

Глава 7. **Бесконечный компромисс: последняя реформа промышленного налога**

Пытаясь взять больше с горожан, правительство не забывало о торговцах и промышленниках. Но если С.Ю. Витте удалось подготовить реформу промышленного налога за шесть лет, то очередная попытка увеличить сборы с предпринимателей затянулась.

Реформа состоялась. Даёшь реформу!

Руководствуясь здравым смыслом, можно было бы ожидать, что какое-то время после проведённой очередной реформы Министерство финансов будет почивать на лаврах, наслаждаясь созданной совершенной системой. На деле критика существующего положения и подготовка новых реформ были непрерывным состоянием Департамента окладных сборов. Пока существовал патент, ни столичным реформаторам, ни их единомышленникам на местах не было покоя.

Заведомая неправильность патента как явления, противоположного прогрессивной шкале, усугублялась низким качеством разбивки предприятий на разряды для выборки патентов. Назначаемый предприятию разряд, с соответствующим платежом за патент, полагалось определять исходя не из прибыльности предприятия, а из внешних признаков – числа входов, наличия крыши, окон, количества комнат, набора продаваемых товаров. Чай, ещё в середине XIX века бывший признаком богатства, в конце столетия уже прочно вошёл в обиход обычного горожанина или крестьянина – но по инструкции, утверждённой министерством, являлся признаком торговли 2-го разряда. Владелец заурядной бакалейной лавки, обычно облагаемой по 3-му разряду, должен был или отказываться от торговли этим ходовым товаром (и проигрывать перед лицом конкурентов), или выкупать патент, сопоставимый по цене с его годовой прибылью, или, же наконец, нарушать закон в расчёте на снисходительность сельского старосты как представителя торгового надзора и одновременно – покупателя его лавочки. Если бы дело упиралось только в чай, его можно было бы, в конце концов, перевести из одного разряда в другой – утвердить новое «расписание» отдельным законом. Но ведь речь шла о целой системе из сотен подобных показателей, которая пыталась жизнь сотен тысяч лавок, лавочек, магазинов в сотнях уездов и тысячах волостей загнать в прокрустово ложе инструкции.

Среди материалов, собранных Тобольской казённой палатой к съезду податных инспекторов 1902 г., хранится записка податного инспектора 1-го Тюменского участка П. Зверева. Называя частым нарушением мануфактурную торговлю по свидетельству на развозной торг (это более низкий разряд), инспектор так пояснял невозможность борьбы с этим явлением: «Никто из односельчан не засвидетельствует факта продажи товара на месте из постоянного помещения; да это односельчанам и невыгодно, так

как акт о нарушении может повлечь за собою разорение торговца и прекращение торговли товаром, составляющим всегдашний предмет первой необходимости, который довелось бы приобретать за несколько вёрст в других селениях, что сопряжено с значительной тратой труда и времени». Если вдруг в деревню завернул сам инспектор, для него придётся разыгрывать спектакль: «Сундук выносится из дома, ставится в запряжённую телегу и вывозится средь улицы, где покупателю и отпускается требуемое количество товара, и сундук водворяется на прежнее место». Ясно, что при известной настойчивости инспектор сможет разоблачить такого нарушителя. «Но достойна ли подобная роль податного инспектора, и окупятся ли затраты на подобное открытие? И так нередко доводится слышать, что казна (податная инспекция) разоряет торговцев, обременяя их выборкою непосильных документов. Слышать подобное мнение торговцев интеллигентному работнику сугубо неприятно»¹⁷⁹.

«Инспекторская моя практика, – подытоживал П. Зверев, – приводит к заключению, что разграничение торговли на оптовую, розничную и мелочную в подавляющем большинстве случаев является остатком пережитка темных времен и не имеет того реального значения, какое ему придает существующее законоположение», поскольку размеры и формы продажи товаров – в одном и том же разряде патента – весьма различны. Наиболее целесообразным являлось бы «обложение торговли и промыслов по размерам их... оборотов», что отвечало бы «здоровому и разумному желанию торгово-промышленного класса» и заменило бы «своею определённою и постепенною размеров обложения то безобразное туловище, о котором так метко сказано в трактате академика Янжула "Финансовое право" по поводу закона 1885 г.»¹⁸⁰. Отзывы такого рода – часто менее афористичные, но всегда подкреплённые практическим опытом – многочисленны и в материалах инспекторских съездов (проводившихся казёнными палатами), и в делах Департамента окладных сборов.

Уже в ноябре 1903 г. министр финансов Э.Д. Плеске (в своё время – автор первой справочной книги для податных инспекторов) добился «высочайшего соизволения» на очередной пересмотр положения «во всем его объеме» ввиду выяснившихся в ходе его применения недостатков. Вряд ли за неполных пять лет действия открылись какие-то неожиданные недостатки: речь, конечно, идёт всё о той же патентной составляющей. Но по-видимому, подготовка к войне против Японии оказалась не менее убедительным доводом в пользу реформы, чем голод 1891/92 г.

Созданное с этой целью Особое совещание в 1904 г. начало рассматривать внесённый Минфином очередной проект, но в 1905-м «ввиду постигших Россию тяжёлых событий работы Совещания, по ходатайству участвовавших в нём представителей торговли и промышленности, были приостановлены до

¹⁷⁹ ГАТ. Ф. 154. Оп. 15. Д. 226. Л. 50–50 об.

¹⁸⁰ Там же. Л. 52–53.

более благоприятного времени». Пытаясь спасти реформу, представители Минфина упирали на то, что без её помощи невозможно покрыть дефицит бюджета. В качестве уступки коммерсанты заявили, что «это неудобство... могло бы, по их мнению, быть устранено увеличением существующего промыслового налога..., и выразили лишь пожелание, чтобы для крупных предприятий налог был увеличен в большей степени, чем для мелких»¹⁸¹.

Воплощая это «пожелание», в горячем октябре 1905 г. Министерство предложило проект, который стал законом 2 января 1906 г. Речь шла об увеличении сбора с «излишков прибыли» неотчётных предприятий до 5 %, для отчётных же предприятий (имеющих прибыль более 3 %) – об увеличении налога с капитала (до 0,2 %) и усилении прогрессии процентного сбора с прибыли. Новая верхняя планка этого сбора описывалась так: получившие прибыль более 20 % должны платить «четырнадцать процентов со всей суммы... чистой прибыли и, сверх того, ещё десять процентов с той суммы чистой прибыли, которая превышает 20 % на означенный капитал»¹⁸².

Итак, обсуждение 1905 г. не прошло вовсе бесследно, но с точки зрения изменения «скелета» промыслового налога окончилась ничем. Но реформаторы не сдавались. На исходе сентября 1909 г. министр финансов В.Н. Коковцов внёс в Госдуму очередной проект. «Оставляя без изменения в основных чертах существующее обложение прибылей предприятий раскладочным и окладным сбором, проектируется эти прибыли сделать единственным основанием обложения, отказавшись от параллельного взимания с этих же предприятий налога по внешним признакам»¹⁸³ – так сами реформаторы резюмировали суть своего проекта.

Для самых мелких предприятий (вроде разносной, развозной торговли, прибыль которых трудно учесть) патент должен был сохраниться, но в качестве единственной составляющей промыслового налога. Зато для торговых предприятий первых трех разрядов и промышленных – первых четырех разрядов предполагалось патент ликвидировать, одновременно превратив сбор «с излишка прибыли» в сбор с прибыли вообще и повысив его до 6 %. Кроме процентного сбора, они должны были бы по-прежнему платить и раскладочный сбор примерно в 2 % прибыли. С точки зрения техники взимания налога обособление раскладочного сбора при подобной реформе едва ли имело смысл: проще и логичнее было бы его отменить, взамен увеличив на те же 2 % процентный сбор. Но, по-видимому, раскладку предполагалось сохранить, чтобы свести к минимуму число изменений, могущих вызвать раздражение противников реформы.

Проект встретил традиционное сопротивление влиятельных промышленников. Две трети опрошенных биржевых комитетов и других представительских организаций высказались против реформы, жалуясь на тяжесть налогов: «В

¹⁸¹ РГИА. Ф. 573. Оп. 34. Д. 56 Л. 12 об.

¹⁸² ПСЗ-3. Т. XXVI. Отделение 1-е. № 27178. С. 2–4.

¹⁸³ РГИА. Ф. 573. Оп. 34. Д. 56 Л. 20.

результате этой реформы должно произойти значительное перераспределение налогового бремени между отдельными предприятиями, а это означало бы существенную перемену в сложившихся уже жизненных условиях торговли и промышленности. Такая перемена, мало желательная вообще, особенно опасна в настоящий момент, когда торговля и промышленность переобременены промысловым налогом... Реформировать существующее обложение в смысле достижения большей уравнительности следует тогда, когда вместе с тем можно будет поставить вопрос и об уменьшении налогового бремени»¹⁸⁴. Закон вновь увяз в согласованиях. До начала мировой войны борьба за новый промысловый налог так и не достигла логического конца.

Война стала мощным катализатором налоговых перемен. Дефицит бюджета, появившийся во 2-й половине 1914 г., побудил поднять ставки налогов промыслового (в частности, раскладочного сбора – с 5 до 7,5 %) ¹⁸⁵, квартирного, с городской недвижимости, кибиточной подати. Сократился список льготников (промысловый налог стали платить кинотеатры, издательства, мелкие суда на внутренних водах). Вся страна оживлённо обсуждала необходимые налоговые реформы. С ноября 1915 г. издатель московской газеты «Коммерсант», стремясь уловить веяние времени, начал выпуск бесплатного приложения «Вопросы податного обложения». Вводились новые налоги, иной раз довольно громкие. Для не служащих в армии потенциальных призывников появился военный налог. Для предпринимателей – помня правило «кому война, а кому мать родна» – установили налог с военной сверхприбыли. Летом революционного 1917 года появилось даже нечто вроде узаконенной контрибуции – единовременный налог на сверхприбыли. Всё это были меры исключительно важные политически – но чрезвычайные, временные, и потому второстепенные с точки зрения создания долгоиграющей системы.

На этом фоне часто остаётся незамеченной реформа промыслового налога, состоявшаяся уже на излёте срока, отпущенного Временному правительству судьбой и большевиками. Эта реформа действительно стоит особняком в истории налоговых реформ 1917 года.

Стержень налоговой политики Временного правительства – проблема повышения налогов с богатой части общества.¹⁸⁶ Мысль о дополнительном обложении предпринимателей ещё в начале апреля 1917 г. высказал А.И. Коновалов – крупный фабрикант и одновременно – министр торговли и

¹⁸⁴ РГИА. Ф. 573. Оп. 34. Д. 56. Л. 22 об. (Представление проекта Положения о государственном промысловом налоге, внесённое Министерством финансов в Госдуму 28 сентября 1909 г.).

¹⁸⁵ О временном полуторном повышении всех разновидностей дополнительного промыслового налога в 1914 г. см. циркуляр Департамента окладных сборов казённым палатам, 29.X.1914 (ГАТ. Ф. 152. Оп. 18. Д. 28. Л. 207–208 об.).

¹⁸⁶ Волобуев П.В. Экономическая политика Временного правительства. М.: Изд-во АН СССР, 1962. С. 313–338.

промышленности. При этом руководители ведомства учитывали как финансовую выгоду такой меры (пополнение бюджета), так и политическую (шаг навстречу требованиям рабочих и солдат). При очередном политическом обострении от споров, наконец, перешли к делу. 12 июня были изданы три закона: о повышении ставок подоходного налога (рассчитанного на богатых) и временного (военного) налога на прирост торгово-промышленных прибылей, о единовременном налоге на сверхприбыли. В последующие месяцы, как показал П.В. Волобуев, новые законы подвергались нападкам с двух сторон: революционеров не устраивал недостаточный радикализм, предпринимателей – чрезмерная тяжесть.

Закончилось дело изданием закона 13 октября 1917 г. (ст. 2051 по Собранию узаконений и распоряжений правительства) с некоторыми поправками в пользу плательщиков новых налогов. Вместе с этим правительство, уже не очень считаясь с мнением левых, стало увеличивать косвенное обложение. Таким образом, налоговая политика Временного правительства на протяжении его существования была неодинаковой. Сначала на нее влияли уравнилельно-перераспределительные настроения, в конце же концов она приобрела традиционно-прагматический оттенок.

Октябрь 1917-го: эволюция без революций

Подвергнув критике «капитулянтский» закон 13 октября, П.В. Волобуев не упомянул помещенный рядом (ст. 2052) закон, принятый в тот же день и тоже посвященный налогам, – «Об отмене дополнительного промыслового, в виде раскладочного сбора, налога с необязанных публичною отчетностью предприятий и некоторых личных промысловых занятий и об изменении размера и порядка взимания с сих предприятий и занятий процентного сбора с прибыли» (таково его полное название)¹⁸⁷.

Указание об «изменении размера и порядка взимания» еще потребует дополнительных пояснений, но из названия, кроме того, явно следует отмена дополнительного раскладочного сбора. И это совершенно неожиданно, ведь ещё в конце июля 1917 г. официальный еженедельник Минфина по-прежнему критиковал патент, ничего плохого не говоря о раскладочном сборе.

Тогда в «Вестнике финансов» появилась статья Е. Полюты «К реформе промыслового обложения». Неизвестно, был ли ее автор в это время сотрудником ведомства, но и предшествовавшие налоговые реформы, как правило, сопровождались подробными статьями в «Вестнике финансов», объясняющими необходимость реформы и излагающими ее суть. Все внимание Е. Полюта сосредоточил на основном промысловом налоге. «Общеизвестно, что патентный сбор создает регрессию в промысловом обложении», – заявлял он и переходил к критике разбивки предприятий на разряды по внешним признакам. Автора заботило не только чрезмерное обложение мелких торговцев, но и недостаточное обложение крупных

¹⁸⁷ Собрание узаконений и распоряжений правительства. 1917. № 278. Ст. 2052.

предприятий. По подсчету Е. Полюты, предельная ставка обложения даже крупных неотчетных предприятий не дотягивала до 11 %. В то же время крупные отчетные предприятия должны платить в казну 23 % прибыли. «Отменяя патентный сбор, вводя прожиточный минимум и прогрессию, наша казна облегчит существование всей армии мелких сельских торговцев и найдет новый крупный источник дохода в повышенных ставках для крупных неотчетных предприятий», – резюмировал свои предложения автор статьи¹⁸⁸. Общий ее смысл вполне отвечал традиционной линии на уничтожение патента, которую уже несколько десятилетий последовательно проводило министерство.

Однако реформа 13 октября 1917 г. оказалась иной: был отменен не патент, а раскладочный сбор. В том, что патент сохранился, ничего удивительного нет: Министерству финансов не впервой было уступать эту позицию. Но для чего уничтожать более передовой по сравнению с патентом раскладочный сбор, появление которого стало в 1885 г. крупной реформой? Отмена раскладочного сбора – это движение вперед или вспять?

Вопрос проясняется, если сопоставить раскладочный сбор не с патентом, а с процентным сбором «с излишка прибыли». Оба сбора исчислялись в виде доли от прибыли, но первый платили всех предприятия определенного разряда, независимо от того, какую долю забирает у них патент. В то же время сбор «с излишка прибыли» платили лишь те, для кого патент не обременителен. Наличие двух сборов, взимаемых с одной и той же базы (прибыль, определяемая раскладочным присутствием с опорой на «нормальный процент прибыльности» по отраслям) выглядит ненужной сложностью. Устранение раскладочного сбора делало дополнительный промысловый налог, во-первых, более простым (вместо двух процентных сборов – один). Во-вторых – более равномерным: платежи переобложенных предприятий сокращались за счёт раскладочного сбора. Хотя сохранение патента как такового, конечно, не позволяло вовсе ликвидировать давнюю «неуравнительность».

Единственное возражение, которое могло возникнуть против такой реформы, – потери бюджета, лишавшегося раскладочного сбора. Но доходы бюджета были возмещены повышением ставки процентного сбора «с излишка прибыли». Теперь он был установлен на уровне 7% в качестве постоянной меры, а временно, на 1918 г., – в повышенном размере: 9,5%, то есть, по сравнению с 7,5% 1914 года, больше как раз на 2%, потерянные из-за отмены раскладочного сбора. Это и есть то самое «изменение размера» налога, которое упоминается в заглавии закона 13 октября 1917 года.

Итак, в итоге реформы дополнительный промысловый налог с неотчетных предприятий стал более простым, что всегда полезно, и более уравнительным, что соответствовало духу всей борьбы Министерства финансов за изменение

¹⁸⁸ Полюта Ев. К реформе промыслового обложения. // Вестник финансов, промышленности и торговли. 1917. № 30. С. 92–96.

промыслового налога. Предложения ведомства, однако, были воплощены не полностью: не удалось ни повысить обложение крупных неотчетных предприятий, ни отменить патент.

Присутствия: податные вместо раскладочных

Но эти введенные в октябре 1917 г. изменения не ограничились. Другим стал «порядок взимания» процентного сбора с неотчетных предприятий. С 1885 г., как говорилось выше, этот порядок опирался на работу раскладочных присутствий под присмотром казённых палат. С изданием закона 13 октября изменилась, казалось бы, мелочь – название (поскольку раскладочный сбор исчез, присутствия стали называться не раскладочными, а участковыми). Но существенно то, что присутствия стали более самостоятельными. Это не явно следует из самого закона, где новизна растворена в изложении всего порядка работы присутствий, включающего немало привычных явлений. Но эту новизну отметили практики податного дела.

6 апреля 1918 г. Наркомат финансов РСФСР издал циркуляр № 1160 «По поводу отмены промыслового раскладочного сбора». Циркуляр подписали помощник наркома Александр Ефремович Аксельрод (из новых, большевистских руководителей) и директор Департамента окладных сборов Г. Курило (занимавший эту должность с марта 1917 г.). Как видно из работы Е.Н. Соколова¹⁸⁹, то было время, когда только что возглавивший наркомат И.Э. Гуковский пытался вернуть страну от чрезвычайщины контрибуций к регулярным налогам. Излагая новшества, внесенные законом 13 октября 1917 г., авторы циркуляра подчеркнули, что изменения в компетенции раскладочных присутствий «представляются весьма существенными, налагая, между прочим, на участковые... по промысловому налогу присутствия в высокой степени ответственные обязанности»¹⁹⁰.

Раньше низовые присутствия производили лишь подготовительную работу по определению окладов налога для каждого плательщика, а решение принимало общее присутствие казённой палаты, которое выполняло таким образом роль первой инстанции. На практике это едва ли использовалось. В подавляющем большинстве случаев казённая палата одобряла предложенные цифры, но при наличии убедительных обстоятельств в отдельных, самых важных, случаях могло и потребовать пересмотра.

Теперь участковые присутствия сами стали первой инстанцией: получили право устанавливать оклады промыслового налога и изменять их по возражениям плательщиков. Значение же второй инстанции (рассматривающей жалобы плательщиков, а равно и недовольных мнением большинства председателей участковых присутствий) сохранилось за

¹⁸⁹ Соколов Е.Н. Финансовая политика Советской власти (октябрь 1917 – август 1918 гг.). Рязань. 2008.

¹⁹⁰ РГИА. Ф. 573. Оп. 33. Д. 83. Л. 2 об.

губернскими (областными) присутствиями. За казенными палатами осталось только «установление... групп торговых и промышленных предприятий и личных занятий и утверждение процентов средней прибыльности, определенных для каждой группы участковыми... присутствиями»¹⁹¹.

Итак, вся подготовительная работа по участку осталась по-прежнему за участковыми присутствиями, но теперь часть решений они получили право утверждать без рассмотрения в казенной палате. За палатой законодатель оставил лишь то, что может потребовать сравнения данных разных уездов. Ясно, что этим отдельное присутствие (работающее в рамках уезда) заниматься не могло. Чиновники же в палате имели перечни «нормальной прибыльности» по всем уездам губернии, могли их сопоставить и увидеть несоответствия между процентами прибыльности одной отрасли в соседних уездах, а затем заставить участковое присутствие внести исправления в свои ставки. Но что касается дел внутриуездных (размер оборота каждого отдельно взятого предприятия) – это отдавалось на усмотрение местного общества в лице участкового присутствия. Речь, таким образом, шла не об удлинении цепи органов, участвовавших во взимании промыслового налога, а о передаче части полномочий от чиновников – к выборным представителям.

Обновлённые присутствия и интересы казны

Оценить значимость этой перемены позволяют два циркуляра, изданные по разные стороны фронтов гражданской войны. Советский Наркомфин незадолго до завершения первой пореформенной кампании по взысканию налога, 31 августа 1918 г., посвятил свой документ работе участковых присутствий¹⁹². В нем говорится, что несмотря на изменения, внесенные законом 13 октября 1917 г., деятельность участковых присутствий «ни в коем случае не может впредь считаться свободной» от законодательно закрепленного наблюдения казенных палат. «Первый опыт выполнения участковыми и особыми присутствиями... новых довольно сложных обязанностей, особенно в исключительных условиях текущего года, требует тщательного надзора и проверки», поэтому необходимо не позже 1 ноября передать все делопроизводство присутствий в казенные палаты для выявления возможных ошибок и «преподания нужных директив».

Неизвестно, какой результат дало рассмотрение участковых материалов советскими казёнными палатами, но известно, что сходные проблемы возникли и перед омским правительством А.В. Колчака при изучении итогов первого года действия реформы. На это указывает февральский 1919 г. циркуляр Главного управления налогов и сборов «о последствиях, которые должно влечь за собою обнаружение ревизионным путем случаев явно неправильного и нарушающего интересы казны» в работе участковых

¹⁹¹ Там же, л. 3.

¹⁹² Циркуляр № 3422, 31.VIII.1918 (РГИА. Ф. 573. Оп. 33. Д. 83. Л. 33–33 об.).

присутствий¹⁹³. Ни в самом законе 13 октября 1917 г., ни в советском циркуляре от 6 апреля 1918 г. колчаковские налоговики не нашли подсказки, как поступать с нарушителями. «Между тем в первый же год действия этого закона уже успели обнаружиться случаи неудовлетворительного выполнения некоторыми участковыми присутствиями возложенной на их ответственной задачи».

Примеров «не отвечающего требованиям закона производства раскладок» в циркуляре нет, но, зная круг полномочий участковых присутствий, нетрудно догадаться, что речь идет о занижении предпринимательских прибылей. Самое простое для этого средство – утверждение присутствием заявленного предпринимателем оборота, вопреки наличию сведений о том, что цифра занижена. Даже если тот или иной предприниматель не являлся членом присутствия, представителям плательщиков могло быть выгодно занизить его доходы. В работе присутствий часто применялось суждение по аналогии, поэтому оценка дохода каждого предпринимателя затрагивала интересы всех плательщиков участка. В прежние времена казённая палата исправила бы «неправильные» раскладки своей волей; теперь она этого полномочия лишилась.

В поисках решения омские чиновники выстроили целую логическую цепочку: известно, что следующей (над участковым присутствием) инстанцией является губернское присутствие, в состав которого обязательно входит управляющий казённой палатой, который по закону обязан наблюдать за деятельностью участковых присутствий. Но одно лишь наблюдение, «без вытекающего из него права принимать меры», «являлось бы лишенным значения». Эти рассуждения заключались министерской резолюцией: предоставить губернским присутствиям право отменять, по представлениям управляющих казёнными палатами, те производства участковых присутствий, в которых «ревизионным или иным путем будут обнаружены явные и притом существенные нарушения законного порядка исчисления дополнительного промыслового налога, клонящиеся к причинению ущерба интересам казны». Туманное выражение насчет «иного пути» разъясняется далее: речь идет об «истребовании» делопроизводства из участка в казённую палату (точно так же, как в советском циркуляре полугодовой давности).

Возникает вопрос, зачем потребовалось издавать специальный циркуляр, если и без этого губернские присутствия имели право пересматривать решения участковых, а председатели участковых присутствий (податные инспектора, прямо подчиненные казенной палате) и без того имели право требовать такого пересмотра. Напрашивается объяснение: податные инспектора не оспаривают тех решений, которые председатель казенной палаты считает ущербными для казны. Таким образом, циркуляр от 26 февраля 1919 г. показывает, что представители фиска не всегда были едины в отношении к попыткам налогоплательщиков облегчить бремя

¹⁹³ Циркуляр № 406, 26.II.1919 (ГААК. Ф. 52. Оп. 1. Д. 156. Л. 5–6 об.)

промыслового налога. «Столичные» сотрудники казенной палаты иной раз признавали неприемлемыми те решения участковых присутствий, которыми удовлетворялись местные чиновники (податные инспектора). Все это указывает на важность «изменения порядка взимания» дополнительного промыслового налога по закону 13 октября 1917 г.

Царские проекты и революционное творчество

В отличие от финансовой части этой же реформы (ликвидация раскладочного сбора), усиление роли раскладочных присутствий лишь в малой степени опиралось на бывшие реформаторские проекты. В 1906 г. в организации промыслового обложения планировались «лишь незначительные изменения» (допуск в участковые присутствия представителей земства и городского самоуправления)¹⁹⁴. Сентябрьский проект 1909 г., кроме того, намечал и более важную перемену соотношения представителей власти и общества. По старому закону, в участковых присутствиях преобладали плательщики, а начиная с губернского уровня численный перевес имели чиновники. Теперь же предлагалось на всех уровнях представительство казны и плательщиков сделать равным¹⁹⁵, однако ничего не говорилось о расширении полномочий участковых присутствий.

Нечто новое можно почерпнуть из брошюры «Проект положения о государственном промысловом налоге», изданной в 1914 г. Советом съездов представителей биржевой торговли и сельского хозяйства. В отличие от министерских представлений в Государственную думу, здесь отсутствует объяснительная записка, новшества не выделены явно. Но содержание статей показывает, что предложение об уравнивании представителей власти и общества ограничено лишь высшими уровнями власти; в участковых же присутствиях сохранилось преобладание плательщиков¹⁹⁶. Таким образом, исходное предложение сохранилось в этом проекте лишь в части, выгодной для предпринимателей.

Еще одно новшество проекта 1914 г.: участковое присутствие само определяет оборот и прибыль предприятия, рассылает окладные листы, рассматривает возражения на раскладку, казенная же палата лишь утверждает нормальный процент прибыльности и отраслевую разбивку предприятий, не занимаясь проверкой¹⁹⁷, – в согласии с будущим законом 13 октября 1917 г.

¹⁹⁴ Об этом можно судить по записке «Главные основания проекта изменений Положения о государственном промысловом налоге» (Б.м. Б.г.) (Российская национальная библиотека, 134/202). Записку можно приблизительно датировать второй половиной 1906 – первой половиной 1907 г. (в ней упоминается об итогах раскладки дополнительного промыслового налога за 1906 г. и о сумме раскладочного сбора, назначенной на 1907 год.

¹⁹⁵ РГИА. ф. 573. Оп. 34. Д. 56. Л. 46 об.

¹⁹⁶ Проект положения о государственном промысловом налоге. СПб., 1914. Ст. 7, 21, 24, 27.

¹⁹⁷ Там же, ст. 143, 160, 165, 167; 40, 44, 45; 117–119. См. также ст. 138–142 Положения о государственном промысловом налоге 1898 г. (ПСЗ–3. Т. XVIII. Отделение 1-е. № 15601).

С другой стороны, решения участкового присутствия, согласно предпринимательскому проекту 1914 г., полагалось обжаловать не в губернское присутствие (как в законе 13 октября 1917 г.), а в казенную палату¹⁹⁸. Хотя это еще не означало права председателя казенной палаты обжаловать участковые раскладки по собственной инициативе (что смутило омских налоговиков в 1919 г.), это все-таки уступка традиционным нормам о полномочиях казенной палаты. В том, что касается усиления роли участковых присутствий, закон 1917 г. пошел дальше дореволюционных проектов.

Реформа 13 октября 1917 г. показывает, что налоговая политика Временного правительства не исчерпывалась чрезвычайными мерами. Подвергалась изменению и регулярная система. Отменив дополнительный раскладочный сбор, новая власть проявила преемственность своей налоговой политики с дореволюционными предложениями Министерства финансов, направленными на усиление роли процентных сборов в ущерб патенту. При всей своей недолговечности Временное правительство успело провести реформу, над которой до этого бились больше десяти лет.

Помимо финансовой стороны дела, в центре внимания реформаторов оказалась и общественная, прежде существенной роли в реформаторских замыслах не игравшая. Низовые присутствия по промысловому налогу получили право определять размер оборота каждого предприятия без учета мнения казенной палаты, что означало повышение роли предпринимательского сообщества в промысловом налоге.

Однако предложения, долго лежавшие под сукном при старой власти, и на сей раз были воплощены не в полной мере: сохранился патент, а с ним и неравномерность промыслового налога, выгодная крупным предпринимателям. Преемственным оказалось не только направление реформы, но и ограниченность (постепенность) перемен.

¹⁹⁸ Проект положения о государственном промысловом налоге. СПб, 1914. Ст. 247–248.