

ВІДНОВЛЕННЯ ПОДАТКОВОГО АПАРАТУ ПЕТРОГРАДА В 1921-1923 РР.

Проаналізовано політику радянської держави в 1921-1923 рр., яка спрямована на відновлення діяльності податкових органів, визначені її особливості на прикладі Петрограду-Ленінграду як специфічної господарської одиниці.

Ключові слова: нова економічна політика, оподаткування, Податкове Управління, фінансові відділи, податкове районування.

Проанализирована политика советского государства в 1921-1923 гг., направленная на возобновление деятельности налоговых органов, определены ее особенности на примере Петрограда-Ленинграда как специфической хозяйственной единицы.

Ключевые слова: новая экономическая политика, налогообложение, Налоговое Управление, финансовые отделы, налоговое районирование.

The policy of the soviet state in 1921-1923 directed on restoration of the tax devices analysed in the article and peculiarities of the process are defined on an example of Petersburg as specific economic unit.

Key words: new economic policy, the taxation, Fiscal Administration, financial departments, tax division into districts.

Питання правового регулювання оподаткування надзвичайно актуальне в економічному та соціальному житті Української держави. Це зумовлено новими явищами в економіці України, її спрямованістю на перехід до ринкових відносин.

Питання оподаткування в останні роки є постійним предметом дослідження, але в основному увага приділяється саме податкам та податковій системі. Натомість життєздатність і надійність податкової системи, а здебільшого і стабільність економіки держави загалом, залежать також і від рівня організації податкової служби держави, налагодженості її роботи. У зв'язку з цим викликає інтерес діяльність державної податкової служби, оскільки від рівня її організації і діяльності залежить реалізація податкової політики держави.

Проблема організації податкової служби неодноразово поставала перед правлячою владою протягом усього історичного розвитку. Яскравим прикладом слугують 20-ті роки ХХ ст., коли почалася чергова реорганізація податкової системи. Вона вимагала й налагодження ефективної роботи податкового апарату, який було зруйновано за часів політики «воєнного комунізму» та громадянської війни. 1921-1923 рр. – це період відновлення податкової системи, який відбувався за рахунок збільшення кількісних показників. Велика кількість різноманітних податків була результатом їх термінового, а, отже, не зовсім продуманого введення. Для проведення податкової політики радянська влада мала налагодити ефективну роботу податкових органів.

Слід зазначити, що питання податкової політики та долі податкових органів у роки нової економічної

політики знайшли відображення в працях В. Гроссмана [3], П. П. Гензеля [1], Г. Л. Мар'яхіна [5], В. П. Дяченка [4]. Основну увагу вони приділяють особливостям податкової системи радянської держави, не полишаючи поза увагою й процес відновлення роботи загальнодержавних податкових органів.

Хронологічні рамки дослідження обмежуються 1921-1923 рр. Автор статті має на меті проаналізувати політику радянської держави в зазначений період, спрямовану на відновлення податкового апарату, та визначити її особливості, використавши при цьому приклад Петрограду-Ленінграду як специфічної господарської одиниці. Досягнення поставленої мети відбувається на підставі опрацювання історичної літератури та залучення документів правлячої більшовицької партії, вищих та місцевих органів влади й управління, архівних джерел.

Розглядаючи процес реорганізації податкового апарату в 1921-1923 рр., варто проаналізувати ситуацію, що склалася в податковій сфері країни. Із серпня 1920 р. у Петрограді діяв єдиний фінансовий орган – Фінансовий відділ петроградського міськвиконкому. Однією з його структурних частин було Податкове Управління. Саме на нього поклалися обов'язки з нагляду за виконанням у межах губернії та міста декретів, правил та інструкцій з питань прямого та непрямого оподаткування, керівництва податковою діяльністю повітових фінансових відділів, нагляд за своєчасним надходженням податків та зборів тощо [15, арк. 41].

У січні 1921 р. Управлінням активно велася робота з розробки матеріалів зі встановлення окладів майбутнього прибутково-майнового податку [17,

80]. Проте ситуація в країні внесла свої корективи не лише в діяльність Податкового Управління, але й поставила під сумнів питання його подальшого існування. Це було викликано прийняттям рішення про припинення стягнення податків у лютому 1921 р. 3 лютого 1921 р. було видано декрет про скасування всіх грошових податків та зборів [2, с. 3]. Такому кроку сприяли об'єктивні обставини періоду «воєнного комунізму». Основні заходи економічної політики 1918-1920 рр. – продрозкладка, натуралізація заробітної плати, проведення принципів безкоштовності – сприяли зміні курсу державної політики в економічній сфері в напрямку відмови від грошей як засобу розрахунку з населенням узагалі та між громадянами зокрема. Отже, перехід до натуральних відносин у роки громадянської війни зробив не потрібним існування та діяльність грошової податкової системи. Крім того, політика націоналізації та ліквідації приватної власності і капіталу призвела до практичної втрати потенційних об'єктів оподаткування. Зважаючи на все вищесказане, послідовне проведення попередньої політики сприяло повній ліквідації грошових податків, а в атмосфері відмирання податкової системи поступово відбувалося руйнування податкового апарату. І, врешті-решт, 9 лютого 1921 р. податковий апарат країни було розпущено [2, с. 3].

З даного часу для Податкового Управління почався доволі тривалий період бездіяльності. Про це неодноразово повідомлялося в доповідях про роботу Губернського фінансового відділу. Так, у звіті про його діяльність за другу чверть 1921 р. (квітень-червень) особливо зазначалася бездіяльність Податкового Управління, що пояснювалося невирішенистю питання про його подальше існування у зв'язку з припиненням стягнення податків, а також новою спрямованістю економічної політики. Під останнім малосся на увазі оздоровлення грошового обігу шляхом вилучення грошових знаків у населення [18, арк. 24].

У зв'язку з переходом до реалізації принципів нової економічної політики почалося чергове реформування податкових органів. 8 листопада 1921 р. завідуючим Губернського фінансового відділу Я. Таргуловим було видано наказ про нову організацію та штати Фінансового відділу. Відтепер податкова справа та спостереження за прибутками поєднувалися в одному підрозділі – Відділі прибутків [9, арк. 91]. Таким чином, 8 листопада 1921 р. можна вважати початком відновлення організації в Петрограді податкового апарату.

22 квітня 1922 р. відділ прибутків було перейменовано в Управління податками та державними прибутками відповідно до наказу № 71 завідуючого Губернським фінансовим відділом [10, арк. 75]. В Управлінні діяли відділ державних прямих податків та зборів, непрямих та місцевих податків. Штат Управління було збільшено до 259 чоловік, у тому числі 35 фінансових інспекторів по Петрограду та 12 – по губернії, 30 інспекторів по непрямим податкам та 60 – їх помічників. Саме фінансові інспектори з прямих податків та інспектори з непрямих, а також

канцелярії цих податкових робітників здійснювали зовнішній податковий нагляд [11, арк. 75–76].

У зв'язку із введенням різноманітних прямих та непрямих податків постала потреба створення окремих підрозділів для роботи по кожному з видів оподаткування. Починаючи з другої половини 1922 р. Управління податками та державними прибутками стало більш дрібно структурованим. Підтвердженням цього слугують доповіді губернських інспекторів, які досліджували в жовтні 1922 р. відділи та підвідділи Податкового Управління. Так, згідно з доповіддю губернського інспектора Л. В. Агафопова відділ промислових зборів мав чотири діловодства: з патентного, зрівняльного зборів, з підрядів та поставок, а також «окладне та недоїмочне» діловодства [12, арк. 33–37]. Губернський інспектор Л. В. Агафонов зазначав, що на момент проведеної ним перевірки існували недоліки в організації справ у даному підрозділі. Наприклад, це стосувалося реєстрації платників податків, які приходили до відділу. Так, були відсутні реєстраційні форми і платникам пропонувалося знайти їх у «Вестнике Петросовета». Як наслідок, значна частина платників вдруге до відділу не поверталася [12, арк. 36].

У жовтні 1922 р. була здійснена перевірка відділу по гербовому, канцелярському зборам та загально-громадянському податку [12, арк. 36 зв.]. Наступним було досліджено структуру та діяльність відділу непрямих податків [12, арк. 43–48]. Останній складався з чотирьох підвідділів, в яких на той час працювало 37 співробітників та 91 робітників зовнішньої служби. Перший підвідділ – судово-адміністративний – займався розглядом протоколів з питань порушення правил акцизного оподаткування. Інші три підвідділи відділу непрямих податків займалися питаннями певної групи акцизів. Так, другий відділ – на цукор, нафтові продукти і сіль; третій – на різні види вин, пиво, мед, квас, мінеральні та штучні води, тютюн та тютюнові вироби, сірники, гільзи та папіросний папір; четвертий – на чай, каву та її сурогати, спирт, дріжджі та свічки [12, арк. 43 зв.]. Третьою складовою частиною Управління податками та державними прибутками був відділ місцевих податків та зборів, у структурі якого функціонувало два бухгалтерських підвідділи [12, арк. 63–65].

Таким чином, в основу організації Податкового Управління було покладено принцип поділу на відділи та підвідділи. Кожен відділ займався питаннями однієї з категорій податків: державних прямих та непрямих, місцевих податків і зборів.

Декретом від 16 листопада 1922 р. був введений прибутковий податок з громадян, які мешкали в місті, та юридичних осіб торгово-промислового характеру, крім державних та кооперативних. Для державних, кооперативних підприємств та змішаних товариств за участі держави декретом від 20 червня 1923 р. встановлювався прибутковий податок з максимальною ставкою у 8 % із суми прибутку [1, с. 54]. З метою збільшення податкового тиску на заможні верстви до складу прибуткового податку було включено податок на майно. Його розрахунки здійснювались аналогічно розрахункам прибуткового податку. У Петроградській губернії на 1 квітня 1922 р.

було зареєстровано 45 915 платників прибутково-майнового податку, серед яких прибуткового – 32 948 осіб із загальним окладом 11 млн. руб., та майнового – 1 283 особи з окладом 355 тис. 465 руб. [13, арк. 17]. Значна кількість роботи з прибутково-майнового оподаткування поставила на порядок денний питання про створення окремого підрозділу. На це було акцентовано увагу в лютому 1923 р. завідуючим Податковим Управлінням І. Нягою [16, арк. 72–73]. 20 лютого 1923 р. завідуючий Губфінвідділом І. Котляков затвердив проект створення нового відділу з питань прибутково-майнового податку [16, арк. 73 зв.].

На початку 1923 р. склалися передумови заміни натуральної форми стягнення продовольчого податку грошовими виплатами, а також об'єднання його з іншими видами податків, які сплачували селяни. Введення єдиного податку мало на меті ліквідувати багато чисельність зборів, що існували на той час. Єдиний сільськогосподарський податок встановлювався замість продовольчого, трудового гужового, подвірно-грошового та загальногромадянського податків. Одиницею сплати визначався пуд жита та пуд пшениці. Щодо тих місцевостей, де оподаткування відбувалося в грошовій формі, житня та пшенична одиниці переводилися на радянські грошові знаки відповідно до курсу НКФ. Продовольчі органи були реформовані. Їх апарат та матеріали підлягали переданню до Губернського фінансового відділу (ГФВ).

Штат співробітників з єдиного сільськогосподарського податку формувався за рахунок працівників відділу заготівель та апарату податкової інспектури. Для подальшої підготовки останньої планувалося створення спеціальних курсів. 21 квітня 1923 р. учбовим комітетом курсів із сільськогосподарського податку при ГФВ було затверджено програму навчання, яка окрім основної практичної підготовки з проведення техніки нарахування сільськогосподарського податку включала і теоретичний курс з питань основ законодавства по різним видам податків. Це свідчить про прагнення підготовки спеціалістів відповідно до державної та місцевої податкової політики [14, арк.90].

Важливим питанням на той час залишалося і податкове районування Петрограду. Так, на квітень 1923 р. в місті існувало 50 районних податкових дільниць. Проте, у зв'язку з перенавантаженням фінансових інспекторів роботою пропонувалося збільшити їх кількість [16, арк. 146]. У червні 1923 р. завідуючим Губернським фінансовим відділом було санкціоновано реорганізацію Петрограду на 63 фінансові дільниці [16, арк. 146]. Постало також питання поділу території Петрогубнспрямподатку на нові дільниці. Відповідно до плану у Петрограді створювалися 27 дільниць з непрямих податків, на території кожної з яких розмішувалися як дрібні, так і великі торгові й промислові підприємства, що займалися виробництвом чи збутом підакцизних товарів [16, арк. 309–313]. Все це свідчило про активну підприємницьку діяльність у місті.

Через недостатнє фінансування Петроградське Податкове Управління в перший рік своєї діяльності

переживало нестачу співробітників. Ця обставина не дозволила одразу організувати ефективну роботу зі стягнення податків. Відбувалося постійне збільшення обсягів роботи податкових органів. Про це свідчать цифри та темпи економічного розвитку Петрограду. Так, з 1921 р. у місті була відкрита велика кількість лавок, магазинів. Навесні 1923 р. 91 % роздрібною торгівлі в місті було зосереджено в руках приватників [7, с. 22]. Восени того ж року даний показник вже досяг 95 %. Частка приватних власників оптових підприємств складала 42 %, а приватна торгівля в цілому становила 48 % всієї суми торгових оборотів у Петрограді з 1922/1923 рр. [8, с. 172–174].

У той же час, на середину 1921 р. кількість працівників Податкового Управління була мінімальною – 26 чоловік, які були залишені в Управлінні для «ліквідації справ» [17, арк. 81 зв.]. Процес нарощування штату робітників податкового органу почався з відновлення діяльності Податкового Управління. Проте, характерною рисою процесу була невідповідність кількості наявних співробітників нормам, що встановлювалися НКФ чи завідуючим Губфінвідділом. Як уже зазначалося, 8 листопада 1921 р. в складі ГФВ створювався відділ прибутків. Йому передбачався штат у 99 співробітників із завідуючим включно [9, арк. 91–92 зв.]. Реальна ж кількість співробітників відділу на 1 січня 1922 р. складала 94 чоловіки [13, арк. 31 зв.].

У зв'язку зі збільшенням обсягів роботи почалося розширення апарату. Так, на квітень 1922 р. особовий склад петроградського податкового органу досяг 164 чоловіки, а на 1 травня – 191 чол. [16, арк. 99]. Дане збільшення стало можливим за рахунок призначення нових співробітників. На 15 серпня 1922 р. в Податковому Управлінні перебувало 427 співробітників, хоча по штату місцевому податковому органу належало мати 503 чоловіки [16, арк. 236–236 зв.]. Таким чином, нестача штатних працівників є очевидною.

З розширенням обов'язків податкових робітників на порядку денному постало питання збільшення їх кількості. Наказом НКФ від 12 грудня 1922 р. для петроградського податкового органу було затверджено штат у 833 співробітника [16, арк. 89]. Чергове збільшення штату відбулося зі створенням відділень з прибутково-майнового та єдиного сільськогосподарського податків.

Отже, кількість співробітників Податкового Управління з моменту початку його діяльності 1 листопада 1921 р. до 1923 р. збільшилася в 9 разів. Варто зазначити, що дійсне нарощування кількості співробітників управління почалося з кінця 1922 р. Місцевий податковий орган відчував потребу в співробітниках у зв'язку з недостатнім фінансуванням з Центру.

Принциповим питанням у процесі формування особового складу петроградського податкового органу було залучення спеціалістів податкової справи. Цьому сприяло те, що в колишній столиці залишилося багато співробітників центральних фінансових та податкових відомств. Відповідно до звіту петроградського відділення Робітничо-Селянсь-

кої інспекції, яке в середині 1922 р. займалося губернії, особовий склад Управління складався виключно з колишніх фінансових робітників. Так, на початку 1923 р. фінінспекція з прямого оподаткування на 80 % складалася зі співробітників з «податковим стажем», тобто спеціалістів, які були задіяні радянською владою під час формування державних органів та установ [13, арк. 1 зв.].

Повернення до роботи за спеціальністю колишніх працівників податкової справи використовувалося місцевим петроградським керівництвом як одне з головних засобів та джерел поповнення штату податкового апарату. 22 серпня 1921 р. у зв'язку з нестачею кадрів на місцях РНК видав постанову «Про повернення до праці за своїм фахом працівників податкової справи». Виконання даної постанови покладалося на Народний комісаріат праці. Саме він мав знаходити працюючих не за фахом податкових працівників та направляти їх у розпорядження Наркомфінансу [6, с. 24].

Другим способом формування місцевого штату податкових працівників була їх підготовка через навчання на фінансових курсах. Перші кроки в цьому напрямку були зроблені ще весною 1922 р., коли при НКФ були створені шестимісячні курси. Протягом перших трьох місяців викладалися загальні предмети, а потім йшла спеціалізація. Вона включала податки, кошторисно-звітний цикл, банківську та страхувальну справи. В першій третині 1923 р. у Петрограді діяли тримісячні фінансові курси з підготовки фахівців для Північно-Західної області [13, арк. 30]. Вони поєднували в собі два учбово-підготовчі процеси. По-перше, курси Уповноваженого НКФ області з підготовки кваліфікованих робітників. По-друге, курси Губфінвідділу, де готувалися фінансові агенти та діловоди для роботи в Податковому Управлінні.

Незважаючи на збільшення кількості співробітників податкового апарату, не відбувалося попов-

перевіркою податкової справи в Петрограді та ннення робітниками канцелярій інспекторів з прямих та непрямих податків. Підтвердженням даного факту є доповідь завідуючого інструкторським відділенням Васильєва про формування кількісного складу Управління в 1921-1922 рр. Він наголошував на тому, що фінансові інспектори не мали помічників для канцелярської роботи і були змушені робити все власноруч [16, арк. 99]. Відчутне поповнення канцелярій з прямих податків спостерігається в 1923 р. На відповідні посади було призначено 139 чоловік.

Отже, 8 листопада 1921 р. можна вважати початком організації в Петрограді податкового апарату. В основу організації Податкового Управління було покладено принцип поділу на відділи та підвідділи. Кожен відділ займався питаннями однієї з категорій податків: державних прямих та непрямих, місцевих податків і зборів. Найбільша кількість призначень на посади інспекторів з прямих та непрямих податків, а також їх помічників припала на 1922-1923 рр. Сформований у достатній кількості на кінець 1922 р. апарат зовнішньої інспекції до середини 1923 р. не був повністю забезпечений помічниками інспекторів та канцелярських робітників у власних фінансових дільницях. У зв'язку з недостатнім фінансуванням з Центру місцевий податковий орган відчував потребу в співробітниках. Повернення до роботи за спеціальністю колишніх працівників податкової справи використовувалося місцевим петроградським керівництвом як одне з головних засобів та джерел поповнення штату податкового апарату. Цьому сприяло те, що в колишній столиці залишилося багато співробітників колишніх центральних фінансових та податкових відомств. У цілому на кінець 1923 р. Петроград був забезпечений кваліфікованим складом податкових працівників.

ДЖЕРЕЛА ТА ЛІТЕРАТУРА

1. Гензель П. П. Налоги Союза ССР / П. П. Гензель. – М., 1926.
2. Государственные и местные денежные налоги и сборы. – Рыбинск, 1922.
3. Гроссман В. Я. Налоги и сборы в СССР / В. Я. Гроссман. – М., 1929.
4. Дьяченко В. П. История финансов СССР (1917-1950 гг.) / В. П. Дьяченко. – М., 1978.
5. Марьяхин Г. Л. Очерки истории налогов с населения в СССР / Г. Л. Марьяхин. – М., 1964.
6. Налоги: Сборник декретов, инструкций и циркуляров на 1921-1922 гг. / Центроналог. – Пг. ; М., 1922.
7. Пятый отчет петроградского губернского экономического совещания совету Труда и Обороне (с октября 1922 г. по март 1923 г.). – Пг., 1923.
8. Хозяйственный отчет Северо-Западной области за 1922/23. – Л., 1924.
9. Центральный Державный архив м. Санкт-Петербурга (далі – ЦДА СПб), ф.1963, оп. 4, спр. 132.
10. ЦДА СПб, ф. 1963, оп. 4, спр. 200.
11. ЦДА СПб, ф. 1963, оп. 4, спр. 235.
12. ЦДА СПб, ф. 1963, оп. 4, спр. 265.
13. ЦДА СПб, ф. 1963, оп. 4, спр. 267.
14. ЦДА СПб, ф. 1963, оп. 5, спр. 46.
15. ЦДА СПб, ф. 1963, оп. 8, спр. 533.
16. ЦДА СПб, ф. 1963, оп. 133, спр. 46.
17. ЦДА СПб, ф. 1963, оп. 144, спр. 4.
18. ЦДА СПб, ф. 1963, оп. 144, спр. 7.
19. ЦДА СПб, ф. 1963, оп. 144, спр. 8.

Рецензенти: Лантух В. В., д.і.н., професор Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна;
Пронь С. В., д.і.н., професор, завідувач кафедри Чорноморського державного університету імені Петра Могили.