



# Всесвітня історія

УДК 94:336.221.1:338.2"1927/1929"(470.23)

О. М. Орленко

## ПОДАТКОВИЙ АПАРАТ ЛЕНІНГРАДА В ДРУГІЙ ПОЛОВИНІ 1920–х рр.

*Стаття присвячена питанням функціонування податкового апарату Ленінграда в другій половині 20-х рр. ХХ ст. Зазначено, що даний період характеризувався заходами, спрямованими на збільшення ефективності діяльності податкових органів міста шляхом вдосконалення внутрішньої структури податкового апарату, підвищення рівня кваліфікації його співробітників. Зроблено висновок, що нестабільність податкового законодавства, слабкість податкового обліку і контролю ставали підґрунтям для зростання податкових правопорушень у Ленінграді в роки непу, незважаючи на розроблену систему покарань.*

**Ключові слова:** неп, податкові правопорушення, камера народного суду, хабарництво.

Особливу увагу науковців привертає податкова проблематика, оскільки питання вдосконалення податкового законодавства, реформування системи податків і зборів, податкового апарату становлять ключові засади економічної політики держави, особливо сьогодні в умовах внутрішньоекономічної кризи. З огляду на це, звернення до історичних традицій функціонування податкової системи в період суспільних трансформацій створює умови для об'єктивного відтворення реалій радянської податкової політики 1920-х рр., виваженого дослідницького аналізу її здобутків і прорахунків.

Окремі аспекти проблеми розбудови податкового апарату Ленінграда були в центрі уваги російської дослідниці М.А. Розової [1]. Предметом вивчення авторки була діяльність фінінспекції з прямих податків у Петрограді (Ленінграді) в 1921–1929 рр. Основну увагу М.А. Розова приділила проблемам формування кадрового складу податкових органів міста з реалізації виключно прямого оподаткування, що знижує цінність праці для вивчення питання функціонування податкового апарату Ленінграда в цілому. Крім того, акцентуючи значну увагу на проблемі боротьби з неплательщиками податків, дослідниця залишила поза увагою створення в місті камери народного суду з податкових справ, що займалася судочинством у податковій сфері, хоча саме в Ленінграді була започаткована ця структура. Інші дослідники не використовували приклад Ленінграда в своїх роботах, однак подані в них матеріали дозволяли прослідкувати загальні тенденції розбудови податкового апарату СРСР [2].

Зважаючи на недостатнє висвітлення досліджуваного питання, мета статті полягає в аналізі заходів, спрямованих на підвищення ефективності роботи податкового апарату в Ленінграді в другій половині 1920-х рр., визначенні проблем, з якими стикалися податківці у своїй роботі.

Активний процес відновлення системи оподаткування в 1920-х рр. був обумовлений низкою причин. По-перше, стягнення грошових податків і зборів зміцнювало й оздоровлювало грошовий обіг. По-друге, податки стали одним із перших і вагомих джерел наповнення державного бюджету. По-третє, податки розглядалися радянською владою як засіб обмеження приватнокапіталістичних елементів в економічному житті країни.

Одночасно із розробкою основних принципів податкової політики перед радянською владою постало питання побудови відповідного апарату стягнення. Це відбувалося в короткий термін і прискореними темпами. Останнє впливало на ефективність його роботи з проведення оподаткування в місті.

Запорукою успіху функціонування системи оподаткування в другій половині 1920-х рр. було налагодження системи стягнення за умов постійного вдосконалення податкової системи та змін в економічному житті. Так, у 1928 р. в умовах чергової кризи непу в країні відбулася докорінна реформа всієї системи стягнення податків. Створювалися спеціальні відділи із функціями стягнення податків, до яких передавалося й окладне рахівництво із прямих податків [1, с. 106].

Варто зазначити, що проведення даної реформи супроводжувалося жвавою дискусією в суспільстві. Так, за підрахунками НКФ СРСР податковий інспектор витрачав до 50 % свого часу на роботу зі стягнення недоїмок. У той же час фінансові агенти, до компетенції яких і належало це стягнення, до 40 % часу витрачали на оподаткування. На думку прибічників реформи, це було яскравим свідченням нераціонального розподілу праці [3, с. 2]. Натомість у Ленінграді комісія з обстеження умов праці в інспекторських дільницях прийшла до протилежних висновків. Так, вона зазначила, що робота фінагентів з оподаткування компенсувала час, що затрачував інспектор на стягнення податків. Відтак централізація апарату стягнення в Ленінграді була визнана нераціональною [4, с. 8].

Між тим із 1928/1929 р. в Ленінграді була введена централізована система стягнення. Місто розподілялося на 6 районів, на чолі кожного з яких був районний інспектор. Стягнення недоїмок із юридичних осіб зосереджувалося у спеціальному відділі групи стягнення, що діяв через особливу агентуру. Завдяки новій системі податкові інспектори звільнялися від роботи зі стягнення, а весь свій час присвячували справі оподаткування. Централізована ж робота зі стягнення недоїмок надавала можливість прискорити процес ліквідації несплати сум податку [5, с. 10].

Особливістю ленінградського апарату було обслуговування облфінвідділом одночасно всіх фінансових функцій по місту. Це викликало перевантаженість обласного фінансового відділу справами Ленінграда. Все це зумовлювало необхідність створення самостійного для міста Ленінграда міського фінансового відділу [6, с. 112].

Значним досягненням ленінградського апарату було широке залучення місцевої спільноти до процесу проведення фінансових заходів. Ця частина роботи була недостатньо налагоджена в багатьох фінансових органах країни. Незважаючи на всі заходи, що проводилися радянським керівництвом із метою покращення ефективності роботи податкового апарату протягом 1920-х рр., проблему із надходженням сум податкових платежів у повному обсязі вирішити не вдалося. Крім того, залишалось актуальним і питання несплати податків та податкових злочинів.

Наприкінці 1920-х рр. приватник продовжував вдаватися до різних заходів з метою приховання свого майна та фактичних доходів. Без активної допомоги з боку громадськості Ленінграда виявити апаратом стягнення справжні доходи приватника та його майно було майже неможливо [7, с. 2].

На початку 1928 р. в місті відбулися арешти начальника податкового управління Ленінградського облфінвідділу Тер-Аванесова та більше десятка фінінспекторів. Також були заарештовані крупні несплатники, зокрема Крафт і Сальман. Слідчі органи виявили факти дачі несплатниками хабара фінінспекторам за зниження податків. Майже всі підозрювані в справі визнали свою провину [8, с. 242].

Лев Шейнін у своїх спогадах визначив причини хабарництва в податкових органах Ленінграда. Основними мотивами, на його думку, були пияцтво, аморальна атмосфера, безпринциповість, жадібність. Автор навів один із епізодів справи. Так, фінінспектор Платонов настільки потрапив під вплив несплатника Гірса через свою жадібність, що той від його імені брав хабарі [8, с. 244].

Приватні торговці та великі кустарі мали чимало засобів ухиляння від сплати прибуткового та промислового податків. У липні 1929 р. у "Фінансовому бюлетені обласного фінансового відділу" [9, с. 5] було опубліковано один із способів, який набув надзвичайної популярності серед приватнокапіталістичних елементів Ленінграда наприкінці 20-х рр. ХХ ст. Так, платник розвивав свої торговельні та промислові операції до можливого максимуму, відповідно, зростали й цифри в його обліковій картці. За місяць до першого строку сплати податків платник закладав своє нерухоме майно до товариства взаємного кредиту, а більш-менш цінне рухоме майно виводив "без зазначення адреси". Відбувався опис майна несплатника та продаж його з торгів. Після всіх запобіжних заходів, вжитих приватником до цього моменту, виходило, що "левова" частка суми реалізованого майна йшла на задоволення заставних претензій товариства взаємного кредиту. Тобто фактично ця сума залишалася в несплатника, адже він вже отримав її у вигляді позики.

10 січня 1927 р. рішенням РНК РРФСР було введено правила опису та продажу з публічних торгів майна несплатників, а отже, і створення податкової аукціонної камери. Варто зазначити, що до цього часу у великих містах, зокрема й у Ленінграді, податкова інспекція була звільнена від проведення опису. Дані операції проводилися через ломбард [10, с. 18].

Практика передавання майна податкових несплатників до ломбарду зі спеціальною аукціонною камерою була започаткована в Москві в 1925 р. Незабаром приклад столиці наслідував і Ленінград [10, с. 18]. Однак дана практика мала свої недоліки. Так, ломбарди були відокремлені від фінансових органів господарською одиницею. Тому вони не були зацікавлені в отриманні найбільшого зиску для фіскальних органів. Звідси цілий ряд таких недоліків, як реалізація описів за принципом найбільшого зиску для аукціонної камери, продаж вилученого майна за низькими цінами та затримка в його реалізації, затримки з переказами грошових сум у фіскальні органи тощо [10, с. 18].

Податкова аукціонна камера була створена в Ленінграді 9 листопада 1927 р. [11, с. 2]. Як уже зазначалося, до цього моменту Ленінградський фінвідділ проводив торги через міський ломбард і через своїх рядових фінансових агентів. Однак така практика виявилася неефективною. Відсоток реалізації недоїмок камерою був значно вищим, ніж у ломбарді, а відсоток повернень – вдвічі меншим. Ця ситуація мала цілком раціональне пояснення. Так, у камери ліквідація недоїмок – це завдання, для ломбарду ж – лише засіб отримання винагороди. Виходячи з цього камера розбиралася в неоднозначних описах, а ломбард одразу ж повертав їх фінансовому відділу [11, с. 2]. Крім того, робота камери обходилася скарбниці вдвічі дешевше за ломбард. Отже, створення камери було успішним і вигідним рішенням у справі продажу майна несплатників податку.

У жовтні 1928 р. у "Фінансовому бюлетені" обласного фінансового відділу [12, с. 2-3] констатувалося найбільше зростання недоїмки в місті (а не в округах), а також у приватному секторі. Так, у Ленінграді цей показник становив 85 % при середньому в РРФСР 75 % (на 1 серпня 1928 р.). Така ситуація пояснювалася закриттям та відходом "у тінь" приватних підприємств, а отже, й зростанням їх частки в недоїмці.

На кінець 1928 р. ефект стягнення несплатених сум податку зростав. Це пояснювалося перенесенням уваги податкового апарату на більш великі, головним чином державні та кооперативні підприємства [12, с. 2-3].

Податкові злочини в роки непу розглядалися не лише з економічної точки зору, а й як вираження прихованої протидії радянській владі. Варто зазначити, що велика кількість податкових правопорушень

викликала необхідність створення спеціальних народних судів. Уперше в країні питання створення спеціальної камери народного суду з податкових справ подало на порядок денний у Ленінграді ще в 1925 р. [13, с. 2]. Це було зумовлено тим, що в місті нараховувалося 22 відділення народного суду, які були надзвичайно розкидані територіально. За такого стану речей обмежений штат юрисконсультів не був у змозі обробити належним чином всі справи, що накопичувалися в багатьох судах. Крім того, значна частина процесів проходила навіть без участі представників фінорганів. Все це впливало на правильність розгляду податкових справ та уповільнювало судовий процес, що, у свою чергу, ускладнювало стягнення недоїмок сплати податків із фізичних та юридичних осіб. Враховуючи вищесказане, фінансовий відділ Ленінграда прийняв рішення про створення в місті спеціальної судової камери, до компетенції якої були віднесені як кримінальні, так і цивільні справи. У подальшому подібна камера була створена і при Московському фінансовому відділі.

До кримінальних справ включалися питання злісної несплати податків та пов'язані з цим шахрайські дії (ст. 60, 62 та 169, ч.2, КК). Також до цієї категорії належали приховання спадкового майна, що мало переходити за актами дарування, та штучне заниження вартості майна з метою ухиляння від закону про спадкування й дарування (ст. 63 КК). До кримінальних справ також були віднесені питання порушення акцизних правил і правил особливого патентного збору (ст. 100 КК), розтрата майна, яке було описане у недоїмників у порядку примусового стягнення податків (ст. 168, ч.1 КК), порушення правил зберігання торгових книг, що підлягали сплаті гербовим збором, документів та діловодних паперів, неперед'явлення останніх під час ревізії по гербовому збору [14].

До цивільних справ було віднесено позови третіх осіб до фінвідділу про визнання права власності на майно, описане у недоїмників інспекцією з прямих податків; позови фінвідділу до третіх осіб, що завдали збитків скарбниці ненаданням інформації про їх грошову заборгованість перед особами, які не сплатили в повному обсязі державних податків, чи позови до осіб, які не виконали вимог фінвідділу про утримання цих грошових заборгованостей. Також до громадянських справ належали позови фінвідділу про стягнення різного роду заборгованостей, що були подані за дорученням інших фінорганів [14].

Отже, камера народного суду з податкових справ почала функціонувати в Ленінграді в квітні 1927 р. [13, с. 2]. Її створення виправдало себе вже в перші роки існування. Діяльність відповідної камери дозволила сконцентрувати в одному місці досить велику кількість податкових справ. Так, за період з 1 січня до 1 жовтня 1928 р. з 3 310 справ, що розглядалися в різних судах, податковою камерою було вирішено 1 704 справи, тобто 51,5 % [13, с. 2]. Крім того, збільшилася швидкість розгляду справ. Одночасно було вирішено проблему з присутністю юрисконсультів під час їх розгляду. Відтепер вони були присутні на розгляді абсолютної більшості справ.

Внаслідок діяльності камери народного суду з податкових справ у Ленінграді значно знизився й відсоток скасованих вироків та рішень. Так, із 164 справ, оскаржених з 1 жовтня 1927 р. до 1 липня 1928 р., скасовано було лише 19 вироків і рішень, що становило 11,5 %. Це з урахуванням того, що за весь вказаний час камерою розглянуто було 1 673 справи. Протягом періоду з 1 жовтня 1927 р. до 1 липня 1928 р. з кримінальних справ засуджено було 224 особи (часто з конфіскацією майна) та виправдано 8, тобто 3,5 % [13, с. 2].

Таким чином, зростаюча кількість справ із податкових злочинів викликала необхідність створення податкових судів, зокрема з 1927 р. у Ленінграді почала свою діяльність перша в країні камера народного суду з податкових справ. Досвід її створення в місті був позитивний. Однак зі згортанням нової економічної політики наприкінці 1920-х рр. фактична діяльність камери була припинена, хоча юридично вона продовжувала своє існування. Припинення функціонування камери пояснювалося зміною економічної кон'юнктури в місті: майже повне витіснення приватнокапіталістичних елементів з економічної сфери та переорієнтація податкової системи на оподаткування усупільненого сектору робили її існування непотрібним.

Однак податковий апарат продовжував вести боротьбу з неплатниками податку. Так, зростала не лише кількість притягнутих до кримінальної відповідальності осіб, а й кількість засуджених. Так, у Ленінграді було позбавлено волі на строк не більше 1 року в жовтні 1929 р. 22 особи, в листопаді – 39, грудні – 73, січні 1930 р. – 117, а в лютому – 100 чол. [15, арк. 49].

У квітні 1929 р. на XVI конференції ВКП(б) була прийнята резолюція про необхідність вжити заходів з метою "покращення" особистого складу радянського апарату. Конференція запропонувала організувати "чистку" апарату від елементів, які "розклалися, перекручували радянські закони, зрощувалися з куркулем і непманом...", та замінити їх новими кадрами, що "зросли на фабриках та заводах" [16, с. 308].

Цей курс був спрямований на посилення робітничого керівництва в податкових органах. Так, Ленінградський обласний фінансовий відділ повідомляв про успіхи в даному напрямку роботи. Зазначалося, що завідуючий Управлінням прибутків та його заступник – робітники, висунені на керівну посаду з низового апарату. На 1 квітня 1930 р. робітничий прошарок відповідальних виконавців у Податковому управлінні становив 31,3 % [15, арк. 53].

У виданні Ленінградської ради РСД за 1929 р. зазначалося, що в "Облфо на передовій лінії боротьби з приватником податковий апарат вкрай засмічений. Чистка відбувається досить повільно. У Ленінграді немає буквально жодної благополучної ділянки: Антіпов – інспектор 56-ї – найважливішої ділянки, до якої належить Олександрівський ринок, цитадель приватного капіталу. На цій ділянці привертає увагу занижене обкладання ринкових торговців, дуже багатьох... Чи треба дивуватися, що приватник у Ленінграді так важко

піддається регулюючому впливу фінансового апарату, що він так віртуозно ховається від оподаткування» [17, с. 3].

Таким чином, відбудова податкової системи в роки нової економічної політики проходила одночасно із налагодженням роботи податкового апарату, який не завжди встигав пристосуватися до швидких змін у податковій та економічній сферах країни. Друга половина 20-х рр. ХХ ст. характеризувалася заходами, спрямованими на збільшення ефективності діяльності податкових органів Ленінграда шляхом вдосконалення внутрішньої структури податкового апарату, підвищення рівня кваліфікації його співробітників. На склад податкового органу міста наприкінці 20-х рр. ХХ ст. впливала і загальнодержавна політика, спрямована на посилення робітничого керівництва.

Однак нестабільність податкового законодавства, слабкість податкового обліку і контролю ставали підґрунтям для зростання податкових правопорушень в Ленінграді в роки непу. Даному періоду було притаманне масове ухиляння від сплати податків, незважаючи на розроблену систему покарань. Ефективною спробою вирішити дану проблему було створення камери народного суду з податкових справ у місті. Однією з рис досліджуваного періоду слід визначити низький рівень правосвідомості як співробітників податкових органів, так і платників податків. Останнє завжди є характерною рисою для перехідного періоду. Крім того, населення дійсно не мало можливості виконати всі податкові запити держави, які часто були непомірно високими. Значним досягненням ленінградського податкового апарату було залучення місцевої спільноти у процес проведення фінансових заходів. Незважаючи на всі заходи, що проводилися радянським керівництвом із метою покращення ефективності роботи податкового апарату протягом 1920-х рр., проблему із надходженням сум податкових платежів у повному обсязі вирішити не вдалося.

#### Джерела та література

1. Розова М. А. Финансовая инспекция Петрограда-Ленинграда в 1921–1929 годах : Структура, кадры, основные направления деятельности : дис. ... канд. ист. наук : 07.00.02. / М. А. Розова. – СПб., 2005. – 247 с.
2. Петухова Н. Е. История налогообложения в России IX–XX вв. : учеб. пособие для студ. вузов, обуч. по спец. 08.01.05 «Финансы и кредит» и 08.01.07 «Налоги и налогообложение» / Н. Е. Петухова. – М. : Вузовский учебник, 2009. – 415 с.
3. Лившиц Б. О реорганизации аппарата взыскания / Б. Лившиц // Финансовый бюллетень Ленинградского областного финансового отдела. – 1928. – № 22(127). – С. 2-3.
4. Зеликсон И. Следует ли реорганизовать аппарат взыскания / И. Зеликсон // Финансовый бюллетень Ленинградского областного финансового отдела. – 1928. – №25(130). – С. 8.
5. Г. Ф. Новая система взыскания в г. Ленинграде / Г. Ф. // Финансовый бюллетень Ленинградского областного финансового отдела. – №38(143). – 1928. – С. 10.
6. Федоров П., Озеров П., Правдолюбов Е. Финансовое положение и финработа в Ленинградской области / П. Федоров, Е. Озеров, Е. Правдолюбов // Вестник финансов. – 1929. – №8. – С. 103-112.
7. Свердлов С. Испытание аппарату взыскания / С. Свердлов // Финансовый бюллетень Ленинградского областного финансового отдела. – 1929. – №41. – С. 2-3.
8. Шейнин Л. Записки следователя / Л. Шейнин. – Южно-Сахалинск : Дальневост. кн. изд-во, 1985. – 223 с.
9. Осовский С. Еще об одном ухищрении недоимщиков / С. Осовский // Финансовый бюллетень Ленинградского областного финансового отдела. – 1929. – №28. – С. 5.
10. Бирюков И. О продаже имущества недоимщиков / И. Бирюков // Финансы и народное хозяйство. – 1928. – №45 – С. 18.
11. Смирнов Е. Налог на сверхприбыль / Е. Смирнов // Финансовый бюллетень Ленинградского областного финансового отдела. – 1928. – №38. – С. 2.
12. Смирнов Е. Что сделано по ликвидации недоимок / Е. Смирнов // Финансовый бюллетень Ленинградского областного финансового отдела. – 1928. – №28. – С. 2-4.
13. Дмитриев П. Камера нарсуда по налоговым делам / П. Дмитриев // Финансовый бюллетень Ленинградского областного финансового отдела. – 8 января 1929. - №2. – С. 2.
14. Собрание узаконений и распоряжений РКП РСФСР. – 06.12.1926. – №80. – Ст. 600.
15. ЦГА СПб. Ф. 1963. – Оп. 146. – Д. 64. – 272 л.
16. Ленин В. И. КПСС о работе Советов : [сб.] / [под общ. ред. К. У. Черненко]. – М. : Политиздат, 1979. – 744 с.
17. Красная газета. Вечерний выпуск. – 1929. – №222. – С. 3.

#### **Орленко Е. М. Налоговый аппарат Ленинграда во второй половине 1920-х гг.**

*Статья посвящена вопросам функционирования налогового аппарата Ленинграда во второй половине 20-х гг. ХХ ст. Указано, что данный период характеризовался мерами, направленными на повышение эффективности деятельности налоговых органов города путем совершенствования внутренней структуры налогового аппарата, повышения уровня квалификации его сотрудников. Сделан вывод, что нестабильность налогового законодательства, слабость налогового учета и контроля становились основой для роста налоговых правонарушений в Ленинграде в годы нэпа, несмотря на разработанную систему наказаний.*

**Ключевые слова:** нэп, налоговые правонарушения, камера народного суда, взяточничество.

#### **Orlenko O. M. Tax apparatus of Leningrad during the second half of the 1920s.**

*The article deals with the functioning of the tax apparatus of Leningrad during the second half of the 20-ies of XX century. It is pointed out that the period was characterized by measures aimed at increasing of the efficiency of city's tax authorities by improving the internal structure of the tax apparatus, improving the skills of its employees. It is concluded that the instability of tax legislation, weak tax accounting and control became the basis for the growth of tax offenses in Leningrad during the NEP, despite the elaborate system of punishments.*

**Keywords:** NEP, tax offenses, Camera of People's Court, bribery.