

Глава 8. Полувековой итог: долгожданный подоходный налог

Подоходный налог – явление свободной России: при царе он не собирался ни разу. Но начиная речь о его введении, мы неизбежно возвращаемся на эпоху назад. Даже на две: минувя время кажущегося успокоения и незаконченных реформ, вновь оказываемся в атмосфере Манифеста 17 октября и скоротечных демократических свобод.

Налог для богатых: мытарства законопроекта

Увлекательнейшая книга – сборник программ политических партий, боровшихся за участие в Государственной Думе в 1906 году. Авторы не просто излагают свои взгляды, но зачастую спорят с противниками (не названными, но легко угадываемыми). Непримиримы позиции по вопросам о государственном устройстве, о правах национальностей, о праве на землю. Но есть две темы, которые объединяют непримиримые партии от социалистов до монархистов: всеобщее начальное образование и подоходный налог.

«Отмена всех казенных налогов и установление прогрессивного налога на доходы и наследства» – писали в своих требованиях социал-демократы, выделяя этот пункт разрядкой, наряду с лозунгом свержения самодержавия. «Реформа прямых налогов на основе прогрессивного подоходного и поимущественного обложения» – значится у конституционных демократов, держащих знамя либерализма. Русский народнический всесловный союз, партия монархическая, обещал «настаивать на установлении равномерных для всех налогов, сообразных с доходами и средствами каждого, с освобождением бедных и неимущих от всяких налогов». И даже члены «Союза 17 Октября», которым подоходный налог сулил наибольшие потери, ставили себе в программу «развитие прямых налогов, на основе прогрессивного подоходного обложения, с постепенным понижением косвенного обложения предметов первой необходимости»¹⁹⁹. Русское общество начала XX в. созрело для подоходного налога. Министерские реформаторы воспрянули духом и принялись готовить очередное наступление.

Уже в июле 1905 г. Минфин разослал по начальникам казённых палат циркуляр с просьбой прислать замечания по законопроекту, выработанному Комиссией по вопросу о введении подоходного обложения²⁰⁰. В те дни, когда в Цусимском проливе решалась судьба Русско-японской войны, в столице комиссия под руководством Н.Н. Кутлера (в это время уже товарища министра финансов) решала судьбу подоходного налога. Как сообщает «между прочим» М.И. Боголепов, комиссия Кутлера обсуждала проект

¹⁹⁹ Полный сборник платформ всех русских политических партий. Изд 2-е. [Спб.:] «ННШ», [1906]. С. 15, 64, 119, 102.

²⁰⁰ ГАТО. Ф. Ф-196. Оп. 1. Д. 400. Л. 1–1 об.

1892 г.²⁰¹ Подоходному налогу придавалось не только значение бюджетной заплатки в условиях острой нехватки денег, но и общественное значение. «Крупные богатства у нас сосредоточены в руках ограниченного сравнительно контингента лиц, и в то же время ни в одной стране Западной Европы эти богатства не дают таких крупных доходов, как у нас». Привлечение «этих наиболее состоятельных классов населения» к прогрессивному налогу, облегчение тем самым бремени неимущих «представлялось бы актом справедливости»²⁰². Решив установить для начала умеренные ставки (чтобы налог играл роль лишь дополнения к действующей системе), комиссия, тем не менее, признала, что «лишь при установлении известной прогрессивности подоходный налог может действительно отвечать требованиям уравнительности обложения». Для выведения из-под налога бедняков требовалось установить минимальный порог обложения, именованный в это время немецким словом Existenzminimum – прожиточный минимум; насчёт высоты этого минимума поступали предложения от 600 до 1500 руб. «Золотой серединой» стала сумма в 1000 руб. – столько же, сколько предлагалось в проекте 1892 г., сходство с которым неоднократно подчёркивается в журнале комиссии²⁰³.

Надо полагать, что запрошенные мнения были получены, и в начале 1906 г. министр финансов И.П. Шипов представил план финансовых реформ, который был одобрен руководимым С.Ю. Витте Советом Министров и доложен царю 14 марта 1906 г. Последовавшее через месяц второе, и на сей раз окончательное, падение Витте затормозило ход дела. И.Л. Горемыкин, составив новый кабинет, на исходе мая 1906 г. вновь поставил в повестку рассмотрение программы налоговых реформ. И хотя новый министр финансов В.Н. Коковцов представил программу, воспринятую Советом как повторение программы Шипова, результат обсуждения был иной: одобрить с условием, «чтобы ввиду сложности и новизны дела вопрос о введении подоходного налога, имеющий составить предмет особого суждения Совета, был на некоторое время отложен»²⁰⁴. Упомянутое здесь «особое суждение» Совмина состоялось в июне месяце, после чего законопроект о подоходном налоге пришлось дорабатывать. В то же время, законопроект этот не сходил с повестки дня. Подоходный налог был в числе тех вопросов, которыми сам И.Л. Горемыкин предлагал заняться Госдуме в ответ на её знаменитый адрес 5 мая 1906 г., требовавший перекройки законодательной системы в пользу Думы.

²⁰¹ Боголепов М.И. Финансы, правительство и общественные интересы. СПб, 1907. С. 163.

²⁰² ГАТО. Ф. Ф-196. Оп. 1. Д. 400. Л. 29 об.

²⁰³ Там же. Л. 27–50 об.

²⁰⁴ РГИА. Ф. 1276. Оп. 2. Д. 213. Л. 29–30 [Электронный ресурс в открытом доступе] <http://stolypin.rgia.ru/> Раздел: «Преобразования в области экономики и финансов» [Дата проверки: 20.11.2017 г.]

Подоходный налог значился одной из первоочередных мер и в программной декларации П.А. Столыпина, обнародованной 24 августа 1906 г. Ровно два месяца спустя законопроект вновь рассматривался в заседании Совета министров – то было уже четвёртое министерское обсуждение за полгода²⁰⁵. Возражения консерваторов (государственный контролёр П.Х. Шванебах) насчёт невозможности построить приемлемую систему взимания налога были отмечены, минимум обложения, поднятый было по требованию горемыкинского Совмина до 1500 руб., возвращён на уровень 1000 руб. Заодно были предусмотрены и меры по дальнейшему реформированию налоговой системы под влиянием подоходного налога. Предусматривалась, прежде всего, отмена квартирного налога, логичная, поскольку он подавался именно как прототип налога подоходного. Эта отмена называлась полезной и с той точки зрения, что городские власти тогда наверняка воспользуются правом ввести квартирный налог в качестве местного сбора²⁰⁶ (переключка с неудавшейся реформой 1901 года!).

Через месяц после обсуждения в Совете министров, даже раньше, чем журнал его был утверждён царём, Министерство финансов разослало по казённым палатам уже проект представления закона в Государственную Думу. Таким образом, в ноябре 1906 г. налицо был не только полностью подготовленный проект закона, но подробные справки и разъяснения о ныне действующем законодательстве и причинах, побуждающих его изменить²⁰⁷.

Настаивая на необходимости привлечь к налогу и акционерные общества, и дворян-землевладельцев, и даже членов правящего дома (за исключением царя, его жены и детей, и с выводом из-под обложения роскошных дворцов), составители проекта неоднократно оговариваются о необходимости избежать обложения большинства крестьянства. Из раздела «Прожиточный минимум»: «Если с установлением низкого прожиточного минимума массы малоимущего населения, и в настоящее время уже достаточно обложенного, будут сверх того привлечены к подоходному обложению, то цель подоходного налога как корректива к существующей системе обложения не будет достигнута»²⁰⁸.

Отсечение крестьянства из числа плательщиков представлялось настолько очевидным, что начальник отделения Томской казённой палаты Н.М. Лучанинов, представляя в декабре 1906 г. свои соображения по министерскому запросу, ни разу на 28 страницах крестьян не упомянул. Многословно описывая предполагаемые методы расчёта и сбора налога, он обсуждал исключительно темы, связанные с городом, и главным образом уповал на сведения об аренде жилья. Продумывая технические подробности

²⁰⁵ РГИА. Ф. 1276. Оп. 2. Д. 213. Л. 148–162 [Электронный ресурс в открытом доступе] <http://stolypin.rgia.ru/> Раздел: «Преобразования в области экономики и финансов» [Дата проверки: 20.11.2017 г.]

²⁰⁶ Там же. Л. 159.

²⁰⁷ ГАТО. Ф. Ф-196. Оп. 1. Д. 400. Л. 51–159 об.

²⁰⁸ Там же. Л. 78 об. –79.

сбора сведений от «домохозяев и квартиросодержателей», автор пишет: «Сведения, доставляемые означенными лицами, должны касаться решительно всех квартирантов, проживающих в данном доме или квартире, причем относительно категории лиц, которые по своему имущественному положению не могут быть признанными подлежащими привлечению к платежу подоходного налога, в рубрике "источник дохода" могут делаться лишь отметки: "живет своим ремеслом", "чернорабочий", "фабричный рабочий" и т.п. отметки, не вызывающие никаких сомнений»²⁰⁹. Итак, сам статус рабочего или ремесленника в глазах томского чиновника был безусловным свидетельством доходов, не подлежащих подоходному налогу.

В 1907 г. этот проект был внесён в Госдуму. Казалось, лёд тронулся. В июле 1909 г. столичное ведомство, полное радужных ожиданий, начало «ввиду новизны предстоящего дела и сложности конструкции проектируемого налога» «заблаговременно» готовиться к его взиманию. По казённым палатам был разослан внесённый в Думу законопроект и предложение примерно, не проводя никаких специальных опросов будущих плательщиков, оценить их вероятное число. Среди указаний о способах такой оценки мы вновь не найдём крестьян, зато обнаружим «рантье́ров», адвокатов, нотариусов, литераторов, архитекторов и тому подобные понятия из мира больших денег²¹⁰. Эти данные действительно были собраны. Обобщив сведения от казённых палат, Минфин выпустил сводные цифры обследования 1909/1910 г. отдельной брошюрой. Всего по стране оказалось 697 тыс. ожидаемых плательщиков налога. Подоходный налог аттестовался как «налог по преимуществу городской», и подчёркивалось, что ожидаемое число его плательщиков примерно соответствует числу плательщиков квартирного налога (650 тыс.)²¹¹.

Самый передовой из налогов

Дело, однако, вновь затормозилось. И только с началом «Второй Отечественной», как именовалась Первая мировая война в современной ей пропаганде, подоходный налог был вновь поставлен на повестку. Проект был в очередной раз доработан, и уже в первой половине 1915 г. пресса не сомневалась в его скором принятии. После открытия в июле 1915 г. очередной сессии Госдумы министр финансов П.Л. Барк «энергично настаивал» на срочном обсуждении подоходного законопроекта, и добился того, что в августе он всё-таки был одобрен. В своих воспоминаниях Барк пеняет Думе на то, что подоходным налогом она занималась «крайне неохотно» и так тянула с этим делом, что уже утверждённый законопроект не был своевременно передан в Госсовет, и окончательное принятие закона

²⁰⁹ ГАТО. Ф. Ф-196. Оп. 1. Д. 400. Л. 19–19 об.

²¹⁰ ЦГАРК. Ф. 175. Оп. 1. Д. 52. Л. 87–88 об.

²¹¹ Подоходный налог. Ожидаемое число плательщиков, их доход и сумма налога по исследованию, произведенному податными инспекторами и казенными палатами в 1909–10 году. Спб, 1910. С. II–IV.

отодвинулось на следующий год¹. Томительное ожидание завершилось 6 апреля 1916 г., когда Положение о подоходном налоге было подписано императором².

Подоходный налог образца 1916 года вобрал в себя достижения, уже закреплённые квартирным налогом. Это был налог бессловный, учитывающий лишь доход плательщика. Прогрессивная шкала, если пересчитать твёрдые рублёвые ставки в проценты, простиралась от 7 % до 12,5 %³. Шаг вперёд по сравнению с квартирным налогом: подоходный налог не ограничивался городами из «расписания», а вводился по всей стране. Его платежу подлежали все состоятельные граждане, кроме императорской семьи.

Кроме физических лиц, налог должны были платить и акционерные общества. Ясно, что эта нелогичная черта – следствие невозможности должным образом изменить промысловый налог и, таким образом, штрих не столько к истории подоходного обложения, сколько промыслового.

Сохранились и некоторые другие пережитки долгой борьбы за введение подоходного принципа: квартирный и личный промысловый налоги. Отменить их было бы логично, но они были связаны с избирательными правами. «Не желая затрагивать последних», комиссия Госдумы предложила вместо отмены этих налогов зачитывать их в счёт подоходного⁴. Это предложение и было принято.

Одним из предметов обсуждения при проведении законопроекта через IV Госдуму вновь стал нижний порог обложения. Внося проект, министр финансов Барк предложил понизить порог до 700 руб. Доводы его, по объяснению Финансовой комиссии Госдумы, «сводятся главным образом к указанию на то обстоятельство, что с отменой казенной продажи питей, являвшейся крупнейшим косвенным налогом, всею тяжестью ложившимся на малоимущие классы населения, положение дела существенно изменилось в благоприятном для этих классов смысле»⁵. Речь, таким образом, напрямую шла о том, чтобы подоходный налог перестал быть налогом на богатых. Финансовая комиссия с этим решительно не согласилась, однако в итоге было принято промежуточное решение: установить порог на уровне 850 руб. Только одним из законов 1 июля 1917 г., когда политические обстоятельства

¹ Барк П.Л. Воспоминания последнего министра финансов Российской империи. 1914–1917 гг.: в 2 т. Т. 1. / вступ. ст. и коммент. С.В. Куликова. М.: Кучково поле, 2017. С. 296.

² Сорин Н.В. Закон о подоходном налоге. (Выс. утв. 6 апр. 1916 г. Собр. узак. 1916 г., № 106, ст. 838). Текст закона с комментарием. Пг., 1916.

³ Низшая ступень: с дохода от 850 до 900 руб. платится 6 руб.; высшая: для дохода дохода свыше 400 тыс. руб. платится 48 тыс. руб. + 1250 руб. за каждые полные 10 тыс. руб.

⁴ О подоходном налоге (обсуждение в Государственной Думе) // Омский вестник, 1915, № 171. – 13 (26) августа. С. 2.

⁵ Сорин Н.В. Закон о подоходном налоге. С. 36.

вновь сделают насущной тему «богатые должны платить больше», минимум будет возвращён на уровень 1000 руб. Подоходный налог обретёт таким образом довоенный облик – правда, без учёта того, что цена тысячи рублей за военно-революционные годы существенно изменилась.

Двадцать лет спустя, оглядываясь на год 1916-й, П.Л. Барк будет торжествовать замену «пьяного бюджета» – «трезвым бюджетом» и называть подоходный налог краеугольным камнем обновлённой налоговой системы. «Прочный фундамент для благоустроенных финансов был заложен взамен гнилых пьяных подпорок, были созданы прочные устои равномерного, справедливого подоходного обложения»¹.

Презумпция невиновности для налогоплательщика

Как бы то ни было, сухим остатком реформы 1916 г. можно считать появление в России подоходного налога, нацеленного прежде всего на богатых горожан. Вот почему особую роль приобрёл вопрос о методах проверки налоговых заявлений плательщиков. Остроумное решение этой задачи ещё в обсуждении 1905 года выдвигал проф. И.Х. Озеров. Он предлагал делать подаваемые декларации публичными – чтобы плательщики сами могли проверять друг друга. Однако это предложение было под благовидным предлогом отклонено².

Закон 6 апреля 1916 г. в общем повторил давно испробованный метод податных присутствий. Но присутствия по подоходному налогу коренным образом отличались от известных прежде. Один из чиновников омского правительства, несколько позже объясняя особенность присутствий по подоходному налогу в сравнении с хорошо известными присутствиями по налогу промысловому, выразился так: «Разница заключается в том, что в промысловых присутствиях значительно преобладает функция фискального органа [то есть, определение доходов плательщиков. – А.К.], а в подоходных присутствиях – функция общественного контроля» (над действиями податного надзора)³.

В основе работы присутствия по подоходному налогу лежала презумпция невиновности плательщика. Если в правдивости заявления плательщика появлялось сомнение у членов присутствия по налогу промысловому, квартирному или с городской недвижимости, то доказывать правоту предлагалось плательщику. Говоря точнее, присутствие вообще не высказывало сомнений, а просто исправляло заявленную цифру по своему разумению, никак это не объясняя. Плательщику давалась лишь возможность обжаловать это исправление, представив юридически бесспорные доказательства своей истинной прибыли (истинной цены квартиры, и т.д.). Даже небогатые архивы сибирского податного надзора сохранили немало

¹ Барк П.Л. Воспоминания последнего министра финансов Российской империи. Т. 1. С. 296.

² ГАТО. Ф. Ф-196. Оп. 1. Д. 400. Л. 46 об. – 47.

³ ГАТО. Ф. Ф-196. Оп. 7. Д. 14. Л. 146.

жалоб торговцев и прочих городских обывателей, пытающихся доказать несправедливость предъявленной им суммы. В подавляющем большинстве случаев эти претензии отвергались как «голословные».

Присутствие же по подоходному налогу, напротив, обязано было доказать плательщику, что его данные вызывают сомнение. Увеличение заявленной плательщиком суммы дохода без предварительного запроса от него дополнительных доказательств не допускалось. Если же такой запрос делался, то члены податного присутствия должны были «точно указать, какие именно показания они считают сомнительными, по каким основаниям, и что именно должно быть объяснено или подтверждено плательщиком» (ст. 103). Один из практиков податного дела с огорчением констатировал летом 1917 г., что под «основаниями» здесь имелись в виду не просто умозаключения и не туманные «сведения членов присутствия» (что являлось достаточным обоснованием для решения по промысловому налогу). Имелись в виду документы, которые при необходимости можно было бы предъявить в суд. При этом финансовые документы плательщика, конечно, составляли его личную тайну¹. Всё это в совокупности очень ограничивало податных чиновников, делало общение с плательщиками совершенно непривычным.

Правда, в сентябре 1917 г. Департамент окладных сборов распространил «разъяснение» в пользу податных инспекторов, предложив утончённую трактовку слова «сомнение». «На Участковое Присутствие не возлагается обязанности доказывать неверности деклараций, оно имеет право заявлять сомнения на основании тех или иных данных или соображений. Плательщик же обязан эти сомнения устранить, чем и будет доказываться верность его показаний». В случае же, если сомнения не устранены, присутствие «не ограничено в своём праве» пользоваться не только «конкретными данными» в его распоряжении, но даже «оценочными нормами»². Оценочные нормы – это, например, установление единой для каждой отрасли нормы прибыльности, что вызывало такие нарекания к промысловому налогу. Допущение, хотя бы с оговорками, изгнанных было из подоходного налога оценочных норм – это серьёзная заявка на ограничение неприкосновенности плательщиков. Сентябрьский циркуляр не закрыл эту тему. Обсуждение того, как должны соотноситься права плательщиков и податного надзора, продолжалось и в 1918, и в 1919 гг.³

Фискальный интерес против страховых секретов: кто – кого

Лингвистически-юридические изыски Департамента окладных сборов – это творческое применение уже принятого закона. Но ещё на этапе его разработки требовалось разрешение другого вопроса: где инспектору брать юридически значимые доказательства для выведения плательщиков на

¹ К.П. Доказательство декларации плательщиков // Вопросы податного обложения. 1917. № 15–16, 1917 г. Столбец 20–24.

² ЦГАРК. Ф. 562. Оп. 1. Д. 56. Л. 131–132.

³ ЦГАРК. Ф. 342. Оп. 1. Д. 793. Л. 18–23 об.; Ф. 562. Оп. 1. Д. 56. Л. 152–158.

чистую воду. Ясно, что при такой юридической защищённости плательщиков, какая закладывалась законом, этот вопрос становился ключевым. Его решение к 1916 году имело уже свою историю. Первые следы борьбы за сведения о финансовых данных плательщиков обнаруживаются в начале первой половине 1890-х годов – как раз тогда, когда появился квартирный налог, исчислявшийся в зависимости от цены занимаемого жилья.

Пореформенная Россия – время прорыва в борьбе с пожарами и их последствиями. И если массовое появление пожарных дружин не исключило полностью катастрофических общегородских пожаров (хотя и сделало их менее частыми), то массовое появление страховых обществ (и взаимных, и акционерных) и даже страховых союзов создало верное средство получения денег для восстановления уничтоженного. Платёж страховому обществу стал такой же неотъемлемой частью бюджета горожанина, как покупка дров для отопления. Благодаря этому страховые общества располагали если не полными данными по городской недвижимости, то близкими к тому. И понятно, что при заключении договора в страховом обществе занижение цены дома интересам налогоплательщиков противоречило. Данные, значит, были не только полными, но и достоверными.

Логично, что податные инспектора стали требовать у страховых обществ сведений о страховых оценках недвижимостей. Наталкиваясь на отказы, они жаловались в казённые палаты, но и это не всегда помогало. Министерство финансов тогда прибегло к помощи силовых органов, и в марте 1893 г. министр внутренних дел сообщил, что «им сделано распоряжение о доставлении агентами акционерных обществ органам Министерства финансов имеющихся данных об оценках застрахованных недвижимых имуществ». Сообщая об этом на места, Минфин уточнял, что запрашивать можно лишь «обозначение имущества и его владельца и сумму его страховой оценки», не требуя данных о сумме страховых платежей и не обременяя страховщиков «составлением сложных по сему предмету ведомостей – чему были в практике Податных Инспекторов примеры»¹.

Но и «простое» составление списков домовладений с именами и ценами не устраивало страховщиков. Споры продолжались. В начале февраля 1895 г., обращаясь к директору департамента окладных сборов И.Д. Слободчикову, руководство «Санкт-Петербургского общества страхований от огня имуществ» указывало, что составление «списков страхований Общества для целого района» (чего требует податная инспекция) неприемлемо, так как «такие списки, попав в руки агентов конкурирующих с нами других страховых Обществ, являлись бы несовместимыми с интересами С.-Петербургского Общества». Вместо этого страховщики изъявляли готовность выдавать сведения на запросы «по каждому отдельному случаю»². Формулировка оставляет некоторый простор для трактовок. Но в общем видно стремление ограничить

¹ РГИА. Ф. 573. Оп. 13. Д. 15544. Л. 8.

² Там же. Л. 6–6 об.

участие страховых обществ выдачей отдельных цифр в виде исключения, с тем чтобы основную базу данных инспектора составляли иными способами.

Министерство, вроде бы удовлетворяя пожелания страховщиков, в дополнительном «разъяснении» казённым палатам всё же использовало другую формулу: «Податные Инспектора должны препровождать к агентам списки или ведомости недвижимых имуществ, относительно которых требуются сведения, обязанность же агентов должна ограничиваться проставлением одних страховых оценок в подлежащей графе списков»¹. В отличие от пожеланий страховщиков, эта формула подразумевает не штучную работу по отдельным спорным случаям, а массовое предоставление сведений, которые станут основным материалом для определения облагаемой базы.

Одновременно Минфин вёл сложные переговоры с МВД, в составе которого действовал особый Страховой комитет. 20 февраля 1895 г. за подписью С.Ю. Витте было отправлено отношение в МВД, связанное с ходатайством в Министерство финансов со стороны оценочной комиссии Херсонского губернского земства. Передавая дело на усмотрение своего коллеги, министр финансов высказывал и собственное мнение. Подыгрывая полицейским устремлениям МВД, он не соглашался с необходимостью для земцев получать от страховых обществ сплошные сведения – пусть или у податных инспекторов берут, или запрашивают выборочно. Попутно и о правах податных инспекторов автор отношения высказывался, как будто, в ограничительном смысле: мол, сплошную выборку они требовать не имеют права. Но на самом деле предлагал установить порядок отношений, выходящий за рамки циркуляра 1893 года. «Было бы вполне достаточно сообщение страховыми обществами и их агентами Податным Инспекторам, по требованию последних, точных и полных списков застрахованных в обществах недвижимых имуществ, с указанием их местонахождения и имени владельца. Зная, в каком именно обществе имущество застраховано, Инспекторы могли бы безо всяких затруднений и без какого-либо обременения страховых обществ требовать по всем имуществам, по коим страховые данные им нужны, надлежащие сведения»².

То есть, финансовая тайна вроде бы соблюдалась – сведения о цене имущества предлагалось передавать только по запросу. И всё же от страховщиков требовались полные списки застрахованных имуществ – как раз то, от чего они открещивались.

«Высказанные выше соображения, о коих я предполагаю поставить в известность оценочные комиссии, было бы, по моему мнению, нежелательным сообщать страховым обществам, дабы не давать последним повода входить в оценку существа требований Комиссий или податных

¹ РГИА. Ф. 573. Оп. 13. Д. 15544. Л. 5.

² Там же. Л. 10–10 об.

Инспекторов о доставлении необходимых им сведений»¹ – оговаривался С.Ю. Витте в заключение. Похоже, что случаи утечки из МВД сведений о межведомственных переговорах уже были. Полицейское руководство в данном случае играло на стороне тех, кто ограничивал возможности привлечения столичных обывателей (а заодно и провинциальных горожан) к налогам.

Не удивительно, что «тонкое предложение» министра финансов было опознано Страховым комитетом как враждебный выпад и отклонено со ссылкой на трудоёмкость этой работы и на священность финансовой тайны. Правда, Минфин в очередном отношении опроверг доводы полицейских и привёл новые собственные: в отсутствие списков страхований инспектора «вынуждены вести обширную предварительную переписку с многочисленными страховыми обществами, с единственной целью установить, застраховано ли и в каком именно обществе известное имущество»². Но ни И.Н. Дурново, руководивший МВД до октября 1895 г., ни его преемник И.Л. Горемыкин не стали продолжать препирательство. «Понуждение было послано 2 марта 1896 г. за № 2049. Ответа до сих пор нет» – гласит помета сотрудника Минфина на последнем из документов этого дела, закрытого в августе 1899 г.

Даже в эпоху могущественного С.Ю. Витте Минфину не удалось добиться от МВД поддержки своих претензий на раскрытие частными фирмами секретов своих клиентов. С появлением подоходного налога борьба развернулась вновь. Теперь податную инспекцию интересовали не только страховые общества, но и банки – и не только они.

Закон, что дышло: тайна банковских вкладов

Статья 100 Положения 6 апреля 1916 г. устанавливала, что, помимо государственных учреждений, «кредитные установления и страховые, транспортные, экспедиторские, железнодорожные и пароходные предприятия обязаны бесплатно сообщать требуемые учреждениями по подоходному налогу сведения, могущие служить к выяснению доходов отдельных плательщиков». Сразу закрывалась отговорка насчёт трудоёмкости этой работы: при затруднительности сообщения таких сведений предприятия «обязаны допускать председателя участкового присутствия <...> к обозрению всякого рода актов, книг, документов и прочих имеющихся у них сведений и к извлечению из них необходимых для обложения сведений».

Дополнительными источниками сведений должны были стать данные квартирных хозяев: они обязывались сообщать сведения о своих квартирантах (ст. 77). Шаг вперёд был сделан и по части учёта зарплаты: ст. 79 устанавливала, что правительственные учреждения, и главное – частные предприятия обязывались ежегодно сообщать податному надзору «списки

¹ Там же. Л. 10 об.

² РГИА. Ф. 573. Оп. 13. Д. 15544. Л. 11–12 об.

лиц, получающих от них жалование, пенсии и всякого рода вознаграждение». В инспекторском обиходе это получило название «работодательских карточек»¹. Во избежание сомнений, в законе точно указывалось, что речь идёт и об именах, и о суммах дохода, и о месте жительства. Все эти данные не отменяли необходимости для плательщика подавать «заявления», а лишь служили вспомогательными материалами для проверки инспектором поданных деклараций. Притом заявление неверных сведений могло повлечь большой штраф – до 300 руб. Статьи 79 и 100 повисли над плательщиками дамочным мечом, побуждающим их к честности при подаче деклараций.

На деле всё оказалось сложнее. Инструкции «разъяснили» смысл закона таким образом, чтобы запросы делались по каждому отдельному плательщику – хотя оговорка законодателя о возможной «затруднительности» выполнения запроса наводит на мысль о противоположном толковании. Это, – сетовал весной 1917 г. один из авторов профильного издания, – фактически выводит доход от денежных капиталов из-под проверки².

Интересен в этом смысле циркуляр Управления государственными сберегательными кассами от 21 февраля 1917 г., «препровождённый для руководства» в казённые палаты из Департамента окладных сборов. Прежде всего, в глаза бросаются слова, призванные, как будто, ограничить аппетиты податной инспекции: «на точном основании ст. 100 Положения», сберегательные кассы обязаны сообщать податному надзору «лишь сведения, могущие служить к выяснению доходов отдельных плательщиков налога, и притом не иначе, как по отдельным требованиям со стороны податных органов»³. Сопоставляя эту цитату с приводившейся выше выдержкой из самой статьи 100, легко видеть, что выделенные автором циркуляра условия как раз являются не точным изложением закона, но его вольной трактовкой в интересах банкиров. Но именно эта трактовка была закреплена в инструкции от 28 ноября 1916 г., так что, действительно, законодательству она соответствовала.

Из этого тезиса, однако, делается не вполне логичный вывод, притом по своей направленности обратный самому тезису: «В соответствии с сим и для устранения среди клиентов сберегательных касс каких-либо опасений за нарушение тайны по принадлежащим им вкладам, Государственные сберегательные кассы должны по возможности стремиться к тому, чтобы необходимые для чинов податного надзора сведения о вкладчиках сберегательных касс сообщались названным чинам самими кассами». Завершался циркуляр указанием на тот случай, если всё же сообщённых

¹ Подоходный налог. Списки служащих и рабочих (работодательские карточки) // Вопросы податного обложения. 1917. № 2. Столбец 10–12.

² Б.В. Забронированный доход // Вопросы податного обложения. 1917. № 11. Столбец 11–14.

³ ЦГАРК. Ф. 562. Оп. 1. Д. 56. Л. 51–51 об. Подчёркнутое выделено автором циркуляра.

сведений податному инспектору покажется мало: допускать его (как и обязывает закон) к осмотру лицевых счетов («в неприсутственное, однако, время»).

Начав, таким образом, за здравие тайны вкладов, автор циркуляра кончил за упокой. Логичным объяснением этому странному противоречию может быть такое. «Заздравная» часть формулирует общий для всех кредитных учреждений консенсус, в котором Министерство финансов вынуждено было пойти на уступку магнатам финансовой жизни. Но уж в своей собственной епархии (Управление сберкассами – подразделение Минфина) финансовое ведомство установило желанный порядок.

Полезно сопоставить циркуляр Управления сберкассами с очень похожим (и несколько более ранним – 6 февраля) циркуляром Госбанка¹. Используя в целом очень похожие формулы, и точно так же напоминая о необходимости допустить инспектора (если он пожелает) к осмотру документов, руководство Госбанка в чём-то выражается более осторожно. Наиболее удобный порядок выдачи необходимых сведений предлагается установить по соглашению с податным надзором; стремления сообщать все необходимые сведения заблаговременно от самого банка не видно. Это логично: если Сберкассы предназначались для мелких вкладчиков с их рублями и гривенниками, то Госбанк работал с солидными клиентами, которые требовали не менее трепетного отношения, чем в частных банках.

Отголосок той же борьбы виден и в циркуляре Департамента окладных сборов от 29 апреля 1917 г. Директор департамента Г. Курило сообщал подчинённым, что почтово-телеграфные учреждения «как правительственные учреждения» обязаны не только сообщать требуемые для определения подоходного налога сведения, но и «в случае затруднительности сообщения этих сведений», допускать податную инспекцию «к обозрению книг и документов по пересылке ценностей и золота и извлечению из них необходимых сведений»². Документ выдержан в победном тоне, а между тем он всего лишь пересказывает прописанное в законе. Значит, в общении с частными учреждениями соблюдать эту норму удавалось не всегда.

Впрочем, Министерство не сдавалось и смогло с выгодой для своего дела использовать июньское обострение внутривластного положения. Большевики тогда на I Съезде Советов требовали арестовать 50–100 «крупнейших миллионеров», Временное правительство в один день 12 июня приняло сразу три дополнительных налога для богатых, а Департамент окладных сборов устроил особое Совещание с банкирами. Гвоздём программы было участие в переговорах Комитета Съезда представителей акционерных банков коммерческого кредита. Именно эта разновидность кредитных учреждений сосредоточила сливки тех, кто пользовался услугами банков. Участники Совещания договорились, что банкиры обязаны (!)

¹ ЦГАРК. Ф. 562. Оп. 1. Д. 56. Л. 53–54.

² Там же. Л. 58.

сообщить податному надзору «сведения по карточной системе о всех тех лицах, которые получили за минувший 1916 год доход» от вкладов или ценных бумаг в данном банке¹.

Ни государственный закон, ни министерская инструкция о подоходном налоге не положили конец выяснению вопроса о соотношении прав и обязанностей плательщиков и государства. Именно с этим вопросом связано то превращение подоходного налога, которое произошло в ближайшие годы после принятия Положения 6 апреля. Для понимания этого последнего превращения необходимо сначала разобрать, как на самом деле рассчитывались налоги в дореволюционной России, как работали низовые податные органы – и городские присутствия, и крестьянская община.

Первая мировая война подвела итог мучительно медленной реформе налоговой системы на протяжении шести десятилетий капиталистической России. Реформа остановилась на пороге всеобщего подоходного налога, так и не перешагнув этот порог. Но усилия нескольких поколений реформаторов не пропали даром. На руинах старой системы, разрушенной окончательно в 1885 г., возникла новая, передовая. Скелет её ещё не окреп, она не могла взять всю нагрузку, лежавшую прежде на косвенных налогах. Но это была современная система, передовая и по общему смыслу (богатый платит больше), и по вытекающим из него технологическим решениям (окладная система, прогрессивность, личная ответственность). Новая система требовала вглядываться в лицо каждому плательщику – и эта задача не могла пока быть решена без участия самих плательщиков. По всей России появились податные присутствия, в которых чиновники и представители общества совместно занимались определением величины налогооблагаемой базы, от которой зависел и размер сборов. При всех существенных различиях между разными видами присутствий, соединение представителей государства и общества должно было гарантировать соблюдение взаимоисключающих интересов и плательщиков, и казны. Так это было в теории. Пора перейти к тому, как это выглядело на практике.

¹ ЦГАРК. Ф. 562. Оп. 1. Д. 56. Л. 78–79 об.