

## ЭВОЛЮЦИЯ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ НАЛОГОВОЙ СЛУЖБЫ РОССИИ

*А.В. Киров*

*Нижегородский коммерческий институт*

Рассматривается история создания и развития специальных органов, ведающих сбором налогов, от эпохи феодальной раздробленности до настоящего времени.

Прообраз единой налоговой службы оформился в княжение Ивана III с появлением финансового управления казенного приказа. В царствование Алексея Михайловича число приказов, ведавших сбором налогов, значительно увеличилось, и лишь в 1718 г. они были упразднены Петром I в связи с учреждением камер-коллегии, в обязанности которой вменялось «надзирание и правление над окладными и неокладными доходами». Однако наряду с налогами она должна была заниматься устройством дорог, вопросами земледелия, состоянием урожая, другими проблемами государственного строительства. Органом камер-коллегии в провинции был земский комиссар, который со своими помощниками — нижними комиссарами собирал подати, надзирал за эксплуатацией государственных имуществ, выполнял целый ряд других, не связанных с взиманием налогов функций. Надо признать, что с самого начала своей деятельности камер-коллегия не стала тем центральным органом, который определял бы налоговую политику государства. Более того, вскоре после ее создания сбор подушной подати перешел к военной коллегии, монетная и горная регалии — к берг-коллегии, морские пошлины и некоторые важные доходы с государственных имуществ — к камер-коллегии, гербовая бумага — к мануфактур-коллегии. Предпринятые в 1731 г. попытки нового регламента по оживлению деятельности камер-коллегии успеха не имели.

Во времена Екатерины II, указом от 24 октября 1780 г. была учреждена экспедиция о государственных доходах. Спустя год ее разделили на четыре самостоятельных экспедиции: первая занималась доходами, вторая — расходами, третья — ревизией счетов, четвертая — взысканием недоимок, недоборов и начетов. Все четыре экспедиции подчинялись генерал-прокурору. Петровские коллегии к этому времени были — упразднены, а их функции по финансовому управлению переданы казенным палатам. 8 сентября 1802 г. было создано министерство финансов, основной задачей которого стало «управление казенными и государственными частями, кои доставляют правительству нужные на содержание его доходы, и генеральное всех доходов рассигнование по разным частям государственных расходов» [1].

Структурным подразделением министерства финансов был департамент податей и сборов, который в 1863 г. разделили на два самостоятельных департамента: окладных сборов и неокладных сборов. Последний в мае 1896 г. был преобразован в главное управление неокладных сборов и казенной продажи питий. Наряду с названными подразделениями работой по взиманию налогов занимался департамент торговли и мануфактур.

На местах вопросы налоговой системы решались казенными палатами, подчиненными министерству финансов. Казенная палата состояла из управляющего, помощника управляющего, начальников отделений и других членов по штату. При казенной палате образовывалось губернское податное присутствие. В 1885 г. в ведении казенных палат были учреждены должности податных инспекторов, которые осуществляли контроль за правильным взиманием налогов, пошлин и

различных сборов на своих участках. Таких участков на территории Российской империи на 1902 г. насчитывалось 500. Учитывая особую значимость деятельности податных инспекторов, их назначение на должность и распределение по губерниям осуществлялось лично министром финансов.

На податного инспектора возлагалось наблюдение за правильным производством торговли, поступлением окладных сборов, исчислением и взиманием пошлин по безвозмездному переходу имуществ (с наследований, дарений и т.п.), участие в раскладке поземельных налогов и со сборов с городских недвижимых имуществ, председательство в уездных податных присутствиях и участие по некоторым делам в уездных съездах (и соответствующих учреждениях).

Для упорядочения работы по раскладке, учету и взиманию основных видов налогов в конце XIX — начале XX веков стали создаваться присутствия по различным видам налогообложения — коллегиальные органы управления: губернские и уездные податные раскладочные присутствия. После упразднения губернского податного присутствия его функции были переданы самой казенной палате и специальным присутствиям по основным налогам; присутствию по налогу с недвижимых имуществ, присутствию по квартальному налогу и присутствию по государственному промысловому налогу, возглавляемому губернатором лично. Членами этого присутствия являлись также управляющий казенной палатой, вице-губернатор, прокурор, председательствующий окружного (губернского) суда, управляющий акцизным управлением.

Раскладочные присутствия в уезде, возглавляемые податным инспектором участка, сохранились вплоть до 1917 г.

Февральская революция 1917 г. не внесла сколь-нибудь серьезных изменений в систему и структуру налоговых органов. Основные виды налогов сохранились и после прихода к власти большевиков. Радикальные перемены начались только в конце 1918 г. 31 октября 1918 г. Совет Народных Комиссаров принял Декрет об организации финансовых отделов губернских и уездных комитетов Советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов [2]. Этим декретом было утверждено Положение об организации финансовых отделов губернских и уездных исполкомов и одновременно упразднены казенные палаты, акцизные управления и финансовые органы местных самоуправлений.

Гражданская война и хозяйственная разруха привели к политике военного коммунизма, когда частная торговля полностью запрещалась, вводились плановое снабжение населения товарами первой необходимости (карточная система), трудовая повинность, продразверстка и т.п. В этих условиях ни о каких цивилизованных способах пополнения государственной казны не могло быть и речи.

Переход к восстановлению народного хозяйства начался с марта 1921 г.: разверстка была заменена продналогом, разрешена свободная торговля, а экономика в целом ориентировалась на государственно - капиталистический путь развития.

Декрет ВЦИК «О замене продовольственной и сырьевой разверстки натуральным налогом» [3] предусматривал единый налог на все сельскохозяйственное производство. Однако правила взимания такого налога в 1921 г. разработаны не были, а ситуация с продовольствием вновь складывалась так, что налоги вводились применительно к отдельным отраслям сельского хозяйства и видам продукции. До марта 1922 г. натуральный налог выплачивался сеном и соломой, картошкой и капустой, медом и другими продуктами питания, всего около 20 наименований. Это не могло не сказаться на равномерности и полноте обложения сельского населения.

В период НЭПа основной задачей налоговой политики Советского государства, наряду с другими задачами, стало вытеснение частного из всех сфер производства, усиление обложения капиталистических элементов. В новых экономических условиях начинают меняться характер налогов, их значимость в обеспечении доходной части бюджета. В хозяйственном механизме, где цены устанавливаются в плановом порядке, вне какой-либо зависимости от спроса и предложения, налоги перестают быть регуляторами экономических отношений в их классическом понимании.

Одновременно с реформой налоговой системы началось строительство нового налогового аппарата. В соответствии с Положением о Народном комиссариате финансов, утвержденным ВЦИК 26 июля 1921 г., в составе Наркомфина было создано организационно-налоговое управление, которое позднее переименовали в управление налогами и государственными доходами. В губернских и уездных финотделах налоговые подразделения остались без особых изменений. Были упразднены податные инспекторы при уездных финотделах и сформирован штат фининспекторов, который осуществлял контроль, за взиманием прямых налогов и подчинялся непосредственно губфинотделам.

В 1925 г. НКФ СССР принял Положение о наружном налоговом надзоре, где определялись права, обязанности, задачи и функции финансовых инспекторов, их помощников и финансовых агентов. На наружный налоговый надзор возлагалось обследование плательщиков налогов, изучение источников их доходов, объектов налогообложения. Ведение окладного счетоводства (карточки недоимок, книги, отчетные ведомости и др.) передавалось кассовым органам, а взимание платежей — налоговым агентам.

К 1930 г. налоговый аппарат Наркомфина СССР превысил 17 тыс. человек. Из них половина работала в финансовых органах, а остальные входили в аппарат наружного налогового надзора. Учитывая, что к этому времени с капиталистическим элементом, как в городе, так и на деревне в основном было покончено, налоговая реформа 1930 г. внесла изменения и в организацию налогового аппарата. Основным звеном системы стала налоговая инспекция — структурное подразделение районных и городских финансовых отделов. К руководящим и контролирующим звеньям относились налоговые отделы краевых, областных и Городских (с районным делением) финансовых органов, управления налогов и сборов наркоматов финансов союзных республик и Наркомата финансов СССР.

В соответствии с Положением о налоговой инспекции районных и городских финансовых отделов и налоговых ревизоров 1949 г. в районах и городах, не имеющих районного деления, действовали налоговые инспекции.

Исключительное значение придавалось контролю за взиманием налогов со стороны вышестоящих финансовых органов. Специальный аппарат, контролирующий соблюдение законов при взимании налогов, состоял из ревизоров и старших ревизоров в краевых и областных финотделах, а также из ревизоров, старших и главных ревизоров в министерствах финансов союзных республик и Минфине СССР.

В 1959 г. были произведены очередные перемены в структуре налоговых органов. Управление налогов и сборов, налоговые отделы и инспекции были переименованы соответственно в управления, отделы и инспекции государственных доходов. Их функции практически не изменились.

В союзных республиках аналогичные функции выполнялись управлением государственных доходов министерства финансов союзной республики. В краях,

областях, автономных республиках, автономных областях, национальных округах были созданы отделы государственных доходов.

Структурными элементами отделов управлений, были подразделения по налогу с оборота, отчислений от прибыли и прочих доходов, налогов и сборов с населения, планирования и учета и т.д.

Основная работа по систематическому контролю за выполнением планов госдоходов, правильным исчислением и своевременным поступлением всех платежей в бюджет возлагалась на городские и районные инспекции по государственным доходам, которые входили в структуру районного (городского) финансового отдела исполкома соответствующего Совета народных депутатов.

На сотрудников районных (городских) инспекций государственных доходов возлагался постоянный контроль за поступлением от предприятий и организаций платежей в бюджет; проведение документальных проверок по полученным отчетам, первичным бухгалтерским документам. Инспекторы и экономисты разрабатывали предложения по обеспечению своевременного выполнения планов поступления платежей в бюджет; изыскивали дополнительные источники доходов, вели учет предприятий и организаций, обязанных вносить платежи в бюджет, выполняли другие контрольные функции.

Отход от административно-командной модели развития экономики и переход к рыночным отношениям потребовали радикальных перемен не только в налоговом законодательстве. Возникла настоятельная необходимость в реорганизации налоговых органов. В 1990 г. вместо управлений, отделов и инспекций государственных доходов были образованы Главная государственная налоговая инспекция Министерства финансов СССР, Государственные налоговые инспекции министерств финансов союзных и автономных республик и аналогичные подразделения в областных, краевых, окружных, городских и районных финансовых аппаратах. В течение 1991–1992 гг. процесс создания единой централизованной системы налоговых органов Российской Федерации был завершен.

### Литература

1. Хрестоматия по истории государства и права СССР. Дооктябрьский период. — М., 1990. С. 388.
2. Декреты Советской власти. Т. 3. — М., 1964. С. 497.
3. СУ РСФСР. 1921. № 26. Ст. 147.
4. Государственная налоговая служба / Под ред. проф. В.К. Бабаева — Н. Новгород, 1995.
5. Проблемы развития налоговой системы: Сборник статей. — М.: Институт экономики РАН, 1998.
6. Основы налоговой системы: Учеб. пособие для вузов / Под ред. Д.Г. Черника. — М.: ЮНИТИ, 1998.
7. Дубов В.В. Действующая налоговая система и пути ее совершенствования // Финансы, 1997. № 4.
8. Евсеев Д., Воскобойников А. О перспективах реформирования налоговой системы России // Финансы, 1997. № 6.