидетельствуют публиковавшиеся земские бюджеты, доходная часть местного самоуправления формировалась более, чем на 50% от обложения земли, в то время как, например, сборы с документов на право торговли и промыслов составляли менее 5%. Кроме земских сборов, которые аккумулировались на губернском уровне, крестьяне обязаны были платить мирские (волостные) сборы в пользу своих сельских обществ. Эти средства шли на содержание волостного управления, общественных зданий, поддержание местной инфраструктуры. Как и в прежние времена, волостные повинности отправлялись как в денежной, так и натуральной формах. Последняя включала в себя исполнение обязанностей нижних чинов полицейской службы в деревне — сотских и десятских, дорожную, подводную, церковную повинности, несение караульной службы. Как писал один из экономистов начала XX в., «налагая на крестьян значительную тяготу, распределяясь весьма неравномерно и обременяя собою исключительно бывшие податные сословия, натуральные повинности по общему своему складу и по своей бытовой обстановке донныне носят на себе следы крепостного порядка, являясь как бы пережитком дореформенной эпохи»⁴¹.

НАЛОГОВЫЕ ЛЬГОТЫ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ

Во второй половине XIX в. в ходе становления и развития системы прямого налогообложения в Российской империи сложилась целая система льгот для благотворительных организаций, учебных и научных заведений, некоторых государственных учреждений, а также для капиталов и имуществ, пожертвованных на цели благотворения. В большинстве законодательных актов, регламентировавших податное дело, содержались конкретные указания на объекты, освобожденные от налогового бремени.

Согласно закону о налоге с недвижимых имуществ, принятому 4 октября 1866 г., ему не подлежали «те из принадлежащих благотворительным и ученым обществам и установлениям и учебным заведениям» имущества или их части, которые не приносят дохода и не отдаются в наём⁴². В 1901 г. специальным актом от налога на недвижимость было освобождено Попечительство о народной трезвости. Богоугодные и учебные заведения также не подлежали платежу вступившего в силу в 1885 г. государственного поземельного налога.

Государственный квартирный налог не взимался с помещений, занятых правительственными, общественными и сословными институтами, учеными и учебными заведениями, больницами, лечебницами, с приютов, богаделен и иных благотворительных учреждений, а также квартир и общежитий при таких заведениях. Поскольку введенный в 1885 г. налог с денежных капиталов затрагивал интересы как государственных учреждений, так и учебных, благотворительных заведений, правительство приняло меры к ограждению их от ущерба. Любопытно, что эти меры вводились не в общезаконодательном порядке: Государственный совет регулярно вы-

делял средства на возмещение затрат на налог с капитала отдельным ведомствам и учебным заведениям, эмеритальным (т.е. пенсионным) кассам, различным ученым обществам. Императорскому Человеколюбивому обществу, Российскому обществу Красного Креста и другим благотворительным учреждениям.

От государственного промыслового налога, введенного в 1898 г., освобождались предприятия, устроенные с общественными целями, в том числе благотворительные базары (хотя бы и с буфетами), лотереи, другие благотворительные мероприятия⁴³. При этом при обложении дополнительным налогом с предприятий, обязанных публичной отчетностью (акционерные общества, паевые товарищества), при исчислении чистой прибыли исключались затраты на дела благотворительного характера (например, на улучшение быта и лечение рабочих этих предприятий и членов их семейств).

Ряд льгот предусматривался для благотворительных заведений и при взимании пошлин и различных сборов. В частности, все учреждения богоугодные, благотворительные и общественного призрения освобождались от уплаты гербовых сборов по прошениям в государственные органы, судебные установления и должностным лицам, при получении копий с решений судебных и государственных институтов, всяких удостоверений и свидетельств, выдаваемых городскими учреждениями, по подаваемым им квитанциям, распискам, счетам. Специальным узаконением были освобождены от уплаты гербового сбора Российское общество Красного Креста и Российское общество спасения на водах. Такого рода изъятия часто устанавливались при «высочайшем» (т.е. осуществленным лично царем) утверждении устава соответствующего общества. Важной льготой для благотворительных учреждений было освобождение от пошлин при получении имущества по завещаниям и дарственным. Такой же льготой пользовались имущества, поступающие в пользу казны, ученых и учебных заведений, церквей, монастырей и церковных причтов⁴⁴.

И, наконец, закон представлял благотворительным организациям и учреждениям возможность получения льгот в уплате таможенных пошлин при получении нужных им предметов из-за границы. Министру финансов представлялось право пропускать по его усмотрению, в уважительных случаях, беспошлинно различные предметы для Российского общества Красного Креста, благотворительных обществ, церковных приходов, правительственных и общественных учреждений, ученых заведений и частных лиц, однако при том условии, что общая сумма пошлин, от которых министр освобождал получателя, не превышала 15 тыс. руб. в год⁴⁵.

ОСНОВНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ НАЛОГОВОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ В XIX ВЕКЕ

XIX век составил особый период в истории налогов Российской империи. К середине столетия завершилось складывание податной системы, основы которой заложили преобразования Петра Великого и его преемников. Во второй половине XIX в. Россия, ставшая на путь форсированного

развития экономики, нуждалась в притоке денежных средств и создании более эффективного аппарата налоговых поступлений. Это не только способствовало повышению ставок старых податей и многочисленным усовершенствованиям системы сбора, но и вызвало к жизни появление принципиально новых налогов, которых не знала старая, дореформенная Россия.

Налоги в России первой половины XIX в. составляли основу государственного бюджета, предоставляя значительную часть всех денежных поступлений империи. Другие источники не играли существенной роли. Согласно данным известного русского историка П.Н. Милюкова государственные регалии (чеканка монеты, почтовая, телеграфная, горная и проч. регалии) составляли в 1850 г. 7,1% доходов (в 1825 — 3,9%), пошлины — 6,8% (1825 — 5,4%), доходы от государственных имуществ — 2,7% (1825 — 2,4%). Опубликованные в конце XIX в. росписи доходов и расходов показывают, что основными статьями государственных доходов были подушная подать, оброчные сборы и так называемый питейный налог. Эти статьи составляли свыше половины всех государственных доходов. Подобная структура бюджета России и его принципиальные основы оставались неизменными вплоть до начала реформ, несколько изменилось лишь процентное соотношение этих статей. Если на протяжении первой четверти столетия повышались оклады всех налогов, то впоследствии рост поступлений происходил почти исключительно за счет «питейного дохода», удельный вес которого, постоянно повышаясь, достиг в конце 1850-х гг. 40% всех обыкновенных государственных доходов.

Таблица 1

Налоговые поступления в первой половине XIX в.⁴⁶ (в руб.)

Налоговые поступления	1815	1825	1835	1845	1855
Подати с крестьян и мещан	128 202 617	126 075 407	151 285 539	46 927 766	48 164 305
Питейно-откупные	Нет данных	125 831 059	140 694 564	52 118 933	82 067 234
Продажа соли	Нет данных	24 996 599	27 234 850	9 431 000	9 000 000
Подати с частных горных заводов	Нет данных	2 605 818	3 498 541	3 558 318	4 360 735
Таможенные сборы	Нет данных	48 000 000	81 500 000	29 000 000	12 200 000
Почтовый сбор	Нет данных	9 181 950	10 998 000	3 500 000	5 420 300

1	2	3	4	5	6
Гербовый сбор	Нет данных	7 054 950	9 311 500	13 717 000	4 251 100
Промысловый сбор	Нет данных	7 405 937	8 500 000	Нет данных	4 000 000
Паспортный сбор	Нет данных	4 745 850	4 176 900	Нет данных	1 650 000
Купчие и канцелярские сборы	Нет данных	9 757 550	8 933 300	Нет данных	3 700 420

Налоговая система дореформенной России носила ярко выраженный сословный характер. Основными плательщиками прямых налогов оставались «податные сословия» (в первую очередь — крестьяне и мещане). Число мужского населения, освобожденного от подушной подати, составляло в 1859 г. 3 млн душ, или около 10% от общего числа в Европейской России. Кроме привилегированного дворянского сословия (326 тыс. душ мужского пола), духовенства (298 тыс.), прямые налоги не платили чиновники (150 тыс.); некоторые социальные группы, отправляющие определенные занятия вместо платежей податей: мастеровые, крестьяне, приписанные к казенным промышленным предприятиям (326 тыс. отставные солдаты (232 тыс.); купцы, платившие вместо подушного налога гильдейские пошлины (239 тыс.); а также следующие значительные по численности группы населения: казаки (500 тыс.), башкиры, татары и мешеряки (435 тыс.), ясачные инородцы (коренные народы Сибири — 280 тыс.), киргизы (85 тыс.)⁴⁷.

В начале XIX столетия была осуществлена попытка привлечь к платежу прямых налогов и поместное дворянство. Еще в 1797 г. прямые подати были распространены на дворян в виде сбора на содержание присутственных мест, но вскоре этот налог был уничтожен, или, точнее, поступавшая от него в казну сумма дохода была разложена на помещичьих крестьян по 18 коп. на душу. Однако в 1810 г. правительство вновь вернулось к мысли обложения дворянского сословия, введя налог в виде процентного сбора с помещичьих имений. Для помещиков он являлся чем-то вроде посильного взноса в казну, так как определение дохода предоставлялось самому плательщику, а со стороны правительства не было никакого контроля над правильностью указанной суммы. Сам налог был до известных пределов прогрессивным, затем пропорциональным: с дохода от 500 до 2000 руб. взимался 1% налога, от 2 до 4 тыс. — 2% и т.д., возрастая на 1% каждый раз при увеличении дохода на 2 тыс. руб.; при доходе в 18 тыс. руб. и выше налог становился пропорциональным. Согласно государственным росписям, в период с 1813 по 1819 г. ежегодный сбор в казну с помещичьих имений колебался от 2 до 5 млн рублей. Тем не менее этому налогу не суждено было утвердиться среди других прямых сборов. Как отмечал автор труда об истории подоходного налога в России, «будучи в нашей финансовой системе

явлением чисто случайным, при резко сословном строе этой системы, при наличии подушной подати и крепостного права, подоходный налог не мог пустить глубоких корней и вскоре был отменен, не оставя никакого следа в русской финансовой системе»⁴⁸.

Вплоть до периода реформ вся податная система основывалась исключительно на обременении крестьянского населения питейным откупом и подушными сборами, представлявшими собой финансовую сторону крепостного права. После анализа собранных в 1848 г. данных чиновники Министерства финансов установили, что размер подушной подати, составляя в среднем по империи 95 коп. с души, «только по первому взгляду представляется не особенно тягостным... Если присоединить к нему земский сбор, натуральные повинности, налог на соль, рекрутские сборы, сборы на удовлетворение общественных и мирских надобностей, неизбежную часть питейного налога на каждого поселянина, то в совокупности придется на каждую ревизскую душу до 4 руб. 55 коп.». А если добавить, что в состав учтенных переписью «мужских душ» попадали также малолетние и неработоспособные, то сотрудники Министерства финансов допускали, что сумма налогов, приходящихся на одного работника, поднималась до 11 руб. серебром в год. По их мнению, такая сумма не могла во многих губерниях не превосходить средств обывателей⁴⁹.

Во второй половине XIX в. прямые налоги претерпели существенную трансформацию. Если в 1867 г. сборы, лишенные сословного характера (т.е. падавшие не на одних крестьян, а на все классы), приносили только 22,2 млн руб., или менее $\frac{1}{4}$ всех прямых налогов, то в 1877 — 43,4 (т.е. около $\frac{1}{3}$), в 1887 — 78,7, в 1897 г. — уже 97,7 млн рублей. Из всех этих данных видно значение податной реформы, осуществленной Бунге: из налоговой системы было исключено 90,6 млн руб., лежавших на одном крестьянском населении и увеличено на 54,3 млн руб. обложение, падавшее на все слои населения в относительном соответствии с их платежной способностью. Однако эти арифметические выкладки свидетельствуют лишь об изменении структуры прямых налогов и не означают того, что лежавшее на крестьянах податное бремя стало легче. Необходимо учитывать, что, во-первых, оброчная подать с государственных крестьян была не ликвидирована, а трансформирована в увеличенном размере в выкупные платежи, официально не относящиеся к податям. Во-вторых, и помещичьи крестьяне были вовлечены в выкупную операцию, расходы на которую значительно превысили тягость подушных сборов.

Таблица 2

Налоговые поступления во второй половине XIX в. (млн руб.)

	1867	1877	1887	1897
Всего доходов	438,6	598,1	820,3	1 416,4
Из них прямые налоги				
Подушные подати	37,2	56,8	1,1	1,3

1	2	3	4	5
Оброчная подать	34,0	33,8	2,4	2,4
Налоги местные с земель	10,6	16,4	19,9	16,5
Налог на недвижимые имущества в городах	2,1	4,3	6,3	7,8
Гос. поземельный налог	—	7,7	12,4	8,0
Промысловый налог	9,5	15,0	28,9	46,6
Налог с денежных капиталов	—	—	11,7	15,6
Квартирный налог	—	—	—	3,2
Косвенные налоги				
Таможенные пошлины	38,0	52,6	97,0	95,6
<i>Акцизы</i>				
Питейные	133,9	190,9	257,7	280,1
Табачный	7,0	12,6	24,1	35,3
Соляной	6,8	9,1	—	—
Нефтяной	—	—	—	22,8
Спичечный	—	—	—	7,1
<i>Пошлины</i>				
Гербовые	6,9	9,6	18,2	28,3
Крепостные, канцелярские, судебные	6,3	10,3	15,2	26,3
С имуществ, переходящих безмездными способами	—	—	3,8	5,4
С паспортов	2,0	2,6	3,6	2,3
С застрахованных от огня имуществ	0,2	0,1	3,5	3,1
С пассажиров и грузов большой скорости	—	—	8,6	9,7

Основной причиной резкого скачка в объеме податных поступлений стал принятый правительством курс на высокое развитие косвенного обложения. За период с 1861 по 1900 г. доход от косвенных налогов увеличился в 4,5 раза — со 170 до 775 млн руб.⁵⁰, конце XIX в. они обеспечивали свыше 85% общей суммы дохода, доставляемого налогами. Преобладание

косвенных налогов в податных поступлениях было характерно и для бюджетов других крупных государств Европы, однако ни в одной другой стране диспропорция не была столь ощутимой. Так, в конце XIX в. косвенные налоги превышали прямые во Франции только в 3 раза, в Англии — в 2,5, Германии — почти в 2, Италии, Австрии и Испании — менее, чем двукратно⁵¹.

Современники по-разному оценивали эту особенность российской налоговой системы. Практики финансового ведомства, выступавшие инициаторами увеличения косвенного обложения, подчеркивали в первую очередь его эффективность. Как писал в 1893 г. министр финансов Витте «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, и что 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»⁵². В то же время многие теоретики финансового дела предостерегали об опасности непомерного увеличения косвенных налогов, наносивших серьезный ущерб народному благосостоянию. Так, П. Шванебах в ответ на утверждения о справедливости косвенных сборов, основанной на их мнимой добровольности, с иронией отмечал, что «согласиться с этим можно бы в таком лишь случае, если признать потребление чая, сахара, керосина, ситца и водки факультативными... Но... попробуем только представить себе мужика, который: не пил бы чая, не освещал избы керосином и не носил ситцевой рубахи»⁵³. Переход от отсталых форм обложения к активному взиманию средств налогоплательщика совершался, по выражению острословов того времени, не по принуждению, а как бы «под хлороформом».

Вместе с тем, как видно из таблицы, система косвенного обложения изменилась в пользу рациональных начал. Во-первых, был отменен соляной налог, падавший на предмет первой необходимости и потому ложившийся на население обратно пропорционально платежной способности. Во-вторых, при относительном уменьшении питейного дохода было усилено обложение предметов, потребление которых свидетельствовало о наличии определенного, в высшей степени относительного уровня достатка (табак; сахар, предметы импорта). Первое место среди косвенных налогов занимал питейный акциз, являвшийся самой крупной статьей доходного бюджета государства — его объем в 2,5 раза превышал поступления от всех прямых налогов. В течение последних 30 лет XIX в. питейный доход более, чем удвоился; что объяснялось двукратным увеличением самой нормы обложения. Однако с повышением значимости других косвенных сборов относительное значение питейного акциза сильно сократилось. Если в 1867 г. он дал почти $\frac{3}{4}$ всех косвенных налогов, то в 1897 г. — менее половины, соответственно, упало его значение и в доле всех обыкновенных доходов. В сравнении с другими странами, доля питейного дохода в государственном бюджете России была в 1897 г. несколько выше, чем во Франции, но

ниже, чем в Англии, так что часто встречающиеся в публицистике утверждения об уникальности русского «пьяного» бюджета не соответствуют действительности.

Следующее за питейным налогом место по величине поступлений занимал доход от таможенных пошлин. Отличительной чертой этой статьи дохода было то, что она почти целиком, начиная с 1877 г., поступала в золотом исчислении. Во второй половине XIX в., по мере увеличения таможенных тарифов и развития оборотов внешней торговли значение таможенного налога в российской податной системе резко возросло: за десятилетие 1868—1877 гг. он увеличился более, чем на треть, в течение последующих двух десятилетий — удваивался, а в 1897 г. давал около 40% всех поступлений от косвенного обложения.

Третье место в системе косвенного обложения занимал в 1897 г. сахарный акциз, четвертое — табачный. О значении в российской податной системе налогового обложения предметов первой необходимости говорит то, что общая сумма названных акцизов с прибавлением налога на спички равнялась 97,7 млн руб., т.е. почти достигала размера всех прямых налогов. Характерно и другое: за период с 1867 по 1897 г. произошло более, чем одиннадцатикратное увеличение этих сборов.

Пошлины, выделяемые официальной статистикой в особый отдел государственного бюджета, традиционно были не самым крупным, но достаточно стабильным источником дохода. Как отмечали специалисты финансового дела, эти сборы можно лишь с большим допущением исключать из группы налогов, а такие статьи, как сборы с наследств и дарений, со страховых, с пассажиров и грузов большой скорости вовсе не имеют пошлинного характера, а представляют собой налоги на обращение.

На протяжении пореформенного периода, подобно косвенному налогообложению, увеличились в объеме почти втрое. Увеличение дохода от пошлин резко усилилось в последние два десятилетия XIX в. Это было обусловлено двумя обстоятельствами: во-первых, двукратным общим повышением гербового сбора (в 1878, 1882 и 1887 гг.) и увеличением сбора со страховых, во-вторых, установлением новых сборов — с имуществ, переходящих безмездными путями (наследств и дарений) в 1882 г. и с железнодорожного движения в 1879 г.

Государственное регулирование экономики, важнейшим инструментом которого была налоговая политика, сыграло огромную роль в модернизации страны. Прямые и косвенные налоги составляли, по мнению одних ученых, около 75% всех доходов⁵⁴, другие авторитетные исследователи приводили цифру в 90%⁵⁵. Особенно значительный рост податей наметился в последние 20 лет XIX в., когда налоги увеличились без малого вдвое — с 565 млн руб. в 1880 г. до 1 млрд 40 млн руб. в 1901 г. Система протекционистских мер правительства, формирование которой завершилось принятием таможенного тарифа 1891 г., позволила существенным образом пополнить казну. Винная монополия, введенная в 1895 г., постоянно обеспечивала почти треть государственных доходов.

В результате проведения последовательной налоговой политики, активного привлечения иностранных капиталов, осуществления ряда мер по оздоровлению отечественных финансов, наиболее эффективной из которых стало введение «золотого стандарта», к концу XIX в. удалось создать бездефицитный бюджет. Государственное покровительство промышленности и целенаправленное субсидирование ее способствовали успехам индустриализации. Отечественное промышленное производство с 1887 г., за исключением кратковременной приостановки в 1890, неуклонно возрастало. В 1893 г. промышленность вступила в полосу небывалого подъема. За 1890-е гг. промышленное производство почти удвоилось. Несмотря на то, что хотя ведущими отраслями производства продолжали оставаться текстильная и пищевая отрасли, к исходу XIX столетия возросло значение тяжелой индустрии, связанной с передовыми технологиями. С созданием базовых отраслей машинной индустрии — топливной (угольной, нефтяной) и горно-металлургической — завершилось формирование отраслевой структуры российской промышленности. Помимо изменений в отечественном производстве, в конце XIX в. происходило бурное развитие кредита и транспорта, интенсивно расширялась сеть железных дорог. К концу XIX в. динамично развивавшаяся Россия по абсолютному объему производства прочно заняла место в пятерке крупных индустриальных держав наряду с Соединенными Штатами, Германией, Великобританией и Францией.

Несмотря на впечатляющие успехи промышленности, Россия продолжала оставаться аграрной страной. Еще неокрепшей отечественной промышленности требовалась государственная поддержка, которая выражалась не только в протекционистских мерах, но и в относительно низких ставках налогообложения предпринимательской деятельности.

¹ См.: *Ананьич Н.И.* К истории отмены подушной подати в России // Исторические записки. № 94. М., 1974. С. 187.

² Записка Н.Х. Бунге «О финансовом положении России» // Исторический архив. 1960. № 2. С. 139.

³ *Бунге Н.Х.* Исследование по вопросу восстановления налога на соль. СПб., 1893. С. 15.

⁴ *Блиох И.С.* Финансы России XIX столетия. Т. 2. СПб., 1882. С. 275.

⁵ *Кованько П.* Главнейшие реформы, проведенные Н.Х. Бунге в финансовой системе России. Киев, 1901. С. 5.

⁶ *Шванебах П.* Наше податное дело. СПб., 1903. С. 5.

⁷ Цит. по: *Ананьич Н.И.* Указ. соч. С. 197.

⁸ Там же. С. 205.

⁹ *Кованько П.* Указ. соч. С. 446.

¹⁰ *Гензель П.П.* Промысловое обложение в России СПб., 1900. С. 3.

¹¹ См.: Податная инспекция в России. 1885—1910. СПб., 1910. С. 21—25.

¹² Там же. С. 27.

- ¹³ Там же. С. 29.
- ¹⁴ Наказ податным инспекторам по губерниям Европейской России // Вестник финансов, промышленности и торговли. 1885. № 34. С. 579.
- ¹⁵ Податное дело и податная инспекция в Калужской губернии за 1885—1910. Калуга, 1910. С. 4.
- ¹⁶ Там же. С. 30.
- ¹⁷ *Витте С.Ю.* Избранные воспоминания. М., 1991. С. 185.
- ¹⁸ *Янжул И.И.* Основные начала финансовой науки. Второе издание. СПб., 1895. С. 386—388.
- ¹⁹ *Шванебах П.* Указ. соч. С. 14.
- ²⁰ Там же. С. 19.
- ²¹ Там же.
- ²² *Янжул И.И.* Основные начала финансовой науки. Второе издание. СПб., 1895. С. 287.
- ²³ *Витте С.Ю.* Указ. соч. С. 256.
- ²⁴ Критический обзор нашей системы патентного обложения // Вестник финансов, промышленности и торговли. 1898. № 23. С. 631.
- ²⁵ *Шепелев Л.Е.* Царизм и буржуазия во второй половине XIX века. Л., 1981. С. 226—227.
- ²⁶ Там же. С. 175.
- ²⁷ Положение о Государственном промысловом налоге с изложением рассуждений, на коих оно основано. Издание государственной канцелярии. СПб., 1899. С. 23.
- ²⁸ ПСЗ-II 1. Т. 18. № 15.601. Ст. 44.
- ²⁹ *Рудченко И.И.* Исторический очерк обложения торговли и промыслов в России. СПб., 1893. С. 373.
- ³⁰ *Соловьева А.М.* Прибыли крупной промышленной буржуазии в акционерных обществах России в конце XIX — начале XX века // История СССР. 1984. № 3. С. 36.
- ³¹ *Семенюк Г.Ф.* Московская текстильная буржуазия и вопрос о промысловом налоге в 90-х годах XIX века // Ученые записки МОПИ. Т. СХХVII. История СССР. Вып. 7. С. 152.
- ³² *Озеров И.Х.* Основы финансовой науки. Вып. 1. М., 1917. С. 344.
- ³³ *Соловьева А.М.* Указ. соч. С. 46.
- ³⁴ Цит. по: *Семенюк Г.Ф.* Указ. соч. С. 156.
- ³⁵ Там же.
- ³⁶ Там же. С. 155.
- ³⁷ *Озеров И.Х.* Указ. соч. С. 340.
- ³⁸ ПСЗ-3. Т. 18. № 15601, 08.06.1898. Ст. 87.
- ³⁹ Там же. Ст. 90.
- ⁴⁰ *Витте С.Ю.* Указ. соч. С. 529.
- ⁴¹ *Бржеский Н.* Натуральные повинности крестьян и мирские сборы. СПб., 1906. С. 22.
- ⁴² ПСЗ-2. Т. 41. № 43702.
- ⁴³ ПСЗ-3. Т. 18. № 15601. 08.06.1898.
- ⁴⁴ ПСЗ-3. Т. 2. № 372. 15.06.1882.

⁴⁵ ПСЗ-2. Т.54. № 60279, 14.12.1879.

⁴⁶ Таблица составлена по: *Печерин Я.И.* Исторический обзор росписей государственных доходов и расходов с 1803 по 1843 год включительно. СПб., 1896; *Он же.* Исторический обзор росписей государственных доходов и расходов с 1844 по 1864 год включительно. СПб., 1898.

⁴⁷ *Руковский И.П.* историко-статистические сведения о подушных податях. СПб., 1862. С. 286—287.

⁴⁸ *Болдырев Г.И.* Подоходный налог в России и на Западе. Л., 1924. С. 170.

⁴⁹ Министерство финансов... С. 286—287.

⁵⁰ *Сабуров П.* Материалы по истории русских финансов. СПб., 1899. С. 31.

⁵¹ *Голубев.* Податное дело. СПб., 1906. С. 10.

⁵² Десять лет экономической жизни России. СПб., 1902. С. 154.

⁵³ *Шванебах П.* Указ. соч. С. 45.

⁵⁴ *Погребинский А.П.* Очерки истории финансов дореволюционной России. М., 1954. С. 96.

⁵⁵ *Шванебах П.* Указ. соч. С. 31.

НАЛОГОВАЯ ПОЛИТИКА В НАЧАЛЕ XX в.

В.Н. Коковцов: «По одежке протягивай ножки»

В начале XX в. Российская империя вступила в полосу острого кризиса, приведшего к революционному взрыву 1917 г. За первые 17 лет нового века страна пережила две войны (русско-японскую и Первую мировую) и три революции, повлекшие за собой огромные государственные расходы и утрату значительной части национального богатства. Вместе с тем предреволюционный период был временем и динамичного экономического роста, особенно в промышленно-транспортной сфере, под влиянием столыпинских преобразований и ряда урожайных лет наметились и сдвиги в сельскохозяйственном производстве.

Основы экономической политики правительства, заложенные в конце XIX в. С.Ю. Витте, который исходил из приоритета индустриального развития, сохранили свою действенность и при его преемниках на посту министра финансов. Одним из краеугольных камней доктрины Витте являлось достижение бездефицитного бюджета — задача, над которой безуспешно бились российские финансовые деятели XIX в. «Бюджетное равновесие, — по словам Витте, — представляет основную цель при составлении государственной росписи»¹. Той же линии придерживался и наиболее даровитый после Витте руководитель финансового ведомства В.Н. Коковцов, который ликвидацию бюджетного дефицита считал «основой не только финансового, но и общеэкономического благополучия государства»².

Однако с началом русско-японской войны 1904—1905 гг., расходы на которую превысили 2,3 млрд руб.³, с бюджетным равновесием пришлось повременить. Финансирование войны велось главным образом за счет роста государственного долга, который за 1904—1905 гг. увеличился с 6,6 до 8,7 млрд рублей. «Новые займы последних трех лет, — докладывал по этому поводу государственный контролер П.Х. Шванебах Николаю II, — представляют собой сумму, близкую к той, которая была ассигнована на расходы, вызванные войной с Японией»⁴. Половину прироста, или около 1 млрд руб., составлял долг внешний, займы у европейских банкиров заключались на не самых выгодных условиях, но все же благодаря займовым операциям финансовому ведомству удалось сохранить финансовую стабильность в стране и свести к минимуму воздействие войны на бюджет.

Гораздо более серьезные испытания правительству пришлось пережить в 1905—1906 гг., когда разгоревшаяся революция поставила под угрозу существование золотой валюты в России и тем самым могла привести к го-

сударственному банкротству. Лишь благодаря беспрецедентному займу 1906 г. во Франции на сумму 2,25 млрд франков (около 843 млн руб.) удалось спасти империю от финансового краха и относительно благополучно свести бюджет⁵.

Крупным нововведением в российской жизни этого периода стало образование Государственной Думы. Согласно принятым весной 1906 г. Основным законам Российской империи Государственной Думе было даровано право утверждать годовой бюджет и заключаемые правительством займы, С этого момента все законопроекты, касающиеся бюджета и его налоговых поступлений, должны были обсуждаться в Думе, заключения которой утверждались затем Государственным Советом и императором.

На Государственную Думу было возложено рассмотрение и утверждение бюджетной росписи, подготовленной Министерством финансов. Полномочия российского парламента ограничивались, однако, положением закона, согласно которому «при обсуждении проекта государственной росписи не могут быть исключаемы или видоизменяемы такие доходы и расходы, которые внесены в проект росписи на основе действующих законов, положений, штатов, расписаний, а также от Верховного управления последовавших»⁶. Ряд бюджетных статей, например, смета Императорского двора, вообще не подлежали думскому обсуждению. И тем не менее с появлением Думы вопросы бюджетной политики впервые стали предметом широкого гласного обсуждения. То же касается и займовых операций правительства, которые отныне должны были проходить процедуру утверждения в парламенте.

К проблеме бездефицитного бюджета Министерство финансов во главе с В.Н. Коковцовым смогло вернуться с 1907 г., когда наметилось политическое успокоение страны. Коковцов решился скорректировать прежний курс Витте на расширение государственной задолженности, прежде всего внешней, поскольку платежи по займам все более обременяли бюджет, доходя до 15% его расходной части. По традиции государственный бюджет России подразделялся на «обыкновенный» и «чрезвычайный». Основным источником «чрезвычайного» бюджета и являлись внешние займы, а расходовался он прежде всего на военные нужды и строительство казенных железных дорог. Коковцовым же была поставлена задача «покрывать обыкновенными доходами, не прибегая к займам, обыкновенные, а поскольку возможно и чрезвычайные расходы государства»⁷.

«Мы должны, — заявлял министр финансов перед депутатами Государственной Думы, — стремиться к тому, чтобы вне пределов крайней необходимости не заключать займов. Для этого есть единственное средство — это средство блюсти то, что я называю бюджетным равновесием, соразмерять потребности государства с его средствами и жить в соответствии с этим»⁸.

Свое кредо Коковцов любил выражать русской пословицей: «По одежке протягивай ножки». Основанная на «режиме экономии» расходных статей бюджета политика финансового ведомства начала приносить ощутимые плоды с 1909 г., когда под влиянием общеэкономического подъема и роста

налоговых поступлений доходная часть российского бюджета наконец-то превысила расходную.

Суммарный бюджет 1913 г. (обыкновенный и чрезвычайный вместе) по сравнению с 1900 г. представлял собой следующую картину (см. табл. 1, данные в млн руб.)⁹

Таблица 1

Суммарный государственный бюджет, 1900 и 1913 гг.

Бюджет	1900	1913	% к 1900
Доходы	1736,7	3431,2	197,6
Расходы	1889,2	3382,9	179,1
Баланс	−152,5	+48,3	

Таким образом, доходная часть бюджета в начале XX в. выросла почти вдвое, или на 1,7 млрд руб., тогда как расходная — примерно на 1,5 млрд, или в 1,8 раза. За счет опережающего темпа роста доходов и был достигнут положительный баланс бюджета. Динамизм доходной части бюджета был предметом особой гордости Коковцова, видевшего в нем «показатель того развития хозяйственной жизни страны, которое дало возможность покрывать столь же быстрое увеличение расходов государства»¹⁰.

За счет чего же было достигнуто бюджетное благополучие империи? Финансовое ведомство достаточно объективно оценивало свои успехи, подчеркивая, что «ускорению нарастания государственных доходов [...] бесспорно, в значительной мере содействовало развитие двух крупных хозяйственных операций — железнодорожной и винной»¹¹. Действительно, львиную долю бюджетных средств приносили доходы от эксплуатации казенных железных дорог, протяженность которых превышала 40 тыс. км из 70 тыс. км общероссийской сети, а также от введенной Витте винной монополии».

Доходная часть «обыкновенного» бюджета по источникам поступления за 1900 и 1913 гг. выглядела следующим образом (см. табл. 2, млн руб.)¹².

Таблица 2

Источники доходной части «обыкновенного» бюджета, 1900 и 1913 гг.

	1900	% к итогу	1913 *	% к итогу	% к 1900
I. НАЛОГОВЫЕ ИСТОЧНИКИ					
1. Прямые налоги	131,9	7,7	272,5	8,0	206,6
2. Косвенные налоги	658,1	38,6	708,1	20,7	107,6
3. Винная монополия	117,9	7,0	899,3	26,3	762,8
4. Пошлины	88,3	5,2	231,2	6,8	261,8
ВСЕГО	996,2	58,5	2111,1	61,8	211,9
II. НЕНАЛОГОВЫЕ ИСТОЧНИКИ					
1. Железные дороги	361,7	21,2	813,6	23,8	224,9

1	2	3	4	5	6
2. Остальные доходы	346,2	20,3	492,7	14,4	142,3
ВСЕГО	707,7	41,5	1306,3	38,2	184,5
III. ВСЕ ДОХОДЫ	1704,1	100	3417,4	100	200,6

* На 1913 г. без сметных остатков от предыдущих лет.

Итак, доля налоговых источников доходной части бюджета за 1900—1913 гг. выросла с 58,5 до 61,8%, хотя удельный вес неналоговых поступлений, связанных с хозяйственными операциями казны, оставался по-прежнему весьма высоким, на уровне 40%. Среди налоговых поступлений практически неизменной осталась доля прямых налогов и пошлин, зато в графе косвенного обложения падение удельного веса основных косвенных налогов с лихвой компенсировалось ростом доходов от казенной винной операции, ставшей основной статьёй доходов государственного бюджета.

Винная монополия как средство избежать бюджетного дефицита служила предметом постоянных нападок на правительство со стороны думской оппозиции, окрестившей финансовое детище Коковцова «пьяным бюджетом». В конце концов выраженный «алкогольный» характер российского бюджета послужил предлогом для смещения Коковцова с поста министра финансов накануне мировой войны. Сменивший его П.Л. Барк при официальном представлении императору так изложил свое кредо: «Нельзя строить благополучие казны на продаже водки, необходимо ввести скорее подоходный налог»¹³. Реальные шаги по осуществлению этой программы были предприняты уже в годы Первой мировой войны. В первое же десятилетие XX в. российская податная система сохраняла прежнюю структуру, хотя война с Японией и события революции 1905—1907 гг. потребовали внесения определенных корректив.

В области прямого налогообложения (налоги прямые и пошлины) предвоенный период в истории России можно разделить на два этапа. На первом, вплоть до 1907 г., правительство было увлечено поиском налоговых поступлений для стабилизации государственного бюджета. В то же время под воздействием массового крестьянского движения 1905—1906 гг. было сделано несколько налоговых уступок для успокоения крестьянской массы.

Манифестом 3 ноября 1905 г. выкупные платежи, одна из наиболее тяжелых податных повинностей российского крестьянства, были уменьшены наполовину, а с 1907 г. их взимание вовсе прекращено. Крестьянство избавилось от громадного платежа на сумму около 90 млн руб. ежегодно. Кроме того, указом 5 октября 1906 г. была окончательно и повсеместно упразднена архаичная подушная подать, взимавшаяся до того в отдельных областях империи, а население этих областей переведено на общее поземельное обложение. В качестве компенсации за утраченные бюджетные средства правительство повысило ряд прежних податей: в 1905—1906 гг. увеличены на 50% пошлины с переходящих имуществ, подняты ставки гербового сбора,

а также размер промыслового налога и государственного поземельного, что в совокупности принесло казне 50 млн руб. в год.

На втором этапе, в условиях политического «успокоения» страны, Министерство финансов разработало целый пакет налоговых новелл, призванных пополнить доходную часть бюджета. Стратегическая линия финансового ведомства в обстановке наступившего экономического подъема заключалась «в возможном сообразовании податной тяготы с доходностью облагаемых объектов и в устранении неуравнительности обложения»¹⁴. Для приближения российской податной системы к лучшим европейским образцам предполагалось, среди прочего, ввести и подоходный налог, однако проект Министерства финансов встретил серьезную оппозицию со стороны имущих слоев и так и не был введен до мировой войны¹⁵. Из всего пакета нововведений до войны удалось реализовать только один пункт: в 1910 г. осуществлена реформа обложения городских недвижимых имуществ.

Со времени введения в 1866 г. налог этот взимался по раскладочной системе: сумма налога на каждый населенный пункт «спускалась» из Министерства финансов, а на местах распределялась губернскими земскими собраниями и городскими самоуправлениями среди отдельных владельцев. Раскладочная форма весьма приблизительно улавливала действительную ценность недвижимости. С 1910 г. была установлена ставка государственного налога с городской недвижимости в размере 6% облагаемого налога, в том числе 1% отчислялся в пользу городов и земств. За счет более точного учета реальной стоимости недвижимости сбор этого налога в 1912 г. составил 37 млн руб., тогда как в 1911 г. — только 20 млн рублей.

Таким образом, в начале XX в. правительство не вводило новых прямых налогов, но за счет увеличения ставок прежних податей сумело закрыть брешь, образовавшуюся в бюджете после отмены выкупных платежей. Той же цели служили нововведения в области косвенного обложения: в 1905 г. — повышение акцизов на пиво, дрожжи, керосин и спички, а в 1909 г. — на табак и папиросные гильзы.

Отличительной чертой российского налогообложения начала XX в. являлось гипертрофированное развитие косвенных налогов в противовес явно недостаточному прямому обложению. В России, как мы видели, в 1913 г. прямое налогообложение составило около 15% доходной части бюджета, а косвенное вместе с винной монополией — 47%. В большинстве же стран Западной Европы соотношение было иным: косвенные налоги не имели столь подавляющего превосходства над прямыми¹⁶. По имеющимся сравнительным данным на 1911 г. соотношение это выглядит следующим образом (см. табл. 3, млн руб.):

Таблица 3

Доля прямых налогов в налоговой системе европейских стран, 1911 г.

	Россия	Германия	Франция	Англия
Все налоги	1537,6	1250,7	1297,2	1437,1
Прямые налоги	210,9	354,0	293,6	452,5
%	13,7	28,3	19,5	31,5

Итак, среди стран «большой четверки» Россия по удельному весу прямых налогов занимала последнее место, более чем вдвое уступая Англии и Германии, и не столь заметно, но все же существенно — Франции. Основная тяжесть податного бремени в России распространялась через систему косвенного обложения, а главной ее статьей в начале XX в. являлась «казенная винная операция», сосредоточившая в руках государства такой важнейший источник, как продажа «сорокаградусной». Относимая официальной статистикой к разряду хозяйственных операций государства винная монополия по сути своей являлась разновидностью косвенного обложения, взимаемого путем установления государством цены на водку и запрета частной торговли этим продуктом.

К началу XX в. винная монополия была распространена на всю территорию империи за исключением ряда пограничных областей в Закавказье, Средней Азии и на Дальнем Востоке. Россиянин мог приобрести любимый народный напиток в 25 тыс. казенных винных лавках. Расширение поступлений от винной операции было связано как с повышением акцизных ставок (в 1900 г. они подняты с 10 до 11 коп. с градуса), ростом продажных цен (в 1908 г. повышены в среднем на 42 коп. за ведро), так и обусловлено ростом населения страны и увеличением душевого потребления водки. В 1900—1913 гг. годовое потребление водки на душу населения выросло с 0,52 до 0,58 официального 12-литрового ведра. Винная монополия обеспечивала бюджетную стабильность государства, но вместе с тем объективно замедляла переход к более прогрессивным видам прямого обложения.

СТРУКТУРА И РЕГИОНАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ ПОДАТНОЙ СИСТЕМЫ

По общепринятой классификации в налоговой практике рубежа XIX—XX вв. выделялись три основных вида податей — на владение, на потребление и обращение, которым в российских условиях того времени соответствовали налоги прямые, косвенные и пошлины¹⁷. Детальная структура российской налоговой системы в 1913 г. представляла собой следующую картину (см. табл. 4, млн руб.)¹⁸.

Таблица 4

Структура российской налоговой системы, 1913 г.

ВИДЫ НАЛОГОВ	млн руб.	% к общему итогу
1. Прямые налоги	272,5	12,9
1.1. Поzemельный налог и подати	41,7	2,0
1.2. С городских недвижимых имуществ	36,6	1,7
1.3. Квартирный налог	9,0	0,4
1.4. Промысловый налог	150,1	7,1
1.5. Сбор с доходов от денежных капиталов	35,1	1,7

1	2	3
2. Косвенные налоги	708,1	33,5
2.1. Таможенный доход	352,9	16,6
2.2. Сахарный доход	149,2	7,1
2.3. Табачный доход и сбор с папиросных гильз	83,7	4,0
2.4. Сбор с питей	53,7	2,5
2.5. Нефтяной доход	48,6	2,3
2.6. Спичечный доход	20,1	1,0
3. Доход от казенной винной операции	899,3	42,6
4. Пошлины	231,2	11,0
4.1. Гербовые, судебные и канцелярские	111,8	5,3
4.2. С переходящих имуществ	48,4	2,3
4.3. С товаров и судов в портах	11,0	0,5
4.4. С пассажиров и грузов, перевозимых по казенным железным дорогам	30,8	1,5
4.5. С застрахованных от огня имуществ	6,7	0,3
4.6. Разные пошлины	22,5	1,1
5. Все налоговые поступления	2111,1	100,0

Как можно заметить, особенностью прямого обложения в России являлось выраженное преобладание податей с торговли и промышленности над обложением земли и городской недвижимости. Если промысловый налог составлял 7,1% от общего итога, то поземельный вкупе с налогом с городских недвижимых имуществ — всего 3,7%. Отчасти такая ситуация была порождена интенсивным индустриальным развитием рубежа XIX—XX вв., но в меньшей степени являлась и следствием политики правительства. В 1896 г. по случаю восшествия Николая II на престол оклад поземельного налога был уменьшен наполовину и восстановлен в прежнем объеме десять лет спустя, в 1906 г. Ставки же промыслового налога в начале XX в. постоянно росли.

Государственным поземельным налогом облагались все земли, за исключением казенных. Взимался он по раскладочной системе, согласно которой министр финансов, исходя из количества десятин в губернии и их средней доходности, определял сумму налога с каждой губернии. Сумма эта разверстывалась уездными и губернскими собраниями между отдельными землевладельцами, причем весьма неуравнительно: с крестьянских земель — больше, с частновладельческих — меньше. Все губернии были разбиты на шесть групп в зависимости от плодородия почвы и приносимого ею дохода с окладом от 5 до 30 коп. с десятины, причем большинство губерний средней полосы вошло в группу с окладом 10—15 коп. Архаич-

ная раскладочная система далеко не отвечала действительной доходности земли, но замена ее на более прогрессивную, подоходно-окладную тормозилась незавершенностью работ по составлению единого земельного кадастра. К 1914 г. оценочные работы для земель и лесов были закончены только в 18% уездов¹⁹.

Другой налог на недвижимость — сбор с городских недвижимых имуществ — в 1910 г., как отмечалось, был подвергнут коренной реформе. Налог стал взиматься по окладной системе, платили его владельцы как жилых, так и нежилых строений, а также незастроенных участков в пределах городского поселения на основании данных об их чистой доходности или стоимости. Свод городской недвижимости с указанием доходности каждое пятилетие составлялся городским самоуправлением, которое и занималось взиманием налога. По свидетельству разработчиков реформы 1910 г., перейти ранее к окладной системе сбора правительство не могло из-за отсутствия приемлемых оценок недвижимости. Реформа стала важным шагом на пути перехода отечественной податной системы от реальных налогов (на вещь, независимо оттого, кто ее хозяин) к обложению действительно полученного дохода, то есть к подоходному принципу²⁰.

Наиболее отчетливо тенденция перехода к подоходному обложению проступает в истории квартирного налога, который по форме представлял налог с недвижимости, на практике же являлся суррогатом подоходного налога. Принятый в 1893 г. вместо нереализованного проекта о введении подоходной системы обложения, он по замыслу законодателя призван был охватить всю совокупность доходов плательщика, которая отражалась в таком поддающемся учету показателе, как стоимость снимаемой квартиры. Налог этот должен был коснуться прежде всего тех слоев городского населения, кои не попадали под действие других прямых налогов, поскольку не имели собственной недвижимости и не занимались коммерческой деятельностью, но вместе с тем обладали достаточными средствами для найма квартиры. К таким состоятельным горожанам относились крупные чиновники, так называемые лица свободных профессий (адвокаты, врачи, профессора) и др. Ставка квартирного налога по прогрессивной шкале была установлена в пределах 2—10% от стоимости квартиры, определяемой на основе декларации домохозяина. Главный недостаток налога состоял в том, что касался он только городского населения, то есть носил выборочный характер. Суррогат подоходного налога, в системе прямого обложения он носил факультативный характер, не достигая и 0,5% от общего итога всех налогов.

Основным видом прямых податей предреволюционной России являлся государственный промысловый налог, принесший в 1913 г. более половины (7,1 из 12,9 млн руб.) прямых налогов. По закону 1898 г. он состоял из двух частей — основного (патентного) и дополнительного сборов. Первый колебался от 500 до 1500 руб. для промышленных и от 12 до 500 руб. для торговых предприятий. Дополнительный налог был различен для неакционерных («неотчетных») и акционерных фирм. «Неотчетные», то есть не обязанные публичной отчетностью предприятия, в России были представлены

главным образом торговыми домами. Они уплачивали так называемый раскладочный сбор, сумма которого устанавливалась Министерством финансов на три года и затем разверстывалась по губерниям, уездам и отдельным предприятиям, исходя из их экономического состояния. Неакционерные фирмы уплачивали также процентный сбор в размере 3,3% с части прибыли, в 30 и более раз превышавшей сумму основного промыслового налога.

Акционерные компании платили налог с основного капитала и с прибыли (процентный сбор). Налог с капитала составлял 0,15% или 15 коп. с каждой сотни рублей капитала, сбор с прибыли взимался по прогрессивной отчасти шкале: при уровне прибыли от 3 до 10% взималось 3—6% прибыли, при большей уплачивались 6% со всей суммы прибыли плюс 5% с излишка прибыли сверх 10%. По оценке дореволюционных отечественных экономистов, «обложение промысловой прибыли было по своему характеру всего ближе к подоходному налогу»²¹. В то же время сохранение раскладочной системы сбора с неотчетных предприятий придавало промысловому налогу крайне запутанный и противоречивый характер.

В начале 1900-х годов правительство повысило ставки промыслового обложения, оставив в неприкосновенности саму систему сбора, но усилив подоходный принцип налога. По закону 1906 г. был расширен круг неакционерных фирм, обязанных уплачивать процентный сбор с прибыли. Размер сбора был повышен с 3,3 до 5% с части прибыли, превышавшей в 20 раз (а не в 30, как ранее) оклад основного промыслового налога. Одновременно был увеличен налог с капитала акционерных предприятий до 0,2% вместо 0,15%, а также процентный сбор с их прибыли. Последний устанавливался в пределах 3—13% при прибыли 3—20%, в случае, если прибыль превышала 20% на капитал, сбор взимался в размере 14% со всей чистой прибыли плюс 10% с излишка прибыли сверх 20%²².

«Когда в 1906 г. понадобился сильный нажим податного винта, — отмечали современники, — возможно было обратиться только к промысловому налогу и в нем повысить только те сборы, которые были построены на подоходном или близком к подоходному началу»²³. Повышение ставок налога вызвало негативную реакцию предпринимательских кругов, но правительство, обещая ввести новые нормы «временно», сохранило их вплоть до начала Первой мировой войны. Реальный рост объема налога по закону 1906 г. может быть проиллюстрирован следующим примером. Акционерные предприятия с капиталом 1 млн руб. при уровне прибыли, соответственно, 10 и 21% уплачивали по закону 1898 и 1906 гг. (см. табл. 5, тыс. руб.).

Таблица 5

Уровень промыслового обложения по законам 1898 и 1906 гг.

Уровень прибыли	10% прибыли		21% прибыли	
	1898 г.	1906 г.	1898 г.	1906 г.
% прибыли, взимаемой в налог	10,0	14,0	8,6	16,5

Таким образом, по закону 1906 г. более интенсивно подверглась обложению высокая прибыль, уровень ставок которой вырос в два раза (16,5 против 8,6%), тогда как в отношении предприятий со средним уровнем прибыли — в полтора (с 10 до 14%).

Последний из прямых налогов — 5%-ный сбор с доходов от денежных капиталов — дополнял промысловый, служа средством обложения капиталов в денежной форме. По закону он взимался с доходов от процентных бумаг государственных, общественных и частных, от вкладов в банки, от частных ссуд предпринимателям, платящим промысловый налог. В то же время им не охватывались доходы от капиталов, ссуженных под недвижимость, под личные обязательства и т.д., от уплаты сбора были освобождены ряд поименованных в законе облигаций государственных займов, вклады в Государственный банк и сберегательные кассы, то есть он носил частичный, а не всеобщий характер. По объему сбора он вплатеро уступал промысловому налогу (соответственно, 35,5 и 150,1 млн руб. в 1913 г.).

Завершая обзор системы прямых налогов, следует отметить еще раз важнейшие ее особенности — раскладочный характер взимания в целом еще преобладал, продуктивность налогообложения, за исключением промыслового, вследствие этого была невысока, оклады отдельных налогов отличались большой неуравнительностью для разных групп плательщиков. И все же система в целом, не беря во внимание архаичный поземельный налог, отличалась выраженной тенденцией к постепенному превращению из реального в подоходное обложение²⁴.

В структуре косвенных налогов обращает на себя внимание безоговорочное лидерство таможенных сборов, составивших в 1913 г. 352,9 млн руб. или 16,7% всех налоговых поступлений казны. Столь значимый их уровень явился следствием как развития внешней торговли России начала XX в., так и результатом целенаправленной политики правительства, с конца XIX в. приобретшей выраженный протекционистский характер. За десятилетие 1904—1913 гг. российский экспорт вырос в 1,5 раза (с 1006,4 до 1520,1 млн руб.), а импорт — более чем вдвое (с 651,4 до 1374 млн руб.). Вывозила Россия по преимуществу продукты сельского хозяйства (до 1/3 экспорта составляли зерновые культуры), а также сырье (лес, лен, нефть), отчасти изделия текстильной индустрии (хлопчатобумажные ткани). Ввозили же главным образом машины, продукты химического производства, хлопок-сырец, каменный уголь, чай и др., причем большинство импортируемых товаров облагалось высокой таможенной пошлиной²⁵.

Высокие тарифы на иностранные товары вынуждали жителей империи систематически за них переплачивать, поскольку импортер закладывал таможенную пошлину в продажную цену товара. В итоге же цены на ряд импортных товаров в отнюдь не богатой России оказывался выше, чем в Западной Европе. Чай, например, в России облагался таможенной пошлиной в 78 коп. с фунта, тогда как в Германии — 4,8 коп. В Петербурге поэтому чай стоил втрое дороже, чем в Берлине и Лондоне. Как справедливо

отмечали дореволюционные исследователи вопроса, «интересы фиска совершенно заслоняют интересы потребителей, для которых чай успел сделаться предметом первой необходимости»²⁶.

Второй по значимости статьей косвенного обложения являлся «сахарный доход». Акциз и продажные цены на сахар в начале XX в. оставались в целом стабильными, так что рост дохода обеспечивался увеличением душевого потребления, объем которого в 1900—1913 гг. вырос на 47%. Табачный доход в основном прирастал благодаря введенному в 1909 г. новому акцизу на табачные изделия, причем наиболее высокие ставки были установлены для табака низших сортов, потребляемого малоимущими слоями города (деревня в основном курила низкосортную махру, на которую акциз не был повышен). «Сбор с питей» представлял собой акциз на слабоалкогольные напитки, не включенные в казенную монополию (пиво, виноградное вино и др.). «Нефтяной доход», то есть акциз на керосин, приносил казне сравнительно немного (48,6 млн руб. в 1913 г.), причем душевое потребление осветительного керосина осталось в 1900—1913 гг. на том же примерно уровне (15 фунтов в год на душу населения), зато цены на этот необходимый продукт поднялись весьма заметно (с 9 коп. за пуд керосина в Баку в 1901 г. до 42 коп. в 1912 г.)²⁷. Наконец, «спичечный доход» тоже представлял собой налог на массового потребителя, на увеличение сбора воздействовали как увеличение производства, так и проведенное в 1905 г. двойное повышение акциза.

О казенной винной монополии и ее значении в системе налогового обложения потребителя выше было сказано достаточно. Заметим лишь, что Министерство финансов, парируя обвинения думской оппозиции в «спаивании народа», подчеркивало, что «казенка», скорее, благо для жителей империи, так как государство гарантирует потребителю высокое качество водки, и что душевое потребление алкоголя в стране растет медленнее, чем в других державах: «По размерам душевого потребления вина Россия занимает предпоследнее место между государствами Европы»²⁸. Тем не менее ни для кого не было секретом, что главный резон введения монополии — фискальный: казенная продажа водки приносила чуть менее половины (42,6% в 1913 г.) всех налоговых поступлений государства. Хотя продажные цены на водку были повышены, она оставалась наиболее доступным для малосостоятельных слоев алкогольным напитком. Так, наиболее популярная емкость « $\frac{1}{20}$ ведра», то есть 600 г, стоила 64 коп. вместе со стеклянной посудой. За 1913 г. каждый из 170 млн подданных империи, включая женщин, стариков и детей, уплатил косвенных налогов 2 руб. 07 коп., а на казенную водку потратил вдвое больше (4 руб. 23 коп.)²⁹.

Что касается такого своеобразного вида государственного обложения, как пошлинные сборы, то основным их видом являлись пошлины гербовые, судебные и канцелярские. По новому Гербовому уставу 1900 г. были повышены ставки гербового сбора и расширена сфера его применения. Взимаемый в виде гербовой бумаги и гербовых марок, этот сбор являлся наиболее часто вторгающимся в повседневную жизнь обывателя. «Куда ни

повернешься, — сетовали по этому поводу современники, — непременно должен заплатить гербовую пошлину: попросил счет из лавки более чем на 5 рублей — пожалуйста гербовую марку, подписался на газету — гербовая марка, сделал заявление в участок о потере или пропаже вещей — две гербовые марки, служишь в казенном месте — в случае болезни подавай прощение об отпуске не иначе, как с двумя гербовыми марками, и свидетельство врача тоже с гербовой маркой»³⁰.

Второй по значению вид пошлинных сборов — с переходящих имуществ — в 1900-х гг. был существенно расширен: в 1905 г. за безмездный переход имущества, наследственный, главным образом пошлина была повышена вдвое, составляя от 4,7 до 9% стоимости имущества в зависимости от степени родства. Крепостные пошлины (за продажу или отчуждение имущества на денежной основе), с 1912 г. были увеличены до 5% его стоимости³¹. Третью позицию в пошлинной табели о рангах занимали сборы с пассажиров и грузов, перевозимых по казенным железным дорогам, представлявшие собой дополнительный тариф за пользование государственной железнодорожной сетью. В свою пользу казна также взимала пошлины с товаров и судов в портах, с застрахованных от огня недвижимых имуществ.

Такова в целом была структура государственного налогообложения, действовавшего на всей территории империи. Дореволюционная податная статистика содержит и региональные сведения, позволяющие судить о распределении налогового бремени между отдельными районами страны, где податная система существенно отличалась от общероссийской. Ниже приводятся сведения о населении, сумме налогов и податном бремени (налоги на душу населения) по основным регионам Российской империи на 1913 г. (см. табл. 6)³².

Таблица 6

Региональная налоговая структура Российской империи, 1913 г.

Регион	Население (млн чел.)	%	Налоги (млн руб.) *	%	На душу насе- ления (руб.)
Европейская Россия (48 губерний)	122,9	70,5	779,0	64,3	6,33
Привислинский край (Польша, 10 губерний)	12,0	6,8	174,8	14,4	14,56
Прибалтийский край (3 губернии)	2,8	1,6	78,9	6,5	28,17
Кавказ (14 губерний и областей)	12,5	7,2	63,5	5,2	5,02
Сибирь (10 губерний и областей)	10,0	5,7	31,5	2,6	3,15
Средняя Азия (9 губер- ний, краев и областей)	11,0	6,3	27,6	2,3	2,50

1	2	3	4	5	6
Прочие (Финляндия)	3,2	1,9	55,7	4,7	17,40
Всего:	174,4	100	1211,1	100	6,94

* Налоги прямые, косвенные и пошлины без дохода от казенной винной монополии.

Таким образом, основную массу податей платило население Европейской России, где проживала основная часть населения страны. В расчете же податного бремени на душу населения лидерами являлись экономически развитые европейские окраины империи — Польша, Прибалтика, Финляндия, у которых уровень налогов (и соответственно доходов) был в 2—4 раза выше среднего по России. Имея всего лишь 10% населения, эти регионы уплачивали в казну около четверти всех податей от общероссийского итога. На другом полюсе экономического развития находились обширные, но слабо заселенные азиатские владения (Кавказ, Сибирь, Средняя Азия). Здесь проживала треть всех жителей империи, которые приносили лишь 10% налоговых поступлений.

На окраинах страны, помимо общеимперских налоговых установлений, действовали и особые нормы, на которых следует остановиться подробнее. В Польше (Привислинском крае) существовал дворский поземельный налог с владельцев имений в Варшавской и Холмской губерниях, а в городах — налог с недвижимости в виде подымной подати со строений жилых, промышленных и пр. В 1904 г. подымная подать в польских городах была заменена общеимперским налогом с недвижимых имуществ в размере 10% чистой доходности (по России в целом — 6%). Подымный сбор распространялся на жителей сел и мелких городов-посадов, помимо него крестьяне и посадские платили дополнительный к основному поземельному налог в пределах 60% оклада основного сбора. Владельцы промысловых свидетельств на право торговли и промыслов уплачивали в пользу государства дополнительный 10%-ый сбор. Таким образом, высокий уровень налогообложения в Польше объяснялся не только уровнем экономического развития, но и целенаправленной политикой правительства, взимавшего с местного населения ряд дополнительных налогов³³.

Особые налоги на азиатских окраинах являлись главным образом пережитком подушной подати и призваны были компенсировать потери казны, связанные с ее отменой. Так, на Кавказе (в Закавказье, а также в Терской и Кубанской областях) в 1900 г. отменены были подымная и поземельная подать с оседлых и кочевых сельских обывателей, а взамен введен общероссийский поземельный налог. Уплачивался он всеми оседлыми земледельцами на надельной и частновладельческой земле за исключением генералов и старших офицеров Кубанского и Терского казачьего войска. С местных жителей взималась также оброчная подать, уплачиваемая всеми поселянами на казенной земле, кроме казаков. С горцев Кавказа взимал-

ся подымный сбор, исчисляемый по домам или дворам. Кочевые народы Северного Кавказа (калмыки и др.), а также другие народности региона, мусульмане главным образом, не служившие в русской армии, облагались особым денежным сбором взамен поставки новобранцев³⁴.

В губерниях и областях Сибири в 1899 г. подушная подать почти повсеместно за исключением некоторых районов (Приамурское генерал-губернаторство, Забайкальская и Якутская области) была заменена оброчной, взимаемой с крестьян и оседлых инородцев на казенной земле. За земли, принадлежащие крестьянам и другим частным владельцам на праве собственности, взималась поземельная подать по раскладочной системе в размере $\frac{1}{3}$ оброчной. В 1907 г. подушная подать с крестьян Сибири была отменена окончательно и повсеместно, а в качестве компенсации повышены ставки оброчной подати³⁵.

В отношении малых народов Сибири, «бродячих и кочевых инородцев» по официальной терминологии, продолжали действовать налоговые правила, восходящие еще к временам Екатерины II и Николая I. Главным налогом для них являлся ясак, уплачиваемый пушниной («окладным зверем») или деньгами, причем в случае оседания на землю ясак заменялся оброчной податью. Единицей обложения служил род, размер ясака исчислялся по числу взрослых работников в возрасте от 18 до 50 лет. Сбор взимался на ярмарках, куда кочевые охотники доставляли «мягкую рухлядь».

В зависимости от ценности меха пушнина делилась на «обыкновенную» (соболь, белка, красная лисица, волк и др.) и «дорогую» (черная и чернобуря лисица). Система ясачного обложения была достаточно жесткой: если местное начальство, ответственное за сбор ясака, решало, что по обилию промыслов с инородцев можно взять и недоимку, которая была обычным явлением, то по закону оно могло брать в заложники главу племени («старосту рода») или его родственников, а также отбирать у охотников привезенные на продажу шкуры³⁶. Вряд ли можно сомневаться, что местная администрация широко использовала эти статьи закона для выколачивания недоимок.

С кочевого населения южной Сибири, Приуралья и Средней Азии (Степное генерал-губернаторство, Акмолинская, Семипалатинская, Семиреченская, Тургайская, Уральская, Закаспийская области и др.) взималась так называемая кибиточная подать. С кочевников-скотоводов собиралось по 4 рубля с кибитки или заменяющего ее помещения для жилья (юрта, сакля и т.п.). Кроме того, калмыки Астраханской губернии и киргизы «Внутренней Орды» платили так называемую денежную подать со скота. Например, за верблюда и лошадь вносили по 28 коп. с головы, с рогатого скота — по 14 коп.³⁷

Оседлое население Средней Азии (области Сыр-Дарьинская, Ферганская и Самаркандская) платили общеимперский поземельный налог в размере 10% средней валовой доходности земель, определяемой по уровню мелиорации (орошаемые или богарные, бесполивные земли), площади и средней урожайности. От платежа налога освобождались только вакуфные (переданные на религиозные цели) земли, доход от которых шел в пользу мечетей

и медресе. С 1900 г. платить стали и за необрабатываемые земли наряду с занятыми посевами хлопчатника и других культур. В городах Средней Азии, входивших в управление Туркестанского генерал-губернаторства, с 1910 г. был введен общий налог с недвижимых имуществ, тогда как ранее горожане платили один поземельный налог³⁸.

Такова в основных очертаниях была система государственного налогообложения в окраинных регионах империя накануне Первой мировой войны. Подчеркнем еще раз, что уровень налогообложения в западных областях был гораздо выше среднероссийского, тогда как на Кавказе, в Сибири и Средней Азии — существенно ниже. Расхождение объяснялось прежде всего разницей в уровне доходов европейского и азиатского населения страны, которая учитывалась законодателем при распределении налогового бремени.

Порядок взимания прямых налогов

На рубеже XIX—XX вв. организация сбора налогов в России претерпела значительные изменения, имевшие целью повысить ее эффективность и усилить поступление податей в казну. Прямые налоги ведал Департамент окладных сборов Министерства финансов, косвенное обложение концентрировалось в Главном управлении неокладных сборов и казенной продажи питей, реорганизованном в 1900 г. из Департамента неокладных сборов в связи с расширением казенной винной операции. В ходе реорганизации в Департамент окладных сборов из Главного управления были переданы функции сбора государственных пошлин, официально приравненных к прямым налогам. В 1912 г. в целях централизации налогового дела в Департамент окладных сборов перешло и взимание 5%-го сбора с доходов от денежных капиталов, которым ранее ведала Особенная канцелярия по кредитной части Министерства финансов.

На местах сбором всех видов окладных податей ведали Казенные палаты, в подчинении которых находился штат податных инспекторов. По новому положению о податной инспекции, принятому в 1899 г., была существенно расширена компетенция этого института, впервые возникшего, как уже отмечалось, в 1885 г. в связи с налоговыми реформами Н.Х. Бунге. По положению 1899 г. податным инспектором мог стать только имеющий высшее образование, в задачу инспектора входили наблюдение за взиманием прямых налогов и надзор за общественными и сословными учреждениями, обязанными уплачивать казенные сборы.

Податной инспектор, подчиненный непосредственно управляющему Казенной палатой, обязан был также следить за нарушениями в области сбора гербовых и крепостных пошлин, сообщая о них в Казенную палату, собирать статистические сведения о платежных возможностях населения и отбываемых им натуральных и денежных повинностях. В ходе реорганизации на податную инспекцию была возложена большая работа по взиманию платежей и недоимок с крестьян, в связи с чем был расширен штат

инспекторов. Накануне Первой мировой войны наряду с центральным аппаратом Департамента окладных сборов (около 200 штатных единиц) налоговая инспекция насчитывала примерно 1300 служащих (1 тыс. податных инспекторов и 250 их помощников) и несмотря на относительную малочисленность успешно справлялась со своим делом³⁹.

До конца XIX в. инспекторы не занимались сбором налогов и недоимок с крестьян — самого массового податного сословия империи. Здесь безраздельно властвовало Министерство внутренних дел в лице местных органов полиции. Ситуация изменилась с принятием в 1899 г. Положения о взимании окладных сборов с надельных земель. Согласно Положению полиция не занималась больше непосредственным сбором налогов. По признанию руководства Департамента окладных сборов, предыдущая практика показала порочность «передачи сбора низшим полицейским чинам, по своему образовательному и нравственному цензу не представлявших достаточных гарантий правильного выполнения ими дела»⁴⁰. С 1899 г. за полицией была оставлена чисто исполнительная роль, руководство же взиманием податей с крестьян перешло к податным инспекторам, действовавшим совместно с земскими начальниками.

Правда, Положение 1899 г. не было введено в Сибири, где и в дальнейшем становые приставы и урядники творили суд и расправу при выколачивании крестьянских недоимок. Нередки были случаи, когда за недоимку реквизировалось имущество гораздо большей ценности — за рублевый неплатеж полиция отбирала самовар стоимостью 6 руб., за 3 руб. недоимки уводили со двора лошадь и т.д.⁴¹. По справедливой оценке податных инспекторов, «стремление обеспечить успешность поступления окладных сборов было единственной заботой полиции, нередко при полном забвении правильно понятых интересов дела требующих бережного отношения к плательщикам. Подобный порядок взимания приводил в большинстве случаев к весьма печальным последствиям, а именно к полному разорению крестьян и к недопоступлению в казну колоссальных сумм сборов, кои при правильной постановке могли бы быть уплачены крестьянами без особого напряжения»⁴². Политике насильственного взимания податей отвечала и система круговой поруки, согласно которой сельское общество обязано было вносить недоимку за неисправного домохозяина. На практике это означало, что по постановлению сельских и волостных сходов недоимщики подвергались даже телесным наказаниям (публичной порке), и лишь в начале 1900-х гг. этот варварский обычай был законодательно запрещен⁴³.

Круговая порука уже давно обнаружила полную несостоятельность, и в конце концов вслед за полицейским самоуправством пришел и ее черед: в 1903 г. министр финансов С.Ю. Витте пошел на радикальную меру, упразднив круговую поруку, а уплату окладных сборов возложив на полную ответственность каждого домохозяина. Вопрос о взыскании недоимки решал теперь только податной инспектор вместе с земским начальником, от которого единственно зависело, применять ли принудительные меры к покрытию задолженности или причислить непосильную для крестьянина

недоимку к окладу следующего года, как чаще всего и бывало. Работы у податной инспекции, разумеется, прибавилось, но для крестьян деятельность инспекторов оказалась настоящим благом после полицейского произвола. Для переживших стихийное бедствие, например, погорельцев, инспектор мог или совсем отменить налог или рассрочить его уплату. Недоимка по выкупным платежам, отмененным манифестом 3 ноября 1905 г., в сумме 17,5 млн руб. была сложена с крестьян окончательно Манифестом 21 февраля 1913 г. по случаю 300-летия дома Романовых⁴⁴.

Податная инспекция принимала активное участие и в сборе прямых налогов с состоятельных слоев населения. По закону о государственном поземельном налоге взиманием его ведало соединенное губернское присутствие под началом губернатора, в состав которого наряду с местными землевладельцами входили и податные инспекторы. Налогом с недвижимости в городах ведало Губернское присутствие во главе с управляющим местной Казенной палатой, куда наряду с чинами податной инспекции входили представители Министерства финансов, городской голова, председатель губернской земской управы и до трех депутатов от плательщиков. Непосредственно в городах действовали Городские по налогу с недвижимости присутствия под началом местного податного инспектора, представителей городского самоуправления и депутатов от плательщиков.

Наконец, основной налог прямого обложения — промысловый — находился в компетенции Особого присутствия под председательством директора Департамента окладных сборов, а на местах начисление и взимание налога осуществлялись податной инспекцией под надзором управляющего Казенной палатой. В состав созываемых им Общих и Особых присутствий помимо депутатов от городского и земского самоуправления входили и представители торгово-промышленных кругов, избираемые от купеческих и биржевых обществ данного города. Жалобы на неправильное обложение приносились в Губернское по промысловому налогу присутствие под председательством губернатора. Низовую структуру образовывали Раскладочные присутствия во главе с местным податным инспектором, в заседаниях его принимали участие как представители государственных учреждений и местного самоуправления, так и сами плательщики налога. Та же схема коллегиального органа сбора (присутствия), обеспечивавшего максимальный баланс интересов казны и плательщиков податей, с возложением ответственности за сбор на аппарат казенных палат и податной инспекции практиковалась и при взимании государственного квартирного налога⁴⁵.

Коллегиальная форма налоговой администрации была действительно эффективна, объединяя интересы фиска с экспертизой общественных деятелей и депутатов-налогоплательщиков. Недовольство последних, особенно торгово-промышленных предпринимателей, вызывало засилье аграриев-латифундистов в присутствиях по поземельному налогу и недостаточное представительство буржуазии в органах обложения городской недвижимости и промыслов, где они оказывались в меньшинстве по сравнению с чинами налогового ведомства. После образования в 1905—1906 гг.

всероссийских представительных организаций предпринимателей в лице Совета съездов представителей промышленности и торговли и Совета съездов представителей биржевой торговли и сельского хозяйства их лидеры активно хлопотали за предоставление этим объединениям права избирать своих депутатов в состав Особого присутствия по промысловому налогу⁴⁶. Однако допуская деловых экспертов к обсуждению проблем взимания налога, представители госаппарата в лице Департамента окладных сборов право принятия решения оставляли безоговорочно за собой.

Сложившаяся в начале XX в. система взимания прямых казенных податей просуществовала в основных чертах до 1917 г., будучи лишь расширена в годы мировой войны, когда перед налоговой службой была поставлена задача обеспечить бесперебойный приток в казну налоговых средств, необходимых для сохранения нормальной жизнедеятельности государства.

РОССИЙСКИЙ НАЛОГОПЛАТЕЛЬЩИК

Для характеристики предвоенной податной системы необходимо рассмотреть еще один важный аспект — социальные типы российских налогоплательщиков и уровень их обложения. В самом общем виде тяжесть податного бремени отражает соотношение между национальным доходом на душу населения и объемом платимых этой «душой» налогов. Имеющиеся сводные данные на 1912 г. демонстрируют средний уровень налогообложения в России на фоне других европейских стран (см. табл. 7)⁴⁷.

Таблица 7

Уровень налогообложения в европейских странах, 1913 г.

Страна	Россия	Германия	Англия	Франция
Налогов на душу населения (руб.)	11,23	27,38	48,54	41,60
Национальный доход на душу населения (руб.)	83,3	292,3	463,5	354,8
Отношение налога к доходу (%)	13,5	9,4	10,5	11,7

Налоговое бремя в России в абсолютных цифрах, таким образом, оказывалось в 2—4 раза легче, чем в развитых западноевропейских державах, но легкость эта обманчива, так как реальная тяжесть обложения, то есть отношение к доходу, была выше вследствие крайне малой величины национального дохода на душу населения. Из своего скудного бюджета средний россиянин платил в казну податей больше, нежели богатые немец, англичанин и француз.

Средние цифры, впрочем, не дают адекватного представления о распределении налогового бремени среди основных категорий плательщиков. Налоговая система России, по точному замечанию дореволюционных

экономистов, страдала большой неуравнительностью обложения, поскольку преобразования отдельных налогов проводились не одновременно и без общего плана: «Одни налоги, как поземельный и с капиталов, остались без всякой реформы, другие, как промысловый, привлекали к себе внимание постоянно как обильный источник государственного дохода»⁴⁸. Уровень прямого обложения основных категорий налогоплательщиков (в процентах к доходу) на 1913 г. представлял собой следующую картину (см. табл. 8)⁴⁹.

Таблица 8

**Уровень прямого обложения основных категорий налогоплательщиков
в России, 1913 г. (в % к доходу)**

Вид налогов	Государственные налоги	Местные налоги	Всего
Поземельное обложение владельцев угодий			
С частных владельцев земли	1	6	7
С крестьян (надельное землепользование)	1	13	14
С владельцев городской недвижимости	5	11,7	16,7
Промысловое обложение торгово-промышленных предпринимателей			
Предприятия неотчетные	7,2—12,0	4,2	11,4—16,2
Предприятия отчетные	13,0	—	13,0
<u>С собственников денежных капиталов (рантье)</u>	5,0	—	5,0

Эти данные носят самый общий характер и в последующем изложении будут уточнены, но тем не менее они фиксируют весьма заметную неуравнительность обложения разных социальных групп. Крестьянская земля облагалась вдвое выше, чем частновладельческая помещичья, в торгово-промышленной сфере уровень обложения колебался от 11,4 до 16,2%, с владельцев городской недвижимости налогов взималось втрое больше, чем с живущих на доход от денежных капиталов (16,7 и 5%).

Обращает на себя внимание весьма высокий уровень местного обложения, который у отдельных категорий плательщиков (частных земле-владельцев, крестьян, хозяев городской недвижимости) превышает даже ставки государственного налога. Но в то же время в сравнении с центральным государственным бюджет органов местного самоуправления (земского, городского и крестьянского), формировавшийся за счет налоговых сборов, заметной роли не играл. По имеющимся данным Министерства финансов на 1902 г., в целом по России земства получили доход от налогов в размере 121 млн руб., городские думы — 117,7 млн, крестьянские мирские и сословные органы — 70,8 млн, всего — 309,5 млн рублей. Доходная же часть государственного бюджета за этот год выразилась цифрой 1428 млн руб., то есть доля местного бюджета составляла всего 22% от государственного⁵⁰.

Иная картина наблюдалась в западноевропейских странах. Например, в Англии с ее давними традициями самоуправления доходы местных органов власти на 25% превосходили государственный бюджет. Сопоставимые размеры государственного и местного бюджета наблюдались также в Германии и Франции, причем здесь существенную часть местного бюджета составляли субсидии со стороны государства. В России же, напротив, имел место крайний централизм бюджета, правительство концентрировало львиную долю платежных ресурсов государства, расходуемых на поддержание общеимперского величия в ущерб местным нуждам⁵¹.

К налогам в пользу местного бюджета в сельской местности относились земские (с земель и от торгово-промышленных предприятий), волостные и сельские сборы. В населенных пунктах городского типа в пользу муниципального управления взимался налог с недвижимых имуществ (городской оценочный сбор), а также разные пошлины от торговли и промышленности (в том числе с трактирных заведений), специальные сборы с владельцев экипажей, собак и пр., а также сбор с недвижимых имуществ в пользу местного земства.

Главным видом земского обложения являлся налог с земли, исчисляемый по ее доходности, причем крестьянские земли были обложены, как правило, гораздо выше частновладельческих — следствие преобладания в земских собраниях аграриев-латифундистов. С торговых заведений земства по промысловому налогу 1898 г. могли взимать до 15% цены промысловых свидетельств крупных предприятий (I и II разряда) и до 10% с прочих, а с промышленных предприятий — исходя из их капитальной стоимости. Предельных норм земского обложения не было законодательно утверждено, но с 1900 г. установлен лимит роста земского обложения в размере 3% в год (ранее он составлял 7%, что правительству показалось излишне высоким).

Волостному и сельскому обложению подлежали только крестьяне, остальные землевладельцы были освобождены от этих налогов, хотя на практике от 50 до 75% этих сборов расходовались на нужды не крестьян, а представляли собой траты общегосударственного характера (постройка дорог, мостов и т.д.). На крестьянские медяки содержались и волостные, и мирские органы самоуправления, исполнявшие в деревне среди прочего полицейско-административные и фискальные функции, то есть обслуживавшие государственную власть.

Городские самоуправления в отличие от земских управ были достаточно жестко ограничены нормами обложения, взимаемого в пользу городов. Городской оценочный сбор, обеспечивавший муниципалитетам около половины их доходов, взимался в пределах 10% чистого дохода недвижимости или 1% ее стоимости, с купеческих свидетельств первой и второй гильдии город брал 15% их цены, с прочих промысловых документов — 10%, сбор с трактирных заведений осуществлялся по раскладочной системе.

Такова была система местного обложения, действовавшая на всей территории империи за исключением ряда окраин (Польша, Кавказ, Средняя Азия, часть Сибири). Рассмотрим теперь проблему налогового бремени

российского налогоплательщика с учетом местного обложения на материале основных податных групп населения страны — крестьянства, рабочих, торгово-промышленных предпринимателей и владельцев городской недвижимости.

Крестьянство в России являлось самой многочисленной и наиболее отягощенной налогами группой населения. Отмена выкупных платежей, как отмечалось, избавила земледельцев от тягостной подати, однако льгота фактически была сведена на нет ростом иных налогов. За 1907—1913 гг. налоги на крестьянство, государственные и местные, возросли с 601 до 770 млн руб. или на 28%, тогда как сельское население увеличилось на 9%. Налоговый гнет, таким образом, в годы столыпинской реформы рос втрое быстрее, чем деревенское население, и происходил главным образом за счет косвенных налогов. Череда хороших урожаев позволила крестьянину поднять доходность своего хозяйства в среднем по России за 1907—1913 гг. на 28%, но рост налогов последовательно съедал эту прибавку, не позволяя существенно поднять уровень жизни крестьянства. Валовой доход на душу сельского населения возрос незначительно (с 31,6 до 36,7 руб.), а отношение налогов и арендных платежей составляло около 22% к валовой доходности крестьянского хозяйства, что следует признать весьма высокой нормой обложения⁵².

В отношении же к условно-чистому доходу крестьянского хозяйства (за вычетом семян, корма скоту и пр.), то есть фактически к фонду личного потребления норма обложения к 1913 г. равнялась 10,8%, и еще 6,9% отнимали платежи неналогового характера (арендная плата за землю и др.). Прямые налоги при этом охватывали менее трети всех податей (3,1% из 10,8%), а остальное приходилось на долю обложения косвенного.

Российская деревня, по оценке советских историков, была максимально обложена податями. Этот вывод имеет под собой основания, однако все познается в сравнении: после Октябрьской революции, отменившей плату за аренду и покупку земли, крестьянин в 1918—1919 гг. отдавал в казну 16,7% своего фонда потребления, то есть примерно столько же, сколько до мировой войны; в 1920—1921 гг., в разгар «военного коммунизма» — 26,1%; с введением НЭПа в 1921—1922 гг. — все еще 20,9%, и лишь в 1923 г. обложение снизилось до 18,6%, оставаясь, тем не менее, выше уровня 1913 г. Если до революции крестьянин стонал под тяжестью налогов, о чем справедливо писала либеральная публицистика, то в годы революции и Гражданской войны он был вконец ограблен новым режимом, давшим крестьянину землю, но обложившим его непосильными поборами⁵³.

Какие налоги платил русский крестьянин до революции? Член сельского общества, то есть деревенской общины, вносил с надельной земли следующие прямые налоги: казенные подати, главным образом выкупные платежи, земские сборы, мирские (общественные) сборы на нужды крестьянского самоуправления, страховые (взносы на общественное страхование строений), которые, как и собственно налоги, также взимались принудительно. Кроме того, с земли, приобретенной крестьянином в частное владение (купчие земли), взимался государственный поземельный налог

и земские сборы, а также крепостные пошлыны. Далее, существенную часть крестьянского расходного бюджета составляли платежи по косвенным налогам в виде акциза на водку, сахар, керосин, табак, спички. Соотношение основных видов налоговых платежей крестьянства по данным о платежах крестьян 50 губерний Европейской России на 1912 г. представляло следующую картину (см. табл. 9)⁵⁴.

Таблица 9

Основные налоговые платежи крестьянства Европейской России, 1912 г.

Налоги прямые с наделных земель	млн руб.	% к итогу
1. Государственные	10,9	1,6
2. Земские	63,0	9,2
3. Мирские (общественные)	51,1	7,5
4. Страховые	27,7	4,1
Налоги прямые с купчих земель	18,2	2,7
Промысловый сбор в части, перелагавшейся на крестьянство	25,8	3,8
Государственные пошлыны	36,5	5,3
Итого прямых налогов и пошлын	233,2	34,2
Налоги косвенные		
1. Обложение водки	256,3	37,5
2. Сахарный доход	46,6	6,9
3. Табачный доход	21,7	3,3
4. Нефтяной доход	14,3	2,1
5. Спичечный доход	5,4	0,8
6. Таможенный доход	103,3	15,2
Итого косвенных налогов	447,6	65,8
Всего	680,8	100,0

Как видим, крестьянин Европейской России в канун мировой войны прямых налогов, государственных и местных, платил почти в два раза меньше, чем косвенных (233,2 и 447,6 млн руб.). Последние в его расходном бюджете занимают почти $\frac{2}{3}$ от общего итога, причем одни только траты на казенную водку превосходят платежи по всем видам прямого обложения. В структуре прямого обложения выделяются платежи в пользу земских и мирских органов самоуправления (в сумме 114,1 млн руб.), намного превосходящие поземельные подати с наделных и купчих земель, а также все виды пошлын и промысловый налог, взимавшийся с крестьян, которые занимались коммерческой деятельностью.

В сфере обложения косвенного вслед за «царь-водкой», безусловным лидером крестьянского расходного бюджета, шел таможенный доход,

извлекаемый государством из крестьянского кармана в виде пошлин на приобретаемые сельским потребителем заграничные товары, прежде всего, необходимые крестьянину в хозяйстве машины и орудия. Немало приходилось тратить сельскому домохозяину и на так называемые факультативные предметы потребления (сахар, табак, керосин, спички), которые обкладывались высоким акцизом. На самом деле эти товары, государством рассматриваемые как необязательные, давно вошли в обиход крестьянской семьи, и высокая норма их обложения чувствительно отражалась на ее бюджете.

«Не хочешь спать зимой по 17 часов, а работать при огне, — писал по этому поводу один из земских деятелей того времени, — плати акциз на спички и керосин; хочешь покурить — плати акциз на спички и табак; хочешь выпить рюмку водки — плати в 15 раз дороже действительной ее стоимости, а если водку желаешь заменить чаем, плати за чай и сахар втрое дороже, чем они стоят на самом деле; хочешь пахать плугом — плати таможенную пошлину на железо и т.д. Куда ни повернешь, сельский обыватель везде чувствует, что с него берут, берут и берут»⁵⁵. Уровень обложения в расчете на душу сельского населения Европейской России представлен в таблице 10.

Таблица 10

**Налогообложение в расчете на душу сельского населения
Европейской России, 1912 г.**

Сельское население (млн чел.)	108,8
Налоговые платежи на душу населения (руб.)	6,26
Доход на душу населения (руб.)	42,96
Отношение налогов к доходу (%)	14,6
Остаток дохода после уплаты платежей (руб.)	36,70

Таким образом, показатель нормы обложения у крестьян Европейской России в канун мировой войны был выше, чем в среднем по России (соответственно, 14,6 и 13,5%). После расчетов с казной у сельского домохозяина на руках оставался только минимум денежных средств, необходимых, чтобы свести концы с концами. И в начале XX в. крестьянство продолжало оставаться главным «податным» сословием российского общества. Налоговый гнет наряду с безземельем стали главными импульсами подъема крестьянского движения в 1905 г., принявшего выраженный антипомещичий и антигосударственный характер.

Либеральный экономист рубежа XIX—XX вв. так живописал положение крестьянской массы, в 1905 г. вступившей на путь вооруженного сопротивления властям: «Голодающие и ведущие жизнь, по полному отсутствию тени удобств напоминающую быт французских крестьян конца XVIII века, наши сельские обыватели долгие годы и десятилетия покорно ждали облегчения своей участи, пока наконец не потеряли всякое терпение и не поднялись стихийной массой, опустошающей все на своем пути»⁵⁶. Чтобы

успокоить эту стихию, правительство пошло на отмену выкупных платежей, но затем путем повышения косвенного обложения вернуло потерянные деньги, уровень же налогового бремени крестьян остался по существу прежним.

Рабочие на рубеже XIX—XX вв. на уплату прямых податей расходовали всего 0,5—0,6% годового бюджета, и эти пропорции сохранились вплоть до мировой войны. Главной статьёй расходов городских рабочих в 1899—1913 гг. являлись питание и жилье, у одиноких они составляли 52—60% бюджета, у семейных — 57—80%. Из остатка в 20—40% удовлетворялись все прочие потребности, в том числе уплачивались налоги, размер которых был невысок, так как не велик был и уровень доходов. В начале XX в., особенно после революции 1905—1907 гг., средняя заработная плата фабрично-заводских рабочих выросла на 7,5% — с 245 руб. в 1907 г. до 263 руб. в 1913 г. (при росте индекса розничных цен на 4—5%, то есть заработок реально повысился на 2,5—3,5%) — структура же расходов и объем платимых государству податей остались неизменными⁵⁷.

По сравнению с крестьянином городской рабочий имел более высокий денежный доход, но основную часть заработка вынужден был тратить на наем жилья и питание, при этом гораздо более приобретая городских товаров, облагаемых государственным акцизом. Поэтому хотя прямых налогов рабочие платили немного (в основном это были поземельные и мирские сборы с тех, кто отправился в город на заработки, но официально продолжал числиться в составе деревенской общины), но косвенному обложению «городские крестьяне» оказывались подвергнуты значительно сильнее по сравнению с деревенскими. В среднем же, с учетом прямых и косвенных налогов, уровень государственного обложения городских рабочих находился примерно на том же уровне, что и у крестьян, составляя около 6% всех расходов⁵⁸.

Официального статистического учета уровня обложения рабочих не велось, но в середине 1900-х годов по инициативе известного экономиста С.Н. Прокоповича было осуществлено анкетирование петербургских рабочих на предмет их расходных бюджетов. Среди обследованных относительно высокооплачиваемых рабочих (средний годовой доход 472 руб.) не окончательно порвали с деревней 45% семейных и 65% одиноких, которые имели землю или вели свое хозяйство. Эти лица, формально числившиеся в составе сельского общества, продолжали платить причитающиеся с них прямые налоги. Остальные, окончательно утратившие связь с деревней, являлись главным образом объектом косвенного обложения. Так, на спиртные напитки (пиво, водка) одинокий петербургский мастерской тратил 10,2% своего бюджета, семейный — 5,3%, тогда как, например, на врачебную помощь, соответственно, всего 0,9 и 1,2%, а на культурно-просветительные цели — 4 и 2,5%. Тем не менее избегавший городских соблазнов имел возможность скопить денег и послать их родным в деревню, как регулярно поступали 11% одиноких и 2% семейных рабочих.

У среднего петербургского рабочего более 80% заработка уходило на материальные потребности и поддержание физического существования. Жил

он в дешевых «угловых квартирах», питался в сомнительных трактирах, носил чужие обноски, покупая на толкучках ношеную одежду, как правило, поддерживая связь с деревней, платя государственные, земские и мирские сборы, старался скопить денег для посылки родным в деревню, хотя это было нелегко из-за городской дороговизны и тяжелого косвенного обложения, с которым рабочий сталкивался на каждом шагу⁵⁹.

Торгово-промышленные и финансовые предприниматели являлись основной податной группой среди городского населения, а коммерческая сфера в целом, как мы могли убедиться, служила главным поставщиком прямых налогов для казны. Повышение уровня промыслового обложения в 1906 г. вызвало острую полемику между предпринимателями, утверждавшими, что «обложение, созданное этим законом, непосильно для отечественной промышленности и торговли», и правительством, ставившим под сомнение их скептические оценки⁶⁰. Предприниматели справедливо указывали при этом, что обложение торговли и промышленности опережает поземельное: к 1914 г. сбор промыслового налога по сравнению с 1905 г. вырос на 150%, тогда как налоги земельные и с городской недвижимости — всего на 124%. Не могло не видеть этого обстоятельства и правительство, после 1906 г. и до начала мировой войны более не повышавшее ставок промыслового налога.

Не довольствуясь этим, деловые круги подчеркивали, что помимо государственных на торговле и промышленности лежит внушительное бремя податей земских и городских. По действовавшему закону, как уже отмечалось, предприниматели должны были выплачивать земствам и городам сбор, равный, соответственно, 10 и 15% стоимости выкупаемых сословных и промысловых свидетельств. Кроме того, в соответствии с временными правилами о земских повинностях уплачивался так называемый сбор с недвижимых имуществ — земли, леса, строений — сообразно с их ценностью и доходностью. Оценочный сбор, как он назывался, был существенно выше, чем 10%-ый и 15%-ый налог. Так, в пользу земств последний налог в 1906 г. составил 5,9 млн руб., а оценочный сбор — 22,1 млн рублей⁶¹.

Земское обложение вызывало резкое недовольство предпринимателей, поскольку нормы обложения торгово-промышленных предприятий оказывались существенно выше, нежели собственно земель. По расчетам Московского биржевого комитета, земские сборы по отношению к ценности земли на 1906 г. составляли 0,42%, а для торгово-промышленных предприятий — 1,24%, то есть втрое больше. Земствами, где преобладали землевладельцы-помещики, реальная стоимость земель сознательно занижалась, а предприятий — завышалась. Предприниматели же выступали за уравнительность обложения на уровне 0,5% ценности земли и 0,5—0,7% стоимости торгово-промышленных заведений. «Наклонять чашу весов еще более в сторону обложения промышленности, — говорилось в официальном заявлении Биржевого комитета, — значит уже совершенно отступать от принципов справедливого распределения налогового бремени и покровительствовать одним группам населения за счет других, притом из мотивов,

ничего общего не имеющих с понятиями государственной пользы и здоровой экономической политики»⁶².

Выступление Биржевого комитета, выражавшего позицию широких предпринимательских слоев, было вызвано проектом закона об усилении обложения торговли и промышленности в пользу земств и городов, внесенным 1911 г. Министерством финансов для обсуждения в Государственную Думу. Законопроект, по отзыву одного из лидеров делового мира П.П. Рябушинского, «являлся знамением времени, указывающим, что с торговлей и промышленностью считаться не намерены. У нас царствуют иные течения — аграрно-дворянские. С нас берут и будут брать, но на земские собрания в должном числе пускать не намерены»⁶³. Оппозиция со стороны предпринимателей затормозила продвижение законопроекта, и до войны он не вступил в действие. В итоге же налогообложение торгово-промышленной сферы в 1907—1914 гг. не было увеличено, но не было и сокращено, на чем настаивали предприниматели.

Официальная статистика Российской империи не содержит показателей уровня обложения торгово-промышленного и финансового сектора экономики, так как эти данные не слишком интересовали правительственных чиновников, озабоченных узкофискальными интересами. Поэтому о податном бремени торгово-промышленных и финансовых компаний можно судить лишь на основе их собственных подсчетов. Обобщенные данные были представлены Московским биржевым комитетом в связи с обсуждением законопроекта Министерства финансов о подоходном налоге в России. Созданная в связи с этим комиссия под председательством П.П. Рябушиного, заседавшая в 1906—1907 гг., попыталась выяснить, сколько предприниматель в России платит податей, и как возрастет его обложение после введения подоходного налога.

Комиссией была подготовлена и разослана по предприятиям Центрального района специальная анкета с перечнем вопросов об уровне обложения. Ответы были получены от 146 фирм, среди которых 66 относились к неотчетным предприятиям (торговые дома) и 80 являлись акционерными компаниями, обязанными публичной отчетностью. Фирмы первой группы имели 80,1 млн руб. капиталов, 8,4 млн руб. чистой прибыли, то есть 10,3% к капиталу. Более крупные акционерные фирмы имели 186,5 млн руб. капитала, 20,8 млн руб. чистой прибыли или 11,6% к капиталу⁶⁴. Уровень обложения каждой из групп отражен в таблице 11 (млн руб.).

Таблица 11

**Уровень налогообложения неакционерных и акционерных
торгово-промышленных предприятий, 1907 г.***

Налоги	Неакционерные (66 фирм)	% к прибыли	Акционерные (80 фирм)	% к прибыли
Государственные	1133,9	13,5	3026,4	14,5
Городские	233,2	2,8	538,4	2,6

1	2	3	4	5
Земские	454,7	5,4	1272,6	6,1
Общественные	11,8	0,1	21,4	0,1
Итого	1833,6	21,8	4858,8	23,3

* Не включены сведения о гербовом сборе, так как не все опрошенные прислали ответ на этот пункт анкеты.

В таблице учтены сведения за 1905—1906 операционный год. Как легко заметить, более крупные предприятия заплатили налогов втрое больше, чем мелкие — результат прогрессивной шкалы промыслового налога. При этом лидеры оказались впереди и по удельному весу податей к прибыли, соответственно, 23,3 и 21,8%. Реальный уровень обложения, по всей очевидности, был еще выше, так как в таблице не учтены данные о гербовом сборе. На первом месте в структуре обложения торгово-промышленных предприятий шли государственные налоги всех видов, занявшие, соответственно, 13,5 и 14,5% прибыли, затем земские сборы (5,4 и 6,1%), налоги в пользу городских самоуправлений (2,8 и 2,6%) и сословно-общественные (0,1%).

Уровень обложения их предприятий представлялся лидерам отечественного делового мира достаточно высоким, и их беспокоило, что Министерство финансов планировало ввести подоходный налог не в качестве единого универсального, заменяющего все прочие сборы, а как добавочный. Уровень налогообложения коммерческой сферы в этом случае грозил вырасти до $\frac{1}{3}$ чистой прибыли, что, как подчеркивалось в отзыве Московского биржевого комитета на проект подоходного налога, «совершенно непосильно для русской промышленности и может задержать ее развитие»⁶⁵.

С москвичами солидаризировалась и другая влиятельная группа в составе отечественного предпринимательского класса — петербургская, целиком разделившая позицию Московского биржевого комитета⁶⁶. Объединенная оппозиция со стороны деловых кругов сыграла свою роль в том, что введение подоходного налога было отложено, и вернулись к этому вопросу только в экстренной ситуации Первой мировой войны.

Домовладельцы, то есть собственники городской недвижимости, представляют последнюю рассматриваемую нами категорию российских налогоплательщиков начала XX в. Подобно торгово-промышленным предпринимателям, они платили несколько разновидностей казенных, городских и земских податей. Система и уровень налогообложения городской недвижимости анализируются здесь на примере Москвы⁶⁷. Основным налогом являлись государственный и земский с недвижимых имуществ, который взимался городским муниципалитетом (городской управой) в пользу казны и губернского земства. В 1908 г. размер государственного налога составлял 14,1% чистого дохода московских домовладельцев, земского — 1,6%. Недо-

имки по налогу взыскивались через полицию вплоть до продажи с торгов недвижимости должников.

Вторым по значению выступал так называемый городской оценочный сбор в пользу города, взимавшийся в размере 10% чистого дохода или 1% стоимости имущества. Оценочный сбор обеспечивал городские самоуправления средствами, необходимыми для их деятельности и осуществления городского благоустройства. В среднем по России сбор этот, уплачиваемый собственниками городской недвижимости, приносил около половины городских налоговых сборов, а в крупных городах и больше. Так, в Москве он составлял в 1908 г. 5,8 млн руб. или 60% всех поступивших в городскую казну прямых налогов.

В пользу города, как отмечалось, взимался также сбор с торгово-промышленных заведений, с документов на право торговли и промыслов, с владельцев лошадей, экипажей и собак, больничный сбор и др. Подать с торгово-промышленных заведений являлась отчасти и налогом на домовладельцев, так как взималась как с помещений, используемых исключительно в коммерческих целях (в размере 3% чистой доходности владения), так и с жилых помещений, занимаемых самим домовладельцем (налог 1,5% с дохода). По существу то был сбор с мелких и средних ремесленников с годовым доходом свыше 200 руб., работавших на дому. В Москве этот налог уплачивали 32,5 тыс. хозяев мелких жилых строений на сумму около 1,7 млн рублей.

Наконец, из своего кармана домовладелец оплачивал разного рода косвенные сборы в пользу города. Основными здесь являлись пошлины за прописку видов на жительство в полиции (если квартиросъемщик оказывался дворянином, домовладелец платил 30 коп., за мещанина — 15 коп., а за разночинца — всего 3 коп.). С хозяина доходного дома взимались также судебные сборы по гражданским делам, за справки адресного стола, за утверждение планов постройки и т.д. Особый налог платили домохозяева, желающие пользоваться городской канализацией. Канализационный сбор служил целям частичной компенсации расходов городского самоуправления по строительству и эксплуатации необходимых очистных сооружений.

В нашем распоряжении нет сводных данных об уровне обложения городской недвижимости в целом, но легко заметить, что в крупных городах, таких как Москва, только государственный, земский и городской сборы достигали 25% чистого дохода. Цифра эта существенно выше упоминавшейся среднероссийской (16,7%) и соответствует норме налогообложения торгово-промышленной сферы. Именно для собственников городской недвижимости и предпринимателей ставки налогообложения в начале XX в. были существенно подняты, тогда как в отношении широких масс малоимущих плательщиков в городе и на селе правительство избегало повышения прямых податей, наверстывая упущенное более тонкими методами обложения косвенного.

- ¹ *Витте С.Ю.* Конспекты лекций о народном и государственном хозяйстве. СПб., 1912. С. 485.
- ² *Коковцов В.Н.* Воспоминания. Из моего прошлого. Т. 2. Париж, 1933. С. 364.
- ³ *Дементьев Г.Д.* Во что обошлась нашему государственному казначейству война с Японией. Пг., 1917. С. 8.
- ⁴ Всеподданнейший отчет государственного контролера за 1905 год. СПб., 1906. С. 11.
- ⁵ Подр. см.: Петров Ю.А. Система Коковцова // Русский рубль. Два века истории. М., 1994. С. 145—150.
- ⁶ См.: О порядке рассмотрения государственной росписи доходов и расходов // Реформы 1905—1906 гг. СПб., 1906. С. 222.
- ⁷ *Коковцов В.Н.* Воспоминания. Т. 2. С. 364—365.
- ⁸ Речи министра финансов статс-секретаря В.Н. Коковцова по бюджетным вопросам в заседаниях Государственной Думы 16, 20 и 28 февраля 1909 г. СПб., 1909. С. 66.
- ⁹ См.: Россия. 1913 год. Статистико-документальный справочник. СПб., 1996. С. 153.
- ¹⁰ *Коковцов В.Н.* Воспоминания. Т. 2. С. 374.
- ¹¹ Министерство финансов. 1904—1913. СПб., 1914. С. 4.
- ¹² Россия. 1913 год. С. 154.
- ¹³ Воспоминания П.Л. Варка, министра финансов российского императорского правительства // Возрождение. Париж. 1965. № 147. С. 61.
- ¹⁴ Министерство финансов. 1904—1913. С. 103.
- ¹⁵ См.: *Боханов А.Н.* Подоходный налог и крупная буржуазия в России // Исторические записки. Т. 114. М., 1986.
- ¹⁶ См.: *Кун Е.* Опыт сравнительного исследования налогового бремени в России и других главнейших странах Европы. СПб., 1913. С. 54.
- ¹⁷ См.: *Вебер А.* Налоги. СПб., 1906. С. 65.
- ¹⁸ См.: Ежегодник Министерства финансов. Вып. 1915 года. Пг., 1915. С. 33—40.
- ¹⁹ Департамент окладных сборов. 1863—1913. СПб., 1913. С. 172—173.
- ²⁰ Справка к представлению Министерства финансов о пересмотре положения о налоге с недвижимых имуществ в городах, посадах и местечках. В Государственную Думу. 22 февраля 1907 г. С. 59—60.
- ²¹ *Покровский Н.Н.* О подоходном налоге. Пг., 1915. С. 115.
- ²² См.: *Шепелев Л.Е.* Царизм и буржуазия в 1904—1914 гг. Проблемы торгово-промышленной политики. Л., 1987. С. 214—215.
- ²³ *Покровский Н.Н.* О подоходном налоге. С. 118.
- ²⁴ См.: *Болдырев Г.И.* Подоходный налог на Западе и в России. Л., 1924. С. 156—161.
- ²⁵ См.: Ежегодник Министерства финансов. Вып. 1915 года. С. 550—551.
- ²⁶ См.: *Коломийцев Н.И.* Чай, мировая торговля чаем и вопрос о казенной чайной монополии в России. М., 1916. С. 105—106.
- ²⁷ *Анфимов А.М.* Налоги и земельные платежи крестьян Европейской России в начале XX в. (1901—1912 гг.) // Ежегодник по аграрной истории Восточной Европы. 1962 год. Минск, 1964. С. 494—495.

- ²⁸ Министерство финансов. 1904—1913. С. 120.
- ²⁹ Отчет Главного управления неокладных сборов и казенной продажи щипов 1913 г. Пг., 1914. С. 8, 15—16.
- ³⁰ Голубев П. Податное дело. СПб., 1906.
- ³¹ Департамент окладных сборов. 1863—1913. С. 179—185.
- ³² Ежегодник Министерства финансов. Вып. 1915 года. С. 2—5, 66—67.
- ³³ См.: Свод законов Российской империи. Изд-е 1914 г. Т. V. Устав о прямых налогах. Пг., 1914. Ст. 196—327; Департамент окладных сборов. 1863—1913. С. 150—154.
- ³⁴ Свод законов Российской империи. Т. V. Ст. 375—402, 815—825; Департамент окладных сборов. 1863—1913. С. 137—144.
- ³⁵ Департамент окладных сборов. 1863—1913. С. 132—137.
- ³⁶ Свод законов Российской империи. Т. V. Ст. 750—809.
- ³⁷ Там же. Ст. 699—711, 714—749.
- ³⁸ Там же. Ст. 56—77, 714—728; Департамент окладных сборов. 1863—1913. С. 144—148.
- ³⁹ См.: Податная инспекция в России (1885—1910 гг.). СПб., 1910. С. 100—112; Департамент окладных сборов. 1863—1913. С. 190—193.
- ⁴⁰ Департамент стадных сборов. 1863—1913. С. 162—163.
- ⁴¹ См.: Боголепов М.И. Финансы, правительство и общественные интересы. Пг., 1917. С. 133 и сл.
- ⁴² Податная инспекция в России. С. 128.
- ⁴³ См.: Голубев П. Податное дело. С. 31.
- ⁴⁴ Департамент окладных сборов. 1863—1913. С. 163—166.
- ⁴⁵ См.: Свод законов Российской империи. Т. V. Ст. 11—28, 111—121, 404—446.
- ⁴⁶ См.: Главные основания реформы государственного и местного обложения промышленности и торговли. СПб., 1909. С. 43—48.
- ⁴⁷ См.: Вайнштейн А.Л. Обложение и платежи крестьянства в довоенное и революционное время. М., 1924. С. 127.
- ⁴⁸ Покровский Н.Н. О подоходном налоге. С. 147.
- ⁴⁹ Там же.
- ⁵⁰ Центральный Исторический архив Москвы (ЦИАМ). Ф.143. Оп.1. Д. 254. Л. 116—117 — Представление Министерства финансов в Государственную Думу о введении в России подоходного налога. 1907 г.
- ⁵¹ См.: Вебер А. Налоги. С. 82—83.
- ⁵² См.: Анфимов А.М. Неоконченные споры // Вопросы истории. 1997. № 7. С. 87—88.
- ⁵³ См.: Вайнштейн А.Л. Обложение и платежи крестьянства в довоенное и революционное время. С. 116—117.
- ⁵⁴ См.: Анфимов А.М. Налоги и земельные платежи крестьян Европейской России в начале XX в. С. 502.
- ⁵⁵ Цит. по: Фридман М. Наша финансовая политика. СПб., 1905. С. 24—25.
- ⁵⁶ Там же. С. 30.
- ⁵⁷ См.: Рабочий класс России от зарождения до начала XX в. М., 1983. С. 246—247; Рабочий класс России. 1907 — февраль 1917 г. М., 1982. С. 88—94; Кирьянов Ю.И. Жизненный уровень рабочих России (конец XIX — начало XX в.). М., 1979. С. 269.

⁵⁸ *Боголепов М.И.* Финансы, правительство и общественные интересы. С. 194—196; *Вайнштейн А.Л.* Обложение и платежи крестьянства в довоенное и революционное время. С. 27—28.

⁵⁹ См.: *Прокопович С.Н.* Бюджеты петербургских рабочих. СПб., 1909.

⁶⁰ См.: *Шепелев Л.Е.* Царизм и буржуазия в 1904—1914 гг. С. 214.

⁶¹ Там же. С. 216, 218.

⁶² Московский Биржевой комитет. Земское обложение земель и торгово-промышленных заведений. М., 1911. С. 11.

⁶³ Цит. по: *Шепелев Л.Е.* Царизм и буржуазия в 1904—1914 гг. С. 219.

⁶⁴ ЦИАМ. Ф. 143. Оп. 1. Д. 253. Л. 46—47.

⁶⁵ Там же. Д. 254. Л. 239—243.

⁶⁶ Подр. см.: *Боханов А.Н.* Подоходный налог и крупная буржуазия в России. С. 285—292.

⁶⁷ См.: *Справочная книга для домовладельца.* М., 1910. С. 44, 62, 63, 169.

В ГОДЫ МИРОВОЙ ВОЙНЫ И РЕВОЛЮЦИИ

НАЛОГИ ВОЕННОГО ВРЕМЕНИ

Первая мировая война, расшатывая устои российской государственности и в конечном счете приведшая к революционному взрыву 1917 г., породила беспрецедентный рост бюджетных расходов. К 1917 г. затраты на войну, проводимые по статьям «чрезвычайного» бюджета, на котором концентрировались военные издержки, достигли 30,5 млрд руб. или примерно 9 расходных бюджетов 1913 г.¹ Основным источником средств на ведение войны являлись денежная эмиссия и правительственные займы, внутренние и внешние.

Эмиссия бумажных денежных знаков, представлявшая собой форму принудительного государственного займа у населения, к моменту Февральской революции покрывала около трети (34%) военных расходов. За два с половиной года войны в обращение было выпущено кредитных билетов на сумму 8243 млн руб., а вместе с находившимися в обороте к июлю 1914 г. количество их к марту 1917 г. выросло до 9975 млн рублей. Речь шла о «накачивании» обращения именно бумажными денежными знаками, ибо размен кредитных билетов на золото после начала войны был «временно» прекращен и более уже не восстановлен.

Количество бумажных платежных средств всех видов, включая «серии» государственного казначейства, марки, выпущенные вместо мелкой разменной монеты, выросло до 11,2 млрд руб. или в 4,7 раза по сравнению с 1914 г. В частности, «серий» (процентных обязательств казначейства, соединявших в себе долговое обязательство правительства на срок до четырех лет с функцией денежного знака), было выпущено в 1914—1916 гг. на сумму 850 млн рублей. Реальная же покупательная способность рубля к 1917 г. также упала вчетверо — до 27 коп. к довоенному уровню, в то время как рост индекса цен в семь раз превысил уровень 1914 г. (разница объясняется ростом денежных доходов значительных слоев населения под влиянием военной инфляции)².

Другим решающим рычагом финансирования войны являлись займовые операции государства. С июля 1914 по февраль 1917 г. было выпущено шесть внутренних государственных займов на общую сумму 8 млрд руб., принесших в казну, за вычетом расходов по операции, около 7,4 млрд руб. чистой выручки³. Займы помимо того, что приносили реальный денежный доход казне, играли роль и противоинфляционного инструмента, призванного изъять из обращения часть эмитированных бумажных денег, и тем самым стабилизировать состояние государственных финансов. В записке, составленной в Министерстве финансов в начале 1917 г. по поводу

займовых операций казны, подчеркивалось, что с помощью этой операции возможно «прочное изъятие кредитных билетов из обращения»⁴.

Помимо собственно займов, средства с внутреннего рынка капиталов на нужды войны привлекались также в виде эмиссии краткосрочных 5%-ых обязательств казначейства, представлявших собой векселя российского правительства, которые закладывались в Государственном банке в залог кредитов казне. Указом Николая II от 23 июля 1914 г. одновременно с приостановкой размена бумажных денег на золото Государственному банку предоставлялось учитывать «краткосрочные обязательства государственного казначейства в размере, вызываемом потребностями военного времени»⁵. В итоге краткосрочных 5%-ых обязательств до марта 1917 г. было выпущено на сумму 11,5 млрд рублей. Вместе с внутренними займами они стали главным займовым источником покрытия военных расходов.

Таким образом, денежная эмиссия (9,1 млрд руб. в общей сложности) и позаймствования казны на внутреннем рынке капиталов (19 млрд руб.) фактически полностью обеспечили финансирование военных затрат 1914 — начала 1917 гг. Примерно теми же финансовыми приемами пользовались и другие воюющие страны: во Франции внутренние займы принесли в пересчете на русскую валюту 8,4 млрд руб., в Англии — даже 21,5 млрд руб. по довоенному курсу. Правда, эмиссия союзниками по Антанте использовалась в относительно умеренных размерах: во Франции количество бумажных денежных знаков выросло за годы войны в 3,5 раза, а в Англии существенно не увеличилось⁶.

Помимо внутренних, российское правительство активно прибегало и к займам внешним у союзников в форме правительственных кредитов, используемых для закупки и оплаты заказов по производству вооружения и обмундирования для русской армии. По имеющимся данным, на февраль 1917 г. общий военный долг России «собратьям по оружию» составлял 5,2 млрд рублей. Львиную долю (70%) кредитов предоставила Англия, оттеснившая на второе место Францию — главного финансового партнера России в довоенный период⁷. Итак, основную часть средств для «чрезвычайного», то есть военного бюджета правительство черпало на внутреннем рынке, а также в виде кредитов у союзников.

Налоговые поступления не играли существенной роли в финансировании войны. Главная их функция заключалась в поддержке бюджета «обыкновенного», также значительно разросшегося за время войны. Дореволюционные русские экономисты справедливо отмечали, что из трех возможных источников покрытия военных расходов (повышение налогов, государственные займы и эмиссия бумажных денег) наилучшим в принципе является налоговый, так как война в этом случае ведется на наличные, а не в кредит, и платят за нее современники — участники событий, а не их потомки, вынужденные на протяжении многих лет погашать долги отцов⁸.

Однако в реальной жизни приходилось считаться с обвальным возрастанием военных расходов, с которым налоговая система не в состоянии была справиться. По свидетельству председателя бюджетной комиссии IV Государственной думы кадета А.И. Шингарева, относящемуся к 1915 г., громадные военные расходы Министерство финансов считало возможным

покрывать исключительно за счет чрезвычайных источников бюджета, «не питая надежды, чтобы обращение к этим источникам могло бы быть сокращено, хотя и в весьма малой степени, изысканием новых источников налогового характера»⁹. По подсчетам С.Н. Прокоповича, который, как и Шингарев, позднее стал министром Временного правительства, за 1914—1916 гг. благодаря введению новых налогов казна выручила всего 1052 млн руб. — цифра, несопоставимая с уровнем военных издержек¹⁰.

Большая часть этих сборов ушла на латание громадной прорехи, образовавшейся в «обыкновенном» бюджете после того, как с сентября 1914 г. «для отрезвления подданных в годину испытаний» (выражение из Манифеста Николая II) была прекращена казенная продажа водки. В результате введения «сухого закона» казна потеряла около 700 млн руб. годового дохода (за вычетом расходов на винную операцию), которые предстояло срочно возместить для сохранения бюджетного равновесия. В 1914 г. доходная часть «обыкновенного» бюджета по сравнению с 1913 г. уменьшилась почти на полмиллиарда рублей (соответственно, 2960,8 и 3431,2 млн руб.), тогда как расходные статьи снизились менее чем на 200 млн руб. (3382,9 и 3203,5 млн руб.). Бюджетный баланс, естественно, из положительного в первый год войны стал сугубо отрицательным. Данные о составе «обыкновенного» бюджета за 1914 и 1916 гг. содержит таблица 1 (млн руб.)¹¹.

Таблица 1

Государственный «обыкновенный» бюджет России, 1914 и 1916 гг.

Год	Доходы	Расходы	Баланс
1914	2960,8	3203,5	– 242,7
1916	4331,5	3151,8	+ 1179,7

Таким образом, к 1917 г. правительству удалось радикально расширить доходную часть бюджета при консервации расходных статей и вновь добиться крупного положительного сальдо. В годы войны, заметим, заметную роль в формировании «обыкновенного» бюджета стали играть «чрезвычайные» доходы и расходы, связанные с финансовыми операциями казны для военных нужд. Если в 1914 г. таких «чрезвычайных» счетов в доходной части имелось всего на 62,7 млн руб. вместе с остатками смет предыдущего года, то в 1916 г. — уже на 357 млн рублей.

Источники доходной части «обыкновенного» бюджета за 1916 г. отражены в таблице 2 (данные в млн руб.)¹².

Таблица 2

Доходная часть государственного «обыкновенного» бюджета, 1916 г.

	млн руб.	% к итогу
I. НАЛОГОВЫЕ ИСТОЧНИКИ		
1. Прямые налоги	608,7	14,9
2. Косвенные налоги	985,5	24,0

1	2	3
3. Пошлины и сборы	572,3	14,0
Итого	2166,5	52,9
II. НЕНАЛОГОВЫЕ ИСТОЧНИКИ		
1. Доход от казенных железных дорог	964,7	23,5
2. Остальные доходы	966,1	23,6
Итого	1930,8	47,1
III. ВСЕГО ДОХОДОВ	4097,3	100

Приведенные данные фиксируют существенные изменения «мирного» бюджета страны под влиянием событий военного времени. Потеря дохода от винной монополии не прошла все же бесследно. Объем взимаемых податей в 1916 г. практически сравнялся с уровнем 1913 г. (соответственно, 2166,5 и 2111,3 млн руб.), то есть казне удалось компенсировать потерянные от введения «сухого закона» 700 млн рублей. Тем не менее удельный вес налоговых источников бюджета к 1917 г. снизился до 52,9% против 61,8% в 1913 г. Доля всех основных податей выросла: прямых налогов до 14,9% против 8% в 1913 г., косвенных — до 24% против 20,7%, пошлин — 14% против 6,8%. Опережающим темпом прирастали неналоговые бюджетные поступления. Перед войной они составляли немногим более трети доходной части, теперь же приносили почти половину доходов «обыкновенного» бюджета. Доход от казенных железных дорог остался по удельному весу примерно на том же уровне, что и до войны (соответственно, 23,8% в 1913 г. и 23,5% в 1916 г.). Финансовые же операции казны на внутреннем рынке, проходившие по статье «остальные доходы», резко усилились (в 1913 г. — 14,4%, 1916 г. — 23,6%).

В годы войны были увеличены ставки действовавших ранее налогов и введен ряд новых. Уже в 1914 г. сбор с пассажиров и грузов, перевозимых по казенным железным дорогам, был увеличен на 100%, судебные пошлины — тоже вдвое, введен специальный налог на ввозимый в страну хлопок в размере 2,5 руб. с пуда, на владельцев телефонный аппаратов (10 руб.). Повышены ставки косвенного налогообложения на сахар (на 14%), табак (25—167%), спички (50—100%), керосин (50%). Правда, все налоговые меры первого года войны оказались паллиативом, не решавшим проблему бездефицитного бюджета.

Когда правительству стало ясно, что война, которую поначалу воспринимали как кратковременное столкновение, приобретает затяжной характер, налоговый пресс был усилен до предела. В начале 1915 г. наполовину повышены ставки промыслового налога, на 50—100% — государственный поземельный налог, на 33% — налог с городской недвижимости и на 40% — таможенные тарифы. В 1916 г. действовавшие ставки акцизов, то есть косвенного обложения, подняты на 100—300% в зависимости от предмета обложения. Кроме того, в 1916 г. был принят закон о налоге на при-

рост прибыли предприятий и лиц, доходы которых существенно выросли благодаря военным заказам. Правда, официально он вступал в действие только с 1917 г. Наконец, в том же 1916 г. был законодательно утвержден подоходный налог, о котором речь пойдет ниже¹³.

Во всеподданнейшем докладе министра финансов П.Л. Барка императору Николаю II по поводу проекта бюджета на 1917 г. подчеркивалось: «Главным орудием, содействовавшим усиленному притоку средств в государственное казначейство, являлись последовательно, с самого возникновения военных событий осуществлявшиеся меры по усилению ставок действовавших ранее налогов и введению некоторых новых видов обложения»¹⁴. На тот же путь усиления налогового бремени вступили и другие участники войны. В Англии, например, была втрое повышена ставка подоходного налога, введен налог на «избыточную прибыль» в размере 60%, втрое повышен акциз на пиво, установлен акциз на столь любимую англичанами минеральную воду, вдвое повышены пошлины на табак, в 6,5 раза — на сахар, в 2 раза — на чай и т.д.¹⁵

Структура российской податной системы по основным видам налогов за 1916 г. отражена в таблице 3 (млн руб.)¹⁶.

Таблица 3

Российская податная система по основным видам налогов, 1916 г.

	млн руб.	% к итогу	% 1913 г.
I. ПРЯМЫЕ НАЛОГИ			
1. Поземельные, с недвижимых имуществ и подати	115,9	5,9	132,8
2. Государственный промысловый налог	443,7	20,5	295,6
3. Сбор с доходов от денежных капиталов	49,1	2,3	140,0
Итого	608,7	28,1	223,4
II. КОСВЕННЫЕ НАЛОГИ			
1. Таможенный доход	459,4	21,2	130,2
2. Сахарный доход	202,4	9,3	135,6
3. Табачный доход	174,6	8,1	208,6
4. Сбор с питей	36,6	1,7	68,1
5. Нефтяной доход	80,4	3,7	165,4
6. Спичечный доход	32,1	1,5	159,7
Итого	985,5	45,5	139,2
III. ПОШЛИНЫ			
1. Гербовые и судебные	162,0	7,5	145,0
2. С переходящих имуществ	63,7	2,9	131,6
3. Прочие	346,6	16,0	488,2
Итого	572,3	26,4	247,5
IV. ВСЕГО НАЛОГОВ И ПОШЛИН	2166,5	100,0	102,6

Из данных таблицы легко заметить, что упразднение винной монополии, доход от которой накануне войны превышал 40% всех налоговых поступлений бюджета, привело к существенной деформации структуры налогообложения. Сумма налоговых сборов, как отмечалось, фактически сравнялась с уровнем 1913 г. и даже несколько его превзошла. Лидерство, но уже отнюдь не безоговорочное, как прежде, сохранили за собой налоги косвенные (45,5% от общего итога), на вторую позицию вышли прямые налоги (28,2%) и третьим по значению источником налоговых поступления являлись пошлины (26,4%).

Любопытно, впрочем, что по темпам роста картина была обратной: наибольшим динамизмом отличались пошлины (сбор их в 1916 г. почти в 2,5 раза превышал уровень 1913 г.), особенно резко выросли сборы с пассажиров и грузов, перевозимых по казенным железным дорогам. Объем прямых налогов в 2,2 раза перекрыл 1913 г., главным образом за счет промыслового налога. Сумма его сбора в 1916 г. почти втрое превзошла последний предвоенный год, а удельный вес промыслового обложения достиг 20,5% от всего итога податной системы. Косвенное же обложение, несмотря на неоднократное повышение ставок акцизов, выросло не столь существенно (примерно, на 40% по сравнению с довоенным периодом), лишь табачный доход вдвое превзошел 1913 г. Остальные же статьи выросли всего на 30—60%, а сборы с питей вследствие антиалкогольных мероприятий упали на $\frac{1}{3}$ по сравнению с мирным временем. По-видимому, правительственный курс на повышение акцизов сталкивается с лимитом покупательной способности населения, приводя, в частности, к сокращению уровня потребления подорожавших сахара, керосина, спичек и т.д.

Парадоксальным выглядит существенный рост таможенного дохода, в то время как внешняя торговля России в условиях войны резко упала. Экспорт из страны снизился втрое (с 1520 млн руб. в 1913 г. до 579 млн в 1916 г.), импорт же существенно вырос (с 1379 млн до 2707 млн руб.) за счет поставок союзниками предметов вооружения, оплачиваемых казной из военного фонда¹⁷. Считать в этих условиях таможенные сборы «доходом» государства можно лишь условно, поскольку, в отличие от мирного времени, оплачивались они не населением, а самой казной, то есть государство платило налоги самому себе¹⁸. Это и были те сотни миллионов доходной части «обыкновенного» бюджета, обязанные своим возникновением чрезвычайным обстоятельствам военного времени.

По оценке крупнейшего знатока русского бюджета, управляющего Государственным казначейством Г.Д. Дементьева, «небывалые в мирное время высота и стремительность роста таможенного дохода объясняются громадным привозом из союзных и нейтральных стран изделий и сырья, необходимых для снабжения наших армий или заводов, работающих на армию». Фактор войны повышающим образом действовал и на другие статьи налоговых и неналоговых поступлений, охватывая минимум 70% доходных статей «мирного» бюджета¹⁹.

В целом налоговое творчество царского правительства в годы войны, несмотря на уверения министра финансов П.Л. Барка в четкой последова-

тельности осуществляемых мер, отличалось бессистемностью, служа прагматическим целям сведения бездефицитного «обыкновенного» бюджета. Вынужденное компенсировать убыль доходов от ликвидации винной монополии государство прибегло к резкому повышению налогов и сборов, что позволило к 1917 г. вывести объем собираемых податей на уровень 1913 г.

Война в то же время обнажила явные слабости российской податной системы, а именно недостаточную гибкость и крайнюю неуравнительность обложения, предельное напряжение одних налогов и явную неразвитость других. С самого начала войны стало очевидно, что отечественная налоговая система нуждается в коренной реформе. В 1915 г. в Министерстве финансов была подготовлена специальная докладная записка «К вопросу о преобразовании действующей налоговой системы». Составители ее во главе с министром финансов П.Л. Барком исходили из того, что в серьезном исправлении нуждается уклон в сторону косвенного обложения и ставили задачу поиска источников «усиления доходных поступлений в области прямых налогов».

Выход виделся «в установлении некоторых новых, доселе не существовавших у нас налогов», прежде всего личного прогрессивно-подоходного²⁰. Недаром в упомянутом докладе П.Л. Барка Николаю II по поводу бюджета на 1917 г. министр финансов подчеркивал, что «установление общеподоходного налога, положенного ныне в основу налоговой системы большинства государств, составит одно из знаменательных событий царствования Вашего Императорского Величества в области устройства русского государственного хозяйства и явится прочною и надежною основой дальнейших преобразований нашего податного дела»²¹.

Подоходный налог: «дитя войны»

Принцип прогрессивного обложения всех доходов плательщика впервые в мировой практике был применен в Англии в конце XVIII в. Широкое распространение эта форма, наиболее точно фиксирующая реальную платежеспособность субъекта обложения, получила во второй половине XIX в. после того, как в Англии в 1842 г. по проекту Роберта Пиля был принят соответствующий закон. Положенные в основу закона принципы предусматривали взимание налога по совокупности не с имущества, принадлежащего отдельному лицу, а с реального дохода, получаемого этим лицом от всех видов собственности. К началу XX в. подоходный налог был введен в большинстве стран Европы за исключением Франции, России и государств Балканского полуострова. В США подоходный принцип обложения был утвержден на федеральном общегосударственном уровне в 1913 г.²²

Установление нового вида государственных податей повсеместно проходило в обстановке острой социальной борьбы, поскольку прогрессивный налог более других затрагивал интересы состоятельных слоев населения, противившихся его введению. Поэтому лозунг подоходного налога стал дежурным требованием социал-демократических партий Европы, а затем

и России, настаивавших на перераспределении налогового бремени в сторону ищущих классов.

Во Франции подоходный налог длительное время торпедировался мелкими и средними буржуа, не желавшими декларировать свои доходы. Декларация о доходах воспринималась ими как покушение на частную жизнь и нарушение гражданских прав: «Оценивайте наш доход, как умеете, но не заставляйте нас ходить на исповедь о нашем имущественном положении, да еще под страхом строгих наказаний за неправильное заявление». Из-за этой оппозиции лишь в самый канун мировой войны законопроект правительства о введении общеподоходного налога был утвержден французским парламентом.

В США подоходный налог был сначала введен в связи с Гражданской войной 1860-х гг., затем отменен. В 1894 г. под влиянием популистов он вновь установлен, но реализация закона натолкнулась на решительную оппозицию деловых кругов. Под их влиянием Верховный суд США признал подоходный налог несоответствующим конституции страны и отменил закон 1894 г. Однако интересы бюджета, перенапряженного военными расходами начала XX в., побудили правительство США внести поправку в конституцию и в очередной раз установить подоходное обложение, федеральный закон был, как отмечалось, принят в 1913 г.²³

В России вопрос о подоходном налоге, который рассматривают как дополнительное средство сбалансирования государственного бюджета, впервые был поставлен в 1862 г., когда министром финансов М.Х. Рейтерном был подготовлен законопроект, оставшийся, впрочем, неосуществленным. В последующем проблема подоходного обложения возникала каждый раз, когда бюджет страны испытывал серьезные потрясения. Так было после русско-турецкой войны 1877—1878 гг., обошедшейся казне в 1 млрд руб., после страшного голода начала 1890-х гг., разорившего массу крестьянства, основной тягловой массы населения. Однако объективные трудности (отсутствие точных данных о доходах, недостаточность штатов податной инспекции и др.) оставляли начинания правительства втуне.

С.Ю. Витте по поводу разработанного Министерством финансов в 1892 г. проекта введения подоходного обложения писал, что «многие источники доходов остаются до сих пор необложенными, и у податной администрации никаких сведений о них нет... При таких условиях введение подоходного налога вызвало бы со стороны плательщиков нескончаемые попытки к сокрытию своих доходов, а со стороны администрации — произвол, к которому только и оставалось бы прибегнуть для противодействия уклонению плательщиков»²⁴. В итоге же мысль о подоходном налоге была отложена до лучших времен, а взамен него в 1893 г. был введен суррогат подоходного обложения — квартирный налог.

Толчком, оживившим дискуссию о подоходном обложении, послужил финансовый кризис 1905—1906 гг., под влиянием которого возник новый законопроект, в 1907 г. внесенный Министерством финансов в Государственную Думу. Законопроект, в основание которого был положен прусский закон о подоходном налоге 1891 г., явился результатом работы особой ко-

миссии, заседавшей в 1905—1906 гг. под председательством товарища министра финансов, директора Департамента окладных сборов Н.Н. Кутлера. Хорошо знакомый с изъянами российской податной системы Кутлер исходил из того, что, облагая лишь доходы от имуществ, она «совершенно упускает из виду субъективный элемент — личность плательщика, получающего доход из разных источников»²⁵. Подходящее обложение в перспективе должно было заменить все прочие налоги, однако из осторожности, опасаясь, что поступления от нового налога не смогут сразу покрыть потерю всех прежних, комиссия ходатайствовала о факультативном его применении, наряду с прочими видами обложения²⁶.

Законопроект Министерства финансов заслуживает того, чтобы остановиться на нем подробнее²⁷. Разработчики закона исходили из европейской практики, в которой выделялись две главные системы подоходного обложения: прусская, согласно которой совокупный доход плательщика, облагаемый налогом, определялся путем подачи им самим декларации, и английская, где доход определялся «у источника», то есть учитывался теми учреждениями, компаниями и т.п., в которых плательщик получал доход. Правда, в начале XX в. налоговая декларация получила распространение и в Англии.

Составители российского закона признавали, что при английской системе налог взимается ближе к источнику дохода, поэтому у плательщика остается меньше возможностей для укрывательства доходов. Решающим недостатком этой системы признавалось то, что она ведет к обложению не по реальным доходам, а по внешним признакам собственности. Поэтому более подходящей признавалась прусская система, которая обнимает всю совокупность доходов и поэтому ближе к принципу подоходного обложения.

На основные аргументы противников подоходного обложения (народ беден, поэтому плательщиков окажется немного, платить будут лишь добросовестные граждане, податная инспекция не справится со скрывающими свои доходы, налоговая декларация есть нарушение гражданских прав) Министерство финансов выдвигало свои контрдоводы. Укрывательство доходов, конечно, будет иметь место, даже в законопослушной Пруссии до 30% деклараций оказываются сомнительными, однако сбор от налога растет несмотря ни на что. «Конечно, — подчеркивали разработчики закона, — можно опасаться, что при малой культуре населения и склонности его не исполнять требования податного закона неправильные показания будут часты, так что придется проверять едва ли не все заявления о доходе». Главная надежда при этом возлагалась на податную инспекцию, которая выявит и накажет злостных нарушителей, остальные же побоятся вносить в декларацию ложные сведения. Министерство финансов было уверено, что российские податные инспекторы справятся с этой задачей по крайней мере не хуже прусских, притом что будут действовать не в одиночку, а опираясь на присутствия из выборных от плательщиков налога, которым, безусловно, хорошо известны платежные способности соседа.

По поводу возможной замены подоходным налогом всех прочих финансовое ведомство отзывалось, как о мере преждевременной и рискованной: «Как-никак, наши прямые налоги дают более 150 млн руб. в год,

а подоходный налог при ставках до 5% может дать миллионов 40, а может быть, и 25, так как возможны сильные уклонения». В отношении прожиточного минимума, не облагаемого налогом, пришли к выводу, что прусский вариант (900 марок или, примерно, 420 руб. по тогдашнему курсу) для России не подходит, поскольку затрагивает слишком широкие слои населения. При сохранении прямых и косвенных налогов такой прожиточный минимум мог бы значительно повысить уровень обложения малоимущих слоев. Министерство же финансов исходило из того, что эти слои надо целиком высвободить от подоходного обложения, в том числе и по той прагматической причине, что податная инспекция не справится с валом мелких плательщиков, а практически весь сбор налога с малоимущих уйдет на содержание расширенного штата инспекторов. Минимум годового дохода, подлежащий подоходному обложению, был поэтому определен в 1 тыс. рублей.

Прогрессия обложения в проекте намечалась не слишком высокой, поскольку при высокой прогрессии усиливается «соблазн к сокрытию достатка» и плательщики будут многое утаивать. Поэтому уровень прогрессии намечался в размере 5% до доходов в 100 тыс. руб., далее устанавливалось пропорциональное обложение в пределах 5% с суммы доходы, превышающего 100 тыс. рублей. Прогрессия в проекте была намечена «медленная и умеренная с большим числом разрядов» с тем, чтобы соседние разряды не слишком разнились друг от друга и легче было избежать соблазна утайки доходов.

Одной из наиболее острых проблем разработки проекта являлся вопрос о том, как быть при исчисления дохода с «коммерческой тайной». Авторы законопроекта подчеркивали, что ни в одной европейской стране органы фиска не имеют доступа в кредитные учреждения для проверки сведений о доходах, в Пруссии даже сберегательные государственные кассы, не говоря уже об акционерных банках, не давали справок о состоянии счетов клиентов и не допускали чинов податной инспекции к своим книгам. В России же чиновники финансового ведомства полагали необходимым поступиться коммерческой тайной ради государственной необходимости и требовали включить в закон пункт о доступе податных инспекторов к банковским счетам клиентов. Однако министр финансов просчитал последствия такого шага, в результате которого капиталы из русских банков почти наверняка утекли бы в банки иностранные, и в окончательной редакции проекта решил не трогать отечественные кредитные учреждения и не открывать в них доступ податной инспекции.

К особенностям российского законопроекта относился и пункт об обязательной подаче налоговой деклараций, тогда как в Европе порядок этот был добровольный, поскольку прожиточный минимум в западноевропейских странах был установлен достаточно низкий и масса мелких и средних плательщиков вносила налог без оформления декларации. Российский же налогоплательщик с годовым доходом свыше 1 тыс. руб. должен был представить в податную инспекцию заявление об общей сумме дохода с подразделением на основные его источники. Декларация мыслилась законодателями как основа обложения, ее требовалось воспринимать как взаимообязывающий акт: плательщик обязан был добросовестно ее запол-

нить, а податной инспектор — руководствоваться показаниями плательщика, пока не доказана их неправильность, не отбрасывая декларацию как заведомо ненужную бумагу.

Проект Министерства финансов вызвал бурную реакцию в российском обществе. С острой его критикой выступили торгово-промышленные круги, недовольные как возможным повышением уровня обложения, так и процедурой определения доходов, чреватой нарушением «коммерческой тайны». По подсчетам образованной при Московском биржевом комитете Комиссии по подоходному налогу под председательством П.П. Рябушинского, тяжесть обложения предпринимательского слоя после введения подоходного налога грозила возрасти с 23 до 30% чистого дохода²⁸. Особое же недовольство вызывал пункт законопроекта о предоставлении податной инспекции правительственными учреждениями, торгово-промышленными и финансовыми компаниями, владельцами недвижимого имущества и т.п. списков лиц, получающих в них жалованье и всякого рода вознаграждение. Списки эти, по замыслу законодателя, должны были служить мерой контроля за правильностью сведений, сообщаемых плательщиками в налоговой декларации.

Управляющий Московской казенной палатой писал по этому поводу в Департамент окладных сборов, что надобность в проверке декларации побуждает «поступиться в этом отношении коммерческой тайной и обязать банки и кассы сообщать присутствиям по подоходному налогу сведения о денежных вкладах и о хранящихся у них капиталах своих клиентов»²⁹. Именно вопрос о контроле за сведениями о доходах, извлекаемых из денежных капиталов, послужил яблоком раздора между массой плательщиков и правительственной властью, на долгие годы затянув обсуждение законопроекта. Относительно других источников дохода у податной инспекции были достаточно надежные методы подсчета, позволявшие перепроверять показания декларации без нарушения «коммерческой тайны».

Так, оценка земли велась достаточно четко земскими управами, о доходности городской недвижимости можно было судить по данным городского оценочного сбора и квартирного налога, за основу исчисления прибылей торгово-промышленных и финансовых предпринимателей могла быть принята статистика промыслового обложения. В отношении же доходов от денежных капиталов у податных инспекторов сколько-нибудь надежных сведений не было вовсе, и судить об уровне доходов капиталистов-рантье зачастую приходилось по так называемым внешним признакам, а именно: стоимости снимаемой квартиры, количеству прислуги, наличию собственного экипажа («выезда») и т.д.³⁰ Данные эти, разумеется, отличались сугубой приблизительностью, и потому податные инспекторы настаивали на допуске к банковским книгам.

Предприниматели же в лице комиссии по подоходному налогу Московского биржевого комитета протестовали против передачи сведений о доходности клиентов банков, настаивая на незыблемости принципа «коммерческой тайны». Недовольство торгово-промышленных кругов вызывала система правительственного контроля в целом, поскольку она «проникнута началом сыска, нарушает гражданские права плательщика и прямо

оскорбляет его недоверием». Раздуваемый в интересах нового налога штат податной инспекции, по отзыву предпринимателей, создаст огромный чиновничий аппарат и лишь удорожит налог. Возражали они и против слишком высокой по сравнению с западноевропейскими нормами шкалы прогрессии (та, напомним, распространялась на доходы от 1 до 100 тыс. руб.), подчеркивая, что «обложение крупных доходов прогрессивным налогом является как бы особым налогом на энергию и трудоспособность». Прогрессивный налог ими предлагалось взимать с доходов до 10 тыс. руб., а сверх того — по пропорциональной системе. Критической оценке подверглось и намерение Министерства финансов ввести новый налог в качестве дополнительного к уже существующим, тогда как деловые круги высказывались за то, чтобы он заменил все другие виды обложения и прежде всего — промысловый налог³¹.

Резкая оппозиция со стороны имущих слоев способствовала тому, что законопроект финансового ведомства надолго «увяз» в финансовой комиссии Государственной Думы. Н.Н. Покровский, один из авторов проекта, в течение ряда лет возглавлявший Департамент окладных сборов Министерства финансов, справедливо подчеркивал в книге о подоходном налоге, что «податные реформы, особенно такие, как подоходный налог, бьют по карману представителей состоятельных классов... Этот налог затронет интересы и землевладельцев, и фабрикантов, и капиталистов, и представителей “свободных профессий”. Поэтому трудно с какой-либо стороны ожидать поддержку такому преобразованию, если нет для этого внешних и притом настоятельных побуждений»³². Решающим фактором, обусловившим введение в стране подоходного обложения, стала Первая мировая война, поставившая под угрозу равновесие «обыкновенного» бюджета.

Прежде чем перейти к рассмотрению закона о подоходном налоге, принятом в годы мировой войны, остановимся на сюжете, связанном с характеристикой контингента плательщиков. Сколько же в России насчитывалось относительно обеспеченных людей, облагаемых подоходным налогом, и какую сумму рассчитывало правительство от них получить? Ответить на эти вопросы помогают подготовленные в Министерстве финансов материалы, появившиеся на свет благодаря проведенному в 1909 г. предварительному обследованию состава плательщиков и уровня их доходов³³. В издании финансового ведомства представлены статистические сведения по всем губерниям и областям России за исключением Финляндии. Данные, собранные податной инспекцией, группировались, с одной стороны, по разрядам плательщиков, а с другой — по источникам доходов.

В числе источников были выделены доходы от недвижимости (отдельно земельной и городской), торгово-промышленных предприятий, денежных капиталов и «личного труда». В последнем случае имелось в виду вознаграждение на государственной и общественной службе, плата за труд по найму, доход от профессиональной деятельности (ученой, литературной, врачебной и т.п.). Вместе с физическими лицами, согласно законопроекту, обложению налогом подвергались и лица юридические — акционерные общества, торгово-промышленные компании и т.д. Использованная Депар-

таментом окладных сборов классификация источников доходов, заимствованная из германской налоговой практики, позволяет наметить в составе плательщиков владельцев земельной и городской недвижимости, активно функционирующих предпринимателей, живущих на доход от своих фирм, капиталистов-рантье, получающих доход в виде процентов на внесенный в банки и вложенный в ценные бумаги капитал, и так называемых лиц свободных профессий, представлявших высокооплачиваемую группу в составе российской интеллигенции.

В целом по России ситуация с плательщиками будущего налога выглядела следующим образом (см. табл. 4, население России принято за 170 млн чел.)³⁴.

Таблица 4

Ожидаемые плательщики подоходного налога, 1909 г.

Число плательщиков (тыс. чел.)	696,7 (0,5% населения)	% к итогу
РАЗМЕР ДОХОДОВ (млн руб.)	2644,7	100
Источники доходов от:		
1. От земли	412,4	15,6
2. От городской недвижимости	275,5	10,4
3. От торгово-промышленных предприятий	856,6	32,4
4. От денежных капиталов	339,8	12,9
5. От личного труда	760,4	28,7
ОЖИДАЕМЫЙ ПОДОХОДНЫЙ НАЛОГ (млн руб.)	64,6	2,4% от доходов

Таким образом, доходы свыше 1 тыс. руб. в год в России имели около 700 тыс. человек или всего 0,5% населения империи, тогда как, для сравнения, в одной Пруссии подоходный налог платили более 980 тыс. человек (правда, нижний порог обложения в Пруссии был вдвое ниже, чем в России). Собрать с помощью нового налога предполагалось 64,6 млн руб., что в сравнении с общей суммой государственных и местных налогов в 1909 г. в размере 172 млн руб. являлось существенной прибавкой к бюджету. Общий же уровень обложения с 6,5% к сумме дохода плательщиков, каким он был до введения подоходного налога, должен был вырасти до 9,5%³⁵. По удельному весу среди будущих плательщиков налога преобладали торгово-промышленные предприниматели и получающие доход «от личного труда», все остальные категории, в том числе собственники земли и городской недвижимости, а также капиталисты-рантье значительно им уступали.

По разрядам плательщиков проведенная нами группировка уровня доходов по трем стратам (мелкие — с доходом 1—10 тыс. руб., средние — 10—50 тыс. и крупные — свыше 50 тыс. руб.) позволила наметить следующую стратификацию плательщиков (см. табл. 5)³⁶.

**Основные группы налогоплательщиков
по проекту Министерства финансов, 1909 г.**

Годовой доход	Плательщики (тыс. чел.)	Доход (млн руб.)	Налог (млн руб.)
1—10 тыс. руб.	664,6	1573,7	20,9
% к итогу	95,4	59,5	32,4
10—50 тыс. руб.	28,6	533,2	17,1
% к итогу	4,1	20,2	26,5
Свыше 50 тыс. руб.	3,5	537,8	26,5
% к итогу	0,5	20,3	41,1
Всего	696,7	2644,7	100,0

Итак, более 95% ожидаемых плательщиков подоходного налога относились к разряду мелких с годовым доходом до 10 тыс. руб. (мелкими они, конечно, именуется условно, поскольку большинство населения империи имели вообще доход ниже облагаемого уровня), менее 5% плательщиков можно считать собственно богатыми людьми. Социальная поляризация особенно наглядна при сопоставлении размеров доходов трех групп: 95% плательщиков обладали всего около 60% доходов, 4% «середняков» с доходом до 50 тыс. руб. — 20% и всего 0,5% «сверхбогачей» — также 20% от общероссийского итога.

Правда, в последнюю группу оказались зачислены и юридические лица, главным образом, торгово-промышленные компании, что существенно повысило удельный вес «сверхбогачей». Что касается уровня обложения трех групп, то по прогрессивной шкале наиболее состоятельные слои несли основное налоговое бремя, внося около $\frac{2}{3}$ суммы налога, тогда как многочисленные мелкие плательщики — всего $\frac{1}{3}$. Это соотношение проясняет истоки той бурной негативной реакции, которую встретил проект подоходного налога в среде имущих, поскольку основная его тяжесть приходилась именно на этот слой.

И все же избежать введения нового вида обложения им не удалось, поскольку с началом мировой войны правительство стало энергично «проталкивать» застрявший в Думе законопроект. Летом 1915 г. из думской финансовой комиссии он был наконец перенесен на пленарное обсуждение. Лейтмотивом обсуждения налога депутатами Думы стала фраза одного из ораторов, что в условиях войны «подоходный налог — это долг чести имущих классов»³⁷. Дума приняла правительственный законопроект, передав его на утверждение Государственному Совету. Из-за перерыва в его заседаниях законопроект только в феврале был поставлен на повестку дня и 14 марта 1916 г. утвержден. 6 апреля после высочайшего утверждения он получил силу закона, действие которого начиналось с января 1917 г.

По сравнению с проектом в окончательный текст были внесены существенные изменения. Начальный порог обложения («прожиточный мини-

мум») был понижен до 850 рублей годового дохода, что значительно расширило контингент плательщиков за счет средних слоев. С другой стороны, шкала прогрессивного обложения была повышена со 100 до 400 тыс. руб., а максимальная ставка обложения увеличена с 6 до 12%. Доходы сверх 400 тыс. облагались по пропорциональной схеме: 12% плюс 1250 руб. с каждых 10 тыс. руб. излишка. Налог действовал на всей территории империи за исключением Финляндии, обложению подлежали как российские, так и иностранные подданные, имеющие постоянное жительство в России. Помимо физических лиц, к платежу налога привлекались и юридические: сословные (кроме крестьянских) и биржевые общества, монастыри и церкви, акционерные общества торгово-промышленные и финансовые (банки), трудовые артели, потребительские кооперативы и др.³⁸

От налога освобождались по закону только августейшая фамилия (но не великие князья — родственники императора) и официальные дипломатические представители иностранных держав в случае, если российским дипломатам в этих странах предоставлялась аналогичная льгота. Послабления допускались для офицеров и солдат действующей армии, с жалованья которых налог не брался. При исчислении дохода не учитывались наследственные и дарственные получения, страховые вознаграждения, суммы погашения по государственным займам, выигрыши по процентным бумагам и др. По закону 6 апреля 1916 г. из доходов плательщика исключались пожертвования в пользу религиозных, благотворительных или просветительных учреждений. Место платежа определялось по постоянному проживанию плательщика, который обязан был подавать декларацию о доходах в местный податный участок. Акционерные компании и другие юридические лица налог уплачивали там, где находились их административные органы. При уплате налога в его сумму засчитывались все прочие подати, внесенные в казну.

Центральным органом, ведавшим сбор налога, являлся Департамент окладных сборов Министерства финансов. На местах же организационные функции передавались казенным палатам, отвечавшим за создание присутствий по подоходному налогу и наблюдение за деятельностью податной инспекции. Участковые присутствия избирались из представителей местных земских и городских самоуправлений и из числа самих плательщиков, председательствовал в присутствии местный податный инспектор. Соединение в одном органе представителей фиска, общественного самоуправления и делегатов от самих плательщиков обещало дать эффект при проверке налоговых деклараций.

Что касается системы контроля за достоверностью вносимых в декларацию сведений, то правительство, несмотря на горячий протест предпринимателей, все же пошло на ущемление принципа «коммерческой тайны». Основой исчисления налога являлась декларация плательщика о доходах, которая подавалась в участковое присутствие. В целях проверки заявления закон предусматривал, что учреждения правительственные, общественные и сословные, равно как и коммерческие предприятия, в том числе и банки, обязаны были предоставлять «сведения, могущие служить к выяснению

доходов отдельных плательщиков». В случае, если таковые сведения не могли быть собраны названными учреждениями, закон обязывал допустить податного инспектора «к обозрению всякого рода актов, книг, документов и к извлечению из них необходимых для обложения сведений»³⁹. Конечно, столь трудоемкая процедура на практике могла применяться в отношении достаточно узкого круга налогоплательщиков, но юридически механизм контроля государства за доходами его граждан в законе был заложен.

На наш взгляд, излишне пессимистичными являются бытующие в литературе оценки, согласно которым положение 6 апреля 1916 г. сохранило в неприкосновенности коммерческую тайну⁴⁰. Главная слабость закона заключалась в другом — слишком поздно он был принят и потому не сыграл существенной роли в оздоровлении государственных финансов. 130 млн руб., которые подоходный налог должен был, по расчетам Министерства финансов, принести в государственную казну, так и не были собраны⁴¹. Согласно программе по введению налога первые поступления намечались на середину 1917 г. Однако к тому времени в России уже было новое правительство, призванное к власти революционной волной Февраля.

НАЛОГИ ВРЕМЕННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА: КРИЗИС ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

Признав царские долги и союзнические обязательства, Временное правительство в целом продолжило политику «старого режима» в финансовой области. Результаты, однако, оказались плачевными. Восемь месяцев, с марта по октябрь 1917 г., стали периодом жесточайшего финансово-экономического кризиса, отчасти ставшего следствием разгоравшейся борьбы за власть, но в немалой степени его обострению способствовала инфляционная политика правительства. По утвержденной смете на 1917 г. государственный бюджет (обыкновенный и военный вместе) должен был быть сведен с дефицитом 22,6 млрд руб. (для сравнения: за 1915 г. дефицит суммарного бюджета равнялся 8,6 млрд руб., за 1916 г. — 13,8 млрд руб.). Для покрытия громадных военных расходов Временным правительством использовались те же, что и прежде, финансовые рычаги — денежная эмиссия и займы, масштаб которых превзошел, впрочем, все мыслимые пределы.

С марта по ноябрь 1917 г. в обращение было выпущено бумажных денег на сумму 7,3 млрд руб. или почти столько же, сколько за предыдущие 2,5 года войны. Объем военных расходов за тот же период составил 12,5 млрд руб., то есть денежная эмиссия в качестве разновидности принудительного займа у населения покрыла 58% издержек на войну⁴². Наводнение оборота бумажными деньгами подстегнуло инфляцию, сопровождавшуюся спадом производства и ростом товарных цен, а также катастрофическим обесценением рубля, покупательная способность которого к октябрю 1917 г. упала до 6—7 коп. от довоенного уровня⁴³.

Помимо эмиссии бумажных денег, значительные средства правительству приносили займовые операции на внутреннем рынке, связанные, главным образом, с реализацией так называемого «Займа Свободы». На-

значение займа, объявленного вскоре после прихода Временного правительства к власти, новые руководители финансового ведомства видели в сдерживании крайне опасных инфляционных процессов. «Выпуск кредитных билетов, — отмечалось в одном из циркуляров Министерства финансов, — достиг своих крайних пределов, грозящих создаваемой дороговизной, расстройством финансов, денежного обращения и экономического оборота страны. Единственное спасение — в своевременном и достаточно обширном извлечении вышедших в обращение бумажных денег посредством реализуемого ныне займа»⁴⁴.

Открытая 26 апреля 1917 г. подписка на «Заем Свободы», по замыслу руководителя финансового ведомства М.И. Терещенко, должна была стать «лучшим доказательством доверия общества к новому строю и его представителям»⁴⁵. К сентябрю, по данным Министерства финансов, подписка принесла 3040,7 млн руб.⁴⁶, но не дала ожидаемого результата, так как оплата облигаций производилась населением большей частью не наличными деньгами, а краткосрочными обязательствами казначейства. Произошел, в итоге, всего лишь перевод краткосрочного долга казны в долгосрочный. Заем не сдержал эмиссионной волны, которая с лета 1917 г. захлестнула экономику страны. Чтобы противодействовать ей и обеспечить казне денежные поступления, Временное правительство резко усилило выпуск 5%-ых краткосрочных обязательств, общая сумма которых с марта по ноябрь выросла на 10 млрд рублей. Основная их масса, в противовес чаяниям правительства, осела в Государственном банке в качестве основы для эмиссии бумажных денег, и лишь 2,4 млрд руб., то есть менее четверти, было размещено в частных руках, принеся реальный доход⁴⁷.

Верное союзническим обязательствам Временное правительство продолжило линию на расширение позаимствований у партнеров по антантовской коалиции. За счет военных кредитов оплачивались поставки вооружения для русской армии, поддерживался курс русской валюты на зарубежных рынках, производилась выплата процентов по государственному долгу. Союзники продолжали кредитование по счетам царского правительства и отчасти открыли новые каналы финансирования для того, чтобы Россия не вышла из войны и не заключила сепаратный мир. С марта по ноябрь 1917 г. правительство Великобритании выделило России около 408 млн руб., США, официально вступив в войну в апреле 1917 г., предоставило Временному правительству 187 млн долларов (примерно 390 млн руб.). Всего от союзников удалось получить около 2 млрд руб., в то время как царскому правительству за 2,5 года войны было выделено 5,2 млрд рублей.⁴⁸

Новые внешние долги уступали, таким образом, выручке, полученной от одного «Займа свободы», но значимость их все же была выше, ибо без реальных союзнических кредитов Россия не могла продолжать войну. Тем не менее на экономическое положение страны в целом они не имели существенного воздействия. Гораздо более весом здесь был фактор роста внутреннего государственного долга, связанного с колоссальной денежной эмиссией. С августа по октябрь 1917 г. государственный долг вырос до 39,4 млрд руб., из которых 7,2 млрд или менее $\frac{1}{5}$ приходилось на долг

внешний, а основная часть (32,2 млрд) представляли позаимствования царского и Временного правительств у собственного населения⁴⁹.

Налоги же все более отступали в тень перед займовыми и эмиссионными операциями правительства. По официальным данным в марте—октябре 1917 г. доходная часть «обыкновенного» бюджета выглядела следующим образом, данные в млн руб.⁵⁰ (см. табл. 6).

Таблица 6

**Доходная часть государственного «обыкновенного» бюджета России,
март—октябрь 1917 г.**

	млн руб.	% к итогу
I. Налоговые источники		
1. Прямые налоги	644,0	20,0
2. Косвенные налоги	670,6	20,8
Итого:	1314,6	40,8
II. Неналоговые источники	1912,9	59,2
III. Всего доходов	3227.5	100.0

Доля налоговых поступлений, как можно заметить, снизилась до 40,8%, тогда как в 1916 г. она равнялась еще 52,9%. Падение удельного веса налогов объяснялось как общей структурной перестройкой бюджета, основным источником которого становились неналоговые по происхождению средства, так и уменьшением налоговых сборов в условиях нараставшего общенационального кризиса. Обращает на себя внимание и существенная перемена в соотношении прямых и косвенных налогов: если в 1916 г. косвенное обложение еще существенно опережало прямое, то теперь их объем и удельный вес в бюджете фактически сравнялись. В какой мере этот структурный сдвиг был результатом правительственной политики?

Через несколько дней после крушения монархии кабинет первого премьера Г.Е. Львова выступил с декларацией о том, что «при громадности текущих военных расходов и при вызванном войною увеличении государственного долга повышение некоторых налогов оказывается неизбежным». Налоги при этом не рассматривались в качестве сколько-нибудь значимого ресурса военных затрат: «Расходы на войну покрываются суммами, полученными путем обращения к государственному кредиту на внутреннем и на внешнем рынке». Назначение податей новые правители России, как, впрочем, и их предшественники, усматривали в том, чтобы обеспечивать «текущие расходы государственного управления». Население призывалось добросовестно платить налоги, а власть обещала «стремиться к облегчению бремени налогов более справедливым их распределением»⁵¹.

С самого начала правительству князя Львова пришлось действовать в обстановке усилившейся агитации левых партий за коренную реформу податного строя, которая должна была переложить главную тяжесть

налогов на плечи имущих классов и изъять у них через налоговые каналы большую часть прибылей. С другой стороны, лидерам правительства было очевидно, что принцип «отнять и поделить» при кажущейся простоте и демократичности чреват серьезными осложнениями. Переобложение производительных и наиболее обеспеченных слоев государственной казны не насытило бы, но наверняка привело к экономическому кризису. Министром торговли и промышленности первого состава А.И. Коноваловым был предложен компромиссный вариант об ограничении («лимитации») прибылей торгово-промышленных предприятий, работающих по военным заказам казны. Проект сводился к установлению предела чистой прибыли в размере 12% на основной капитал или 6% на оборотный, излишек изымался в казну.

Политический смысл нововведения, по признанию самого Коновалова, заключался в том, что «в руках правительственной власти оказалось бы новое убедительное доказательство готовности торговли и промышленности нести все возможные жертвы для общего блага, доказательство, парализующее предъявление новых требований»⁵². План, однако, натолкнулся на противодействие части самих деловых кругов, настаивавших на «равных жертвах» (без ограничения заработной платы рабочих «лимитация» прибылей была бы несправедливой мерой по отношению к предпринимателям). В результате идея Коновалова, который сам был текстильным фабрикантом, владельцем мануфактуры в Костромской губернии, осталась на бумаге. С отставкой его с министерского поста в мае 1917 г. налоговая политика нового кабинета, в состав которого вошли представители социалистических партий, приобретала все более зримые популистские очертания.

Министр труда меньшевик М.И. Скобелев в публичном выступлении предлагал изъять у капиталистов «100% прибыли» для пополнения скудеющего казенного сундука, хотя и признавал, что этих средств отнюдь не хватит для решения бюджетной проблемы. Тем не менее «министры-социалисты» вместе с кадетами (министром финансов стал один из лидеров этой партии, бывший председатель бюджетной комиссии Государственной Думы А.И. Шингарев) в мае 1917 г. решили ускорить введение в действие налогов, принятых еще царским правительством (подходного и на военную прибыль), реализация которых после Февральской революции была временно приостановлена.

12 июня 1917 г. Временное правительство приняло три самых известных своих налоговых закона о единовременном налоге на доходы, о повышении ставок подходного налога и о налоге на сверхприбыль⁵³. Положением «О повышении окладов государственного подходного налога» ставки обложения по сравнению с законом 6 апреля 1916 г. увеличивались с 12 до 30%. По высшей шкале облагались доходы свыше 400 тыс. руб., от 100 до 400 тыс. норма обложения составляла 20—30% вместо 8—12% по предыдущее закону. Для доходов свыше 400 тыс. руб. применялась пропорциональная система: основной налог 125 тыс. руб. и еще 3050 руб. на каждые 10 тыс. свыше 400 тыс. Необлагаемый минимум вновь повышался с 850 до 1 тыс. руб., минимальный налог равнялся 1,2% (12 руб. для дохода 1 тыс.),

для доходов свыше 10 тыс. руб. — 7% (против 3% по закону 1916 г.). Плательщики обязывались внести половину налога не позже 1 августа 1917 г., а остальную сумму — не позднее 2 октября⁵⁴.

Закон «Об установлении единовременного налога» касался лиц и организаций (акционерных обществ и т.п.), у которых совокупный доход превышал 10 тыс. рублей. Ставки единовременного налога были приравнены к новым ставкам подоходного налога, причем намечен был предел обложения — не свыше 90% всего дохода с зачетом подоходного, единовременного и всех прочих государственных податей. Временное правительство, таким образом, шло на существенную уступку леворадикальным силам, допуская изъятие у плательщика хотя и не 100, но все же 90% его прибыли. Вносить единовременный налог надлежало с 1 декабря 1917 г. по 1 февраля 1918 г.⁵⁵

Наконец, третий закон с труднопроизносимым названием «Об изменении оснований взимания и размеров временного налога на прирост прибылей торгово-промышленных предприятий и вознаграждения личных промысловых занятий» несколько корректировал закон царского правительства о налоге на военную прибыль. Расширялся круг предприятий и частных лиц, подлежащих обложению этим налогом, облагалась прибыль не только за 1917 г., как прежде, но и за 1916-й, повышались ставки обложения.

Для предприятий, не обязанных публичной отчетностью, ставки эти равнялись от 30% для суммы прироста прибыли или вознаграждения в пределах до 1 тыс. руб. и до 60% для прироста свыше 100 тыс. рублей. С акционерных предприятий, обязанных публичной отчетностью, они были установлены в пределах 40% с суммы прироста прибылей свыше 6% и до 80% для имеющих 20% прироста. Предметом обложения считалась прибыль, представлявшая собой разницу между прибылью 1916 и 1917 гг. и предшествующего войне года в случае, если та превышала 6—8% на основной капитал. Предельный размер прироста повышался до 90% против 50% по закону 1916 г.⁵⁶

Законы 12 июня 1917 г. явились беспрецедентным актом не только российской, но и мировой налоговой практики. По отзыву предпринимателей, они вводили «такое беспримерное повышение обложения торгово-промышленных предприятий, которое равносильно почти конфискации имущества»⁵⁷. Аналогичные законы, продиктованные суровой обстановкой военного времени, принимались и в других странах, но нигде уровень обложения не достигал той максимальной планки, которую установило коалиционное Временное правительство. Впрочем, радикальные политические силы все равно не удовлетворялись налоговыми мерами правительства, от него требовали установить налог не только на прибыль, но и на имущество, ранее нажитое. Первый съезд Советов, состоявшийся в Петрограде в июне 1917 г., принял резолюцию, что «в ближайшую очередь должен быть проведен в жизнь высокий единовременный поимущественный налог». Правительство, однако, не пошло на эту меру, признав требования «революционной демократии» чрезмерными⁵⁸.

Негативную реакцию налоговое творчество правительства встретило, разумеется, и в предпринимательских кругах, против которых оно, собственно, и было направлена. Совет съездов представителей промышленности и торговли, ведущая организация российского делового мира, в июле 1917 г. обратился с открытым письмом к правительству. В послании отенялась мысль, что предприниматели готовы вынести новые налоги, но лишь при условии, что и правительство «желает этим актом приобрести моральное право ограничить затем и несообразные требования рабочего класса», под каковыми понимались программные социал-демократические лозунги 8-часового рабочего дня, повышения заработной платы и т.п. В противном случае, предупреждались радикальные реформаторы, правительство не получит налоговых средств, несмотря на принятые законы. В ответ лидер нового кабинета А.Ф. Керенский пообещал ограничить требования рабочих к предпринимателям, поскольку теперь их прибыли через налоговые каналы переходят в казну и становятся «общенародным достоянием»⁵⁹.

От повышения ставок подоходного налога правительство рассчитывало получить 500 млн руб., единовременный налог должен был принести в казну 80 млн, а налог на сверхприбыль — около 100 млн, т.е. в общей сложности 680 млн руб. или почти столько же, сколько дали прямые налоги за все время существования Временного правительства. До июльских событий 1917 г. в Петрограде кабинет вел линию на расширение прямого обложения, что и привело к отмеченному выше выравниванию удельного веса прямого и косвенного обложения. Однако после образования коалиционного кабинета Керенского правительственный курс подвергся существенной коррекции. Новыми лидерами финансового ведомства Н.В. Некрасовым и М.В. Бернацким законы 12 июня были открыто признаны «поспешным шагом» ввиду возникшего «перенапряжения» прямого обложения.

Некрасов в речи на Государственном совещании, состоявшемся в августе 1917 г. в Москве, пояснил, что проведенная реформа «в известных случаях бьет уже хозяйственный аппарат страны, бьет промышленность, а не промышленников». В связи с этим он предупреждал, что одним прямым обложением имущих классов удовлетвориться нельзя: «Без повышения косвенного обложения, повышения серьезного и значительного, мы в настоящее время не можем обойтись»⁶⁰. Приходилось считаться и с тем фактом, что в «обновленной России» резко ослабла налоговая дисциплина, многие граждане желанную свободу восприняли как освобождение от всех обязанностей перед государством. По свидетельству Некрасова, сбор прямых налогов после февраля 1917 г. существенно сократился: поступления по поземельному налогу — на 30%, с городской недвижимости — 40, квартирный налог — 43, промысловый — на 19% и т.д.

Виновато в этом было и само правительство. В сентябре 1912 г. Министерство финансов подготовило записку о необходимости пересмотра законов 12 июня, поскольку «взимание означенных налогов на существующих основаниях приводит в отдельных случаях не только к конфискации всей

прибыли предприятий или дохода плательщиков, но даже к обложению их в размерах, превышающих чистую прибыль или доход». Предлагалось поэтому допустить ряд послаблений: платежи единовременного налога относились на вторую половину 1918 г., из дохода, облагаемого налогом на прирост прибылей, были исключены сборы, уплачиваемые по подоходному и промысловому налогу, понижен до 50% максимум налогового обложения для неотчетных предприятий (для отчетных ставка оставлена на уровне 90%)⁶¹.

Признав, что налоговый пресс оказался затянут до упора, правительство вернулось к проблеме косвенного обложения, которое после Февральской революции было заморожено по политическим соображениям, чтобы дистанцироваться от налоговой политики «старого режима». Поначалу всячески демонстрировалась решимость взять налоги с «буржуев» и избежать усиления косвенного обложения, против которого решительно были настроены социалистические партии и руководство советов. После же июля 1917 г., продемонстрировавшего, что несмотря на все уступки, позиции правительства довольно шатки, лидеры финансового ведомства в лице Н.В. Некрасова взяли новый курс. В основе его лежала идея повышения акцизных ставок и установления торговых монополий государства на массовые предметы потребления (сахар, махорку, чай, спички) по образцу довоенной винной монополии. Планировавшееся при этом резкое повышение цен должно было обеспечить казне обильный источник бюджетных средств. Например, сахарный доход, который в 1916 г. принес 200 млн руб., после введения государственной монополии должен был возрасти до 1300 млн, т.е. в 6,5 раз. Всего от повышения косвенных налогов рассчитывали выручить 3,2 млрд руб. против 985 млн в 1916 г.⁶²

Впрочем, как и законы 12 июня 1917 г., эти нововведения остались на бумаге. Проект о повышении акцизов был внесен на рассмотрение правительства 20 октября, ровно за неделю до штурма Зимнего дворца. В итоге же от введенных в 1917 г. налогов не получили почти ничего. Основная часть прямых поступлений приходилась на долю традиционного промыслового налога, хотя и он уплачивался хуже прежнего. Перманентный политический кризис, в котором находилось Временное правительство, дискредитировал новый режим в глазах как имущих слоев, так и широкой демократической массы, не спешивших раскрывать свои кошельки. В число недоимщиков попал даже министр финансов в первом составе Временного правительства М.И. Терешенко, задолжавший казне 8 тыс. рублей⁶³.

Налоговый кризис стал ярким проявлением социальной изоляции петроградского правительства в условиях нараставшего кризиса общенационального, приведшего страну к октябрьскому перевороту. Новое, советское правительство, заметим, начало с того, что восстановило полностью все три закона 12 июня 1917 г., принятие которых привело к конфликту Временного правительства с его объективной социальной опорой в лице предпринимательских слоев города и деревни.

¹ Дементьев Г.Д. Государственные доходы и расходы России за время войны с Германией и Австро-Венгрией. Пг., 1917. С. 31; Сидоров А.Л. Финансовое положение России в годы Первой мировой войны (1914—1917). М., 1960. С. 161.

² См.: Наше денежное обращение. Сборник материалов по истории денежного обращения в 1914—1925 гг. (Далее: Наше денежное обращение) М., 1926. С. 5—7; Сидоров А.Л. Финансовое положение России в годы Первой мировой войны. С. 143—144.

³ Российский государственный архив экономики (РГАЭ). Ф. 7733. Оп. 1. Д. 577. Л. 56—57; Сидоров А.Л. Финансовое положение России в годы Первой мировой войны. С. 159.

⁴ РГАЭ, Ф. 7733. Оп. 1. Д. 8525. Л. 228.

⁵ См.: Мукосеев В.А. Военные займы России // Военные займы: Сб. статей / Под ред. М.И. Туган-Барановского. Пг., 1917. С. 17.

⁶ См.: Каценеленбаум З.С. Война и финансово-экономическое положение России. М., 1917. С. 34—35, 71.

⁷ См.: Документы внешней политики СССР. Т. V. М., 1961. С. 304. Данные приведены делегацией РСФСР на Генуэзской конференции 1922 г.

⁸ См.: Прокопович С.Н. Война и народное хозяйство. М., 1918. С. 84—88.

⁹ Цит. по: Сидоров А.Л. Финансовое положение России в годы Первой мировой войны. С. 129.

¹⁰ См.: Прокопович С.Н. Война и народное хозяйство. С. 89.

¹¹ См.: Сидоров А.Л. Финансовое положение России в годы Первой мировой войны. С. 121; Дементьев Г.Д. Государственные доходы и расходы России за время войны. С. 29.

¹² См.: Дементьев Г.Д. Государственные доходы и расходы России за время войны. С. 21; Прокопович С.Н. Война и народное хозяйство. С. 92.

¹³ См.: Михайлов П.А. Государственные доходы и расходы России во время войны. Факты и цифры. Пг., 1917. С. 147—149; Гишфельд А.В., Михеев И.М. К вопросу о финансовой подготовке России к войне 1914—1918 гг. // Вестник финансов. 1928. № 9. С. 107—108.

¹⁴ Доклад П.Л. Барка Николаю II о росписи государственных доходов и расходов на 1917 г. // Красный архив. Т. 4 (27). М.—Л., 1926. С. 57 (публикация Б.А. Романова).

¹⁵ Там же. С. 60—67 (справка, приложенная к докладу П.Л. Барка).

¹⁶ См.: Дементьев Г.Д. Государственные доходы и расходы России за время войны. С. 21; Прокопович С.Н. Война и народное хозяйство. С. 92.

¹⁷ См.: Дементьев Г.Д. Государственные доходы и расходы России за время войны. С. 49.

¹⁸ См.: Сидоров А.Л. Финансовое положение России в годы Первой мировой войны. С. 127.

¹⁹ См.: Вестник финансов, промышленности и торговли. 1917. № 37. С. 308.

²⁰ См.: Михайлов П.А. Государственные доходы и расходы России во время войны. С. 130—133.

²¹ Доклад П.Л. Барка Николаю II о росписи государственных доходов и расходов на 1917 г. С. 57.

²² См.: Болдырев Г.И. Подходный налог на Западе и в России. Л., 1924. С. 11.

²³ Там же. С. 80—108; *Покровский Н.Н.* О подоходном налоге. Пг., 1915. С. 89—105.

²⁴ Цит. по: *Боханов А.Н.* Подоходный налог и крупная буржуазия в России // Исторические записки. Т. 114. М., 1986. С. 280.

²⁵ См.: Там же. С. 281.

²⁶ См.: *Болдырев Г.И.* Подоходный налог на Западе и в России. С. 173—174.

²⁷ Центральный Исторический архив Москвы (ЦИАМ). Ф. 43. Оп. 1. Д. 254. Л. 108—167 — Министерство финансов. Департамент окладных сборов. О введении государственного подоходного налога. 1906 г.

²⁸ Там же. Д. 253. Л. 46—47 — Статистические сведения об уровне обложения торгово-промышленных предприятий. 1906 г.

²⁹ Там же. Ф. 51. Оп. 9. Д. 645. Л. 5—6 — Управляющий Московской Казенной палатой С.И. Урсати — в Департамент окладных сборов. 18 сентября 1905 г.

³⁰ Там же. Д. 647. Л. 1—2 — Циркуляр Департамента окладных сборов о подготовительной работе для введения подоходного налога. 10 июня 1909 г.

³¹ Там же. Ф. 143. Оп. 7. Д. 254. Л. 21, 24, 27 — Журналы комиссии Московского Биржевого комитета по подоходному налогу. 1906 г.; *Боханов А.Н.* Подоходный налог и крупная буржуазия в России. С. 286—289.

³² *Покровский Н.Н.* О подоходном налоге. С. 142.

³³ См.: Подоходный налог. Материалы к проекту положения о государственном подоходном налоге. СПб., 1910.

³⁴ Там же. Табл. XI. С. 82—83.

³⁵ Там же. С. III, XIX—XX.

³⁶ Там же.

³⁷ Цит. по: *Боханов А.Н.* Подоходный налог и крупная буржуазия в России. С. 294.

³⁸ См.: Положение о государственном подоходном налоге и инструкции по применению сего положения. Пг., 1916.

³⁹ Там же. С. 48.

⁴⁰ См.: *Боханов А.Н.* Подоходный налог и крупная буржуазия в России. С. 299.

⁴¹ См.: *Сидоров А.Л.* Финансовое положение России в годы Первой мировой войны. С. 126.

⁴² См.: Экономическое положение России накануне Великой Октябрьской социалистической революции: Документы и материалы. Март—октябрь 1917. Ч. 2. М., 1957. С. 424 — Представление министра финансов о расширении денежной эмиссии, 6 октября 1917 г. (далее: Экономическое положение России).

⁴³ Наше денежное обращение. С. 10—12.

⁴⁴ ЦИАМ. Ф. 211. Оп. 1. Д. 415. Л. 425—426.

⁴⁵ Цит. по: *Волобуев П.В.* Экономическая политика Временного правительства. М., 1962. С. 340.

⁴⁶ Российский государственный исторический архив (РГИА). Ф. 581. Оп. 1. Д. 330. Л. 180.

⁴⁷ См.: *Сидоров А.Л.* Финансовое положение России в годы Первой мировой войны. С. 141—143; *Волобуев П.В.* Экономическая политика Временного правительства. С. 344.

⁴⁸ *Волобуев П.В.* Экономическая политика Временного правительства. С. 378; РГАЭ. Ф. 7733. Оп. 1. Д. 8516. Л. 107. Д. 8074. Л. 81.

⁴⁹ См.: *Сидоров А.Л.* Финансовое положение России в года Первой мировой войны. С. 517—518; *Волобуев П.В.* Экономическая политика Временного правительства. С. 379.

⁵⁰ Экономическое положение России. Ч. 2. С. 383 — Краткий обзор деятельности Департамента государственного казначейства с 27 февраля по 25 октября 1917 г.

⁵¹ Там же. С. 374, 394—395; *Волобуев П.В.* Экономическая политика Временного правительства. С. 315.

⁵² См.: *Волобуев П.В.* Экономическая политика Временного правительства. С. 316—317.

⁵³ Подр. см.: Там же. С. 319—324.

⁵⁴ См.: Экономическое положение России. Ч. 2. С. 400—402.

⁵⁵ Там же. С. 402—403

⁵⁶ Там же. С. 403—405.

⁵⁷ Цит. по: *Волобуев П.В.* Экономическая политика Временного правительства. С. 329.

⁵⁸ Там же. С. 324.

⁵⁹ Там же. С. 327; *Погребинский А.П.* Государственные финансы царской России. Эпоха империализма. М., 1968. С. 151.

⁶⁰ См.: Экономическое положение России. Ч. 2. С. 417.

⁶¹ Там же. С. 420—422 — Представление Министерства финансов Временному правительству. 20 сентября 1917 г.

⁶² См.: *Волобуев П.В.* Экономическая политика Временного правительства. С. 335—336.

⁶³ Там же. С. 338.

ВМЕСТО ПОСЛЕСЛОВИЯ: НАЛОГИ И ЭКОНОМИЧЕСКИЙ РОСТ

Кардинальным вопросом теории и практики налогообложения была и остается дилемма, что целесообразнее, обеспечить формирование бюджета чисто фискальными методами или снижением ставки налогов добиваться стимулирования хозяйственной предпринимательской деятельности и расширения налоговой базы? Применительно к России дилемма эта обрела особую остроту в пореформенный период, когда бурное развитие частного предпринимательства вызвало повышение прежних (промышленный) и появление ряда новых налогов в торгово-промышленной и финансовой сферах. В предшествующую эпоху вплоть до середины XIX в. налоги от предпринимательской деятельности не играли существенной роли в формировании бюджета, поскольку сама эта деятельность в эпоху ранней индустриализации не достигла значительных масштабов. За полвека же от отмены в 1861 г. крепостного права и до 1917 г. Россия превратилась в аграрно-индустриальную державу, по объему промышленного производства входившую в пятерку ведущих индустриальных стран.

Какую же роль в индустриальном развитии прежде сплошь крестьянской страны сыграла система налогообложения, служила ли она тормозом или катализатором экономического роста? Согласно современной экономической теории налоговые поступления являются продуктом двух основных факторов: налоговой ставки и налоговой базы. Рост налогового бремени может приводить к увеличению государственных доходов только до какого-то предела, пока не начнет сокращаться облагаемая налогом часть национального производства. Когда этот предел окажется превышен, рост налоговой ставки приведет не к увеличению, а к сокращению доходов бюджета. Оживления деловой активности можно считать облегчением налогового гнета. Снижение ставки налогообложения приводит к росту производства, который в дальнейшем компенсирует временное уменьшение поступлений¹.

В России начала XX в., как мы видели, тяжесть налогового бремени (отношение национального дохода на душу населения к сумме налоговых платежей) являлось вполне сопоставимым с мировым уровнем (не забудем, правда, что Россия значительно отставала от западноевропейских стран по абсолютным размерам национального дохода). Общей линией правительственной политики в пореформенный период был постоянный рост обложения предпринимательских слоев населения, но рост этот по европейским меркам был умеренный, не лишавший предпринимателя стимула к развитию своего дела.

С другой стороны, обеспечивая правовые гарантии занятий частным предпринимательством, способствуя созданию транспортной и кредит-

ной инфраструктуры, защищая молодую российскую промышленность от иностранной конкуренции таможенно-протекционистским барьером, государство, безусловно, способствовало экономическому росту и расширению налоговой базы. За содействие казны промышленности и торговле приходилось платить новыми налогами, объем которых в начале XX в. достиг половины всех прямых податей с населения империи.

Американский историк экономики Александр Гершенкрон в свое время выдвинул оригинальную концепцию, согласно которой государственное вмешательство сыграло решающую роль в индустриализации царской России. Наряду с иностранными инвестициями, экономическая политика правительства послужила, на его взгляд, компенсирующим фактором, позволив патриархальной империи за короткий исторический срок войти в число относительно развитых индустриальных держав². Стимулирование экономического роста, по Гершенкрону, помимо общепротекционистской политики достигалось путем бюджетного перераспределения налоговых средств из аграрного сектора в индустриальный. Вероятнее всего, это наблюдение явилось своеобразной экстраполяцией на дореволюционный период советской экономической системы, в рамках которой индустриальный рост действительно инициировался бюджетным перераспределением национального дохода, попыткой объяснения промышленного взлета в России прошлого века бюджетными механизмами по аналогии с советской экономикой.

Последующие исследования, впрочем, не подтвердили этого тезиса. Государство действительно играло весьма активную роль в экономической жизни предреволюционной России, но вряд ли можно говорить о «насаждении» им промышленности по каналам перераспределения налоговых средств. Не было обнаружено перелива капиталов через бюджет из аграрного в индустриальный сектор, бюджетная политика позднеимперской России в этом отношении была по крайней мере нейтральной³. В государственном бюджете «непроизводительные», по терминологии того времени, расходы (главным образом, на армию и флот, содержание административного аппарата и обслуживание государственного долга) продолжали преобладать над «производительными» (вложения в государственные имущества и предприятия, бюджетные вливания в частный сектор, расходы на просвещение и т.п.). В канун Первой мировой войны «непроизводительные» расходы российского бюджета составляли около 60% от общего итога, а «производительные» — 40%⁴.

Конечно, по сравнению с петровской или екатерининской эпохой структура бюджета заметно изменилась в пользу «производительных» трат, но в целом и на закате империи приоритетными в нем оставались военные и административные расходы. Впрочем, та же картина наблюдалась и в экономически развитых европейских странах, где бюджетное финансирование экономического роста как осознанная политика берет свое начало не ранее кризиса рубежа 1920—1930-х гг. Именно тогда на смену теории «свободной руки» Адама Смита, т.е. саморегулирующейся модели экономического развития, приходит концепция Дж. Кейнса о необходимости

государственного регулирования хозяйственной деятельности. До этого времени бюджетное финансирование ключевых отраслей не было свойственно ни одной из великих держав. Сходная ситуация имела место и в России, где индустриальный прорыв рубежа XIX—XX вв. отнюдь не был заслугой правительства, во всяком случае — не только правительства.

Государство в дореволюционный период являлось не столько инвестором экономики (за исключением железнодорожного хозяйства, где казенные капиталовложения действительно были велики), сколько получателем дохода от экономического роста. С 1880-х гг., когда Россия вступила в стадию современного индустриального развития, произошел и решающий структурный сдвиг в податной системе: промышленно-торговая сфера становится главным источником прямого налогообложения, тяжесть налогового бремени смещается с сельского населения на предпринимательские слои города. Они стали основным объектом как прямого, так и косвенного обложения, поскольку являлись массовым потребителем товаров, облагаемых акцизом. Поэтому нет оснований для вывода, что крестьянам пришлось оплачивать ускоренную индустриализацию страны за счет снижения своего жизненного уровня (тезис этот верен опять-таки применительно к советскому периоду нашей истории, но никак не к дореволюционному)⁵. Доля горожан, особенно занимавшихся частным предпринимательством, в этом процессе во всяком случае не меньшая.

Экономический рост поддерживался не столько государственными влияниями, сколько хозяйственной деятельностью самих предпринимателей-налогоплательщиков. Возраставшее прямое обложение торговцев, фабрикантов и финансистов, с одной стороны, отражало их активное участие в экономической жизни, а с другой — использовалось правительством как средство пополнения скудеющих крестьянских податей, особенно после отмены выкупных платежей в ходе революции 1905—1907 гг. Роль промышленного обложения в общей структуре бюджетных доходов с 19% в 1890 г. выросла до 55% в 1913 г. По имеющимся подсчетам, удельный вес прямых налогов, так или иначе связанных с торговлей и промышленностью, за это время поднялся с 30 до 80% прямых податей бюджета⁶. Рост налогов на предпринимательскую деятельность для историка служит косвенным, но весьма важным подтверждением победы в предреволюционной России рыночной системы хозяйства.

В годы Первой мировой войны из торгово-промышленной прибыли в виде налогов было извлечено средств более, чем из денежных капиталов, помещичьей и крестьянской земли вместе взятых. Налоги с предпринимателей должны были заменить в бюджете утраченный доход от винной монополии. Россия и здесь шла в общей шеренге европейских держав, под влиянием войны установивших экстренные налоги на «военную прибыль» и усиливших подоходное обложение. Российское налоговое законодательство и практика сбора податей все более приходили в соответствие с европейскими нормами.

Пореформенная налоговая политика в торгово-промышленной области (промышленное обложение) была нацелена на то, чтобы в ходе прорыва

ва создать преимущества для крупного производства, тогда как мелкая индустрия и торговля оказались поставлены в менее выгодное положение. Можно сказать, что приоритетной для законодателя являлась сфера производства, крупного прежде всего, а не сфера распределения и обращения. Мелкотоварное промышленное и ремесленное производства испытывали при этом больший налоговый гнет, что объективно препятствовало их технической модернизации и, что особенно важно, тормозило утверждение частнопредпринимательских начал на низовом экономическом уровне. Крупные же акционерные общества пользовались налоговыми льготами. Несомненно, что тенденция к крупнокапиталистическому типу развития, характерная для предреволюционной России, имела в основе и налоговые стимулы. В этом смысле за налоговой политикой Н.Х. Бунге и С.Ю. Витте следует признать значение важного структурообразующего фактора индустриального развития. Авторитарное государство вело гибкую политику, выступая одновременно как страж своих фискальных интересов, как гарант свободы конкуренции и как защитник крупной индустрии⁷.

После Февральской революции 1917 г. проблема обложения предпринимательских прибылей из предмета экономической политики превратилась в орудие классовой борьбы. Под лозунгом «вытапливания жира из буржуев» были приняты беспрецедентные в европейской и мировой практике законодательные акты, по существу спровоцировавшие разрушение налоговой базы, а с ней и всей российской государственности. Налоги на предпринимательскую деятельность в условиях утвердившейся в стране после 1917 г. этатистской экономической модели, ненадолго возродившись в период нэпа 1920-х гг., постепенно исчезли в связи с ликвидацией самого объекта обложения — слоя частных предпринимателей.

В советский период финансовая система нашей страны эволюционировала в направлении, противоположном процессу общемирового развития. От налогов она перешла к административным методам изъятия прибыли предприятий и перераспределения финансовых ресурсов через бюджет. При всех преимуществах, которые давала эта система в условиях «ударной» индустриализации 1920—1930-х гг., она вместе с тем лишала хозяйственную деятельность экономических стимулов. Полная централизация денежных средств и отсутствие какой-либо самостоятельности в решении финансовых вопросов лишали руководителей предприятий всякой инициативы. Результатом стали хронические кризисы «дефицита» и нарастание финансового краха, который разразился на рубеже 1980—1990-х гг. и разрушил административно-командную экономику.

С ее крушением перед современной Россией встала та же, что и век назад, задача — создание рыночной модели хозяйства по общемировым стандартам и с учетом национальной специфики. Налоги дореволюционной России, об истории которых мы попытались рассказать в этой книге, — именно тот сектор государственных финансов, где имеется богатейший опыт спонтанного экономического роста, поощряемого правительственной политикой.

¹ См.: Черник Д.Г. Налоги. М., 1994. С. 32.

² См.: Gerschenkron A. Economic Backwardness in Historical Perspective. A Book of Essays. Cambridge, Massachusetts, 1962.

³ См.: Gregory P. Russian National Income 1883—1913. Cambridge, 1982.

⁴ См.: Шебалдин Ю.Н. Государственный бюджет России в начале XX в. (до Первой мировой войны) // Исторические записки. Т. 65. М., 1959. С. 190 (табл. 7).

⁵ Подр. см.: Plaggenborg St. Staatsfinanzen und Industrialisierung in Russland, 1881—1903. Die Bilanz der Steuerpolitik fuer Fiskus, Bevoelkerung und Wirtschaft // Forschungen zur osteuropaeischen Geschichte. Hrgb. Hans-Joachim Torke. Berlin, 1990. S. 123—339.

⁶ См.: Bowman L. Taxation in Pre-revolutionary Russia // The Modern Encyclopedia of Russian and Soviet History / Ed. by J. Wiczynski. Vol. 54. Academic International Press, 1990. P. 30—33.

⁷ См.: Plaggenborg St. Op. cit. S. 318—326.

СОДЕРЖАНИЕ

От авторов	3
Глава 1. Дань в Киевской Руси	8
Возникновение и развитие полюдья. Восстание древлян	8
Организация сбора и использование дани в XI — начале XII вв.	11
Нерегулярные подати в Древнерусском государстве. Возникновение судебных и торговых пошлин. Налоги в пользу церкви	13
Налоги в русских землях в XII — начале XIII вв. Уставная грамота смоленского князя Ростислава Мстиславича	16
Глава 2. Налоги периода ордынской зависимости и создания Российского государства	20
Дань в Орду	20
Единицы обложения и основные подати в Северо- Восточной Руси XIV—XV вв.	25
Судебные и торговые пошлины	30
Сборы в пользу представителей княжеской власти на местах	33
Податной иммунитет. Тарханные грамоты	34
Глава 3. Подати и пошлины в Московском государстве XVI—XVII вв.	39
Централизация сбора налогов в XVI в.	39
Московская большая соха как основная единица налогообложения. Сошное письмо	43
Увеличение тягла в XVI в. Налоговый гнет в эпоху Ливонской войны и опричнины	44
Дестабилизация налоговой системы в период Смуты. Ее восстановление в правление Михаила Романова	47
Эволюция прямых податей в XVII в. Постоянные и чрезвычайные налоги военного назначения	49
Сошное письмо в XVII в. «Живущая четверть». Возникновение подворного обложения	53
Община и ее роль в сборе податей	55
Соляной налог правительства Алексея Михайловича. Городские восстания середины XVII в.	59

Оброки и таможенные пошлины в XVII в.	64
Перемены в сборе налогов при царе Федоре Алексеевиче.....	67
Глава 4. Налоги императорской России XVIII века	73
Петр Великий: «Деньги — суть артериею войны»	73
В поиске новых доходов. Прибыльщики.....	76
Административные реформы Петра I и управление сбором налогов	80
Введение подушной подати	84
Первый таможенный тариф. Итоги преобразований Петра I в сфере налогообложения	94
Борьба с недоимками и недоимщиками в правление Анны Иоанновны.....	96
Налоги и сборы при Елизавете Петровны. Программа П.И. Шувалова и ее осуществление	100
Налоговая политика Екатерины II: новые идеи и прежняя реальность	106
Первые в истории России налоги с капитала.....	111
Винные откупа и казенная продажа соли при Екатерине II. Таможенная политика	113
Подати по национальной принадлежности и вероисповеданию.....	118
Управление сбором налогов в центре и на местах. Его эволюция при Екатерине II	123
Налоги в доходах бюджета Российской империи в XVIII в.	127
Глава 5. Административные реформы и налоговая политика в царствование Александра I	136
Создание государственного аппарата по взиманию податей.....	136
Подушная подать — основной налог империи.....	139
«План финансов» М.М. Сперанского.....	144
Переход от реформ к частным мерам.....	152
Глава 6. Податная система николаевской эпохи	159
Главные черты науки управления Е.Ф. Канкрин.....	159
Патентная система обложения торговли и промышленности	166
Акцизно-откупное комиссионерство	169
Глава 7. Налоги периода великих реформ Александра II	173
Налоговая политика М.Х. Рейтерна	173
Реформа налогового управления империи	181
Таможенная политика: от фритредерства к протекционизму.....	185

Глава 8. Податные преобразования при императоре Александре III.	190
Н.Х. Бунге: переход к равномерному распределению налогов.	190
Учреждение института податной инспекции	196
И.А. Вышнеградский в поиске новых источников обложения	202
Предмет гордости С.Ю. Витте	205
Налоги на предпринимательскую деятельность	209
Подати крестьянского населения	219
Налоговые льготы в Российской империи	221
Основные изменения налоговой системы России в XIX веке	222
Глава 9. Налоговая политика в начале XX в.	232
В.Н. Коковцов: «По одежке протягивай ножки»	232
Структура и региональные особенности податной системы	237
Порядок взимания прямых налогов	246
Российский налогоплательщик	249
Глава 10. В годы мировой войны и революции	263
Налоги военного времени	263
Подходный налог: «дителя войны»	269
Налоги Временного правительства: кризис государственности	278
Вместо послесловия: Налоги и экономический рост	288

В.Н. Захаров, Ю.А. Петров, М.К. Шацилло

**История налогов в России
IX — начало XX в.**

**Корректор *Л.А. Лебедева*
Компьютерная верстка *М.В. Минина*
Художественное оформление *Д.А. Морозов*
Художественный редактор *А.К. Сорокин***

ЛР № 066009 от 22.07.1998. Подписано в печать 10.02.2006.
Формат 60×90 1/16. Бумага офсетная №1. Печать офсетная.
Усл.-печ. л. 18,5. Тираж 1500 экз. Заказ № 1831

Издательство «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН)
117393, Москва, ул. Профсоюзная, д. 82. Тел.: 334-81-87 (дирекция)
Тел./Факс 334-82-42 (отдел реализации)

Отпечатано в ОАО «ИПК «Ульяновский Дом печати»
432980, г. Ульяновск, ул. Гончарова, 14

Экономическая история
Документы, исследования, переводы

В.Н. Захаров, Ю.А. Петров
М.К. Шацилло

ИСТОРИЯ НАЛОГОВ В РОССИИ

IX - НАЧАЛО XX ВЕКА

