

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И ОБЩЕСТВЕННЫЕ НАУКИ



УДК 433

Система делопроизводства налоговых органов: исторический аспект

С.В. Былкова, Г.А. Акопян

Донской государственный технический университет (г. Ростов-на-Дону, Российская Федерация)

Аннотация. Рассмотрен процесс формирования налоговой системы России. Проанализированы его основные этапы, названы фискальные органы, описана их документация. Показано влияние на налоговую систему политических и административно-территориальных изменений. Выделены характерные особенности этапов развития отечественной системы налогообложения. Проанализированы организация и порядок ведения делопроизводства в органах налогового контроля, выявлены основные виды налоговой отчетности.

Ключевые слова: налоговая система России, сбор дани, механизмы налогообложения, приходная книга, налоговые документы, налоговое делопроизводство

The System of Vocational Education in Russia: a Retrospective Analysis

Svetlana V. Bylkova, Gayane A. Akopyan

Don State Technical University (Rostov-on-Don, Russian Federation)

Abstract. The process of formation of the Russian tax system is considered. Its main stages are analyzed, fiscal authorities are named, and their documentation is described. The impact of political and administrative-territorial changes on the tax system is shown. The characteristic features of each stage of development of the domestic taxation system are highlighted. The organization and procedure for conducting office work in tax control authorities are analyzed, and the main types of tax reporting are identified.

Keywords: Russian tax system, tribute collection, taxation mechanisms, receipt book, tax documents, tax paperwork

Введение. Налоговая система России имеют многовековую историю. За это время сформировались принципы фискального контроля, профильные органы государственной власти, механизмы взаимодействия с налогоплательщиками, сложился и развивается документооборот, фиксирующий операции налогообложения.

В научной литературе широко освещается история развития налоговых органов России. При этом нет информации о документах, отражавших процесс налогообложения до XX века, что обусловило актуальность данного исследования. Цель представленной работы — анализ системы делопроизводства налоговых органов в разных исторических условиях. Это позволит проследить эволюцию российского фискального делопроизводства, объема и содержания налоговых документов.

Основная часть. На территории Древнерусского государства первым видом налогов была дань. Это плата зависимой территории собственному или иноземному правителю. В «Повести временных лет» самое раннее упоминание о сборе дани датируется X веком. Изначально князь вместе с дружиной объезжал подчиненные ему территории для сбора дани. Такая форма взимания налогов получила название «полюдь». Со временем стали организовывать места, куда жители привозили дань. Дружинники ее принимали, а затем передавали князю. Новую систему назвали «повоз». Она просуществовала несколько веков и действовала во время татаро-монгольского нашествия, когда дань собирали уполномоченные ханами чиновники — баскаки.

В начале XIV в. русские князья вернули себе право на сбор дани, но были обязаны отправлять ее татаро-монголам до конца XV в., когда объединенное Русское государство обрело независимость.

Некоторые исследователи отмечают положительное влияние татаро-монгольской бюрократии на формирование налоговой системы России. Обязанность выплачивать фиксированный налог в установленное время и определенным лицам сформировала и закрепила механизмы налогообложения, которые сохранились в независимом Русском государстве. Лишь политическая и территориальная раздробленность страны в период татаро-монгольского нашествия помешала формированию полноценной налоговой системы с органами управления и законодательными актами, закрепляющими порядок налогообложения.

Первым государственным органом налогового контроля был созданный во времена Ивана IV Приказ Большого прихода. Упоминания о нем встречаются в документах с 1554 года. Приказ Большого прихода отслеживал сбор налогов и пошлин, а также расходование собранных средств. В его ведении были почти все виды налогов, в том числе торговые, проезжие, с гостиных дворов, лавок, бань, кабаков, а также с недвижимого имущества, сдаваемого внаем. Важной статьей государственных доходов были судебные пошлины, которые взимались при ведении дел в Судном и Разбойном приказах [1]. Приказ Большого прихода собирал до 500 тыс. руб. Средства шли, как правило, на содержание иностранных послов и купцов, жалование послам Русского царства, а также чиновникам органов государственного управления — приказов и судов.

Кроме Приказа Большого прихода налоги собирали некоторые ведомства. Например, Ямской приказ собирал собственный налог — ямские деньги. На местах были территориальные налоговые учреждения. Они назывались четвертями, так как при Иване Грозном Россия была разделена на четыре части, каждая из которых имела отдельное управление.

Приказ Большого прихода возглавлял приказной судья. У него в подчинении были дьяки и подьячие, которые вели делопроизводство. Использовалась характерная для всех государственных органов того времени форма документа — столбец. Это свиток из склеенных бумажных полос. Столбцы хранились в свернутом виде, а на местах склейки дьяки ставили подписи, что придавало документам официальный статус. Отдельные листы и места их соединения назывались «поставы». Столбцы фиксировали все этапы производства по делу — от челобитной, на основании которой начиналось рассмотрение вопроса, до принятого решения.

Документы хранились в сундуках, особо важные — в специальных ларцах. Со временем сундуки и ларцы стали запирать на замки [2].

Основными этапами работы с документами в Приказе Большого прихода были:

- прием документа с жалобой или просьбой,
- подготовка дела к представлению дьяку,
- рассмотрение дела,
- принятие решения,
- оформление итогового документа.

В Приказе Большого прихода работали со специфическими, не характерными для других приказов документами. Это, во-первых, приходная книга. В ней фиксировались подлежащие налогообложению доходы жителей определенного региона, а также виды налогов: таможенные, налоги на кабаки, мельницы и т. д. В конце указывалось, какой налог собран со всех оброчных мест данного региона. Например, согласно данным Фонда №210 Российского государственного архива древних актов (РГАДА), в Белгороде за 1670 год собрали 178 рублей налогов.

В некоторых видах приходных книг были сведения только об одном виде налогов. Так, в одну из приходных книг 1660 года внесли данные о сборе таможенных пошлин в разных месяцах на разные товары по Сибирскому региону.

Сметные книги, в отличие от приходных, содержат информацию об одном виде налога, собираемом с жителей одного города. В качестве примера можно привести сметную книгу 1660 года по сбору с инородцев города Тюмени ясачной «мягкой рухляди» (мехов).

Именные книги составлялись для отображения данных о тех, кто платил налог по фиксированной ставке, которая в то время называлась окладом. В фонде РГАДА хранится «Книга именная г. Тобольска Литовской и Куларовской слобод пашенным крестьянам, кто сколько пашет десятинной пашни и платит по окладу оброчного хлеба».

Второй вид документа, характерный преимущественно для Приказа Большого прихода, — платежные отписи. Они подтверждали получение денег или имущества. Часто отпись фиксировала получение полной суммы налога или его части. До наших дней сохранились списки платежных отписей о приеме таможенных и ямских денег с Чухломы и Галича 1608 и 1610 годов.

При необходимости из отписей делали выписи (выписки). Как правило, в них была информация о взимании налогов с определенных категорий налогоплательщиков. Например, в фондах РГАДА хранятся выписи о сборе оброка с лавок Москвы за 1616–1625 гг.

Еще один тип документа Приказа Большого прихода — память. Она представляла собой «распоряжение, предписание старшего по положению лица (и учреждения) на конкретные действия своим подчиненным» [3]. Кроме того, в памятях закрепляли отчет о выполнении поручения или причинах, по которым оно не было исполнено. В Приказе Большого прихода оформляли несколько видов памятей, в том числе:

- о приходе и расходе денежного сбора с разных городов,
- о взятии денег из Приказа на разные расходы,
- о жалованье.

Финансовая реформа Федора Алексеевича, проведенная в 1679–1681 гг., изменила иерархию органов налогообложения. Приказ Большого прихода упразднили, его функции вместе с канцелярией перешли Приказу Большой казны. В 1690 году в него включили территориальные приказы, выполнявшие схожие функции. В 1699 году главным органом контроля налогообложения стала Московская Бурмистрская палата.

Система управления налогообложением в России существенно изменилась в начале XVIII в. благодаря реформам Петра I. Он реорганизовал административно-территориальное деление и провел реформу налоговой системы России. Контроль налогообложения поручили губернаторам — главам новых территориальных образований, а множество сборов заменили единым налогом — подушной податью.

В 1711 году создали Сенат, одной из функций которого был контроль в сфере государственных доходов. Непосредственно организацией налогообложения занималась образованная в 1718 году Камер-коллегия. На местах за взимание налогов отвечали земские комиссары. Они же вели работу, не связанную со сбором податей (например, по управлению государственным имуществом).

Делопроизводство в Камер-коллегии регулировалось Генеральным регламентом. В нем закреплялись порядок деятельности коллегии и функции сотрудников. За делопроизводство отвечало самостоятельное подразделение — канцелярия. Центральная фигура канцелярии — секретарь. В его ведении были организация делопроизводства коллегии, подготовка дел к слушанию, доклады по делам на заседании коллегии, справочная работа по делам, оформление решений и контроль их исполнения, хранение печати коллегии. Кроме секретаря в состав канцелярии входили: нотариус, регистратор, актуариус, канцеляристы, копиисты, переводчики, толмачи (для устного перевода) и вахмистр (для охраны). При Камер-коллегии состоял прокурор, наблюдавший за порядком и законностью решения дел.

Основными документами, отражающими деятельность Камер-коллегии, были:

- дела об отдаче в оброк, сборе оброчных денег, о кабацких, таможенных, конских сборах;
- приходо-расходные ведомости;
- доношения провинциальных канцелярий о приходе и расходе денег;
- таможенные книги;
- журналы и протоколы заседаний;
- приказы Камер-коллегии;
- дела о личном составе Камер-коллегии.

Дела об отдаче в оброк, сборе оброчных денег, о кабацких, таможенных, конских сборах составляют одну из самых многочисленных групп документов Камер-коллегии. Они содержат информацию о видах взимаемых налогов, учреждениях, с которых они взимаются, и о сумме налога.

В приходо-расходных ведомостях фиксировались сведения о приходе, расходе и остатке денежных средств, собранных по разным видам налогам. Данные документы составлялись, как правило, за календарный год, иногда за месяц. Примером могут служить ведомости о приходе и расходе суммы разных пограничных пошлин, собранных в январе 1770 г. Приходо-расходные ведомости составлялись на основе доношений провинциальных канцелярий о приходе и расходе, которые включали в себя следующую информацию: наименование территориального образования, составившего доношение, виды взимаемых пошлин, год составления.

Приходные книги Камер-коллегии содержали сведения о подлежащих налогообложению доходах населения, видах налогов. Таможенные книги по содержанию близки к приходным. В них записывали вид и размер взимаемых таможенных пошлин, регион и год составления.

Камер-коллегия вела протоколы и журналы заседаний. Протоколировался ход рассмотрения дела и принятие решения при коллегиальном обсуждении и голосовании. Протоколы XVIII — нач. XIX вв. подразделялись на краткие и подробные. Степень подробности определялась важностью вопроса. Подробные протоколы неофициально назвались журналами. В XVIII в. функции журналов и протоколов были почти одинаковыми. Журнал как вид документа официально введен в 1810 г. манифестом Александра I «Образование Государственного совета».

Создание Государственного совета не единственная реформа Александра I, изменившая налоговую систему России. В 1802 году было сформировано Министерство финансов. Контроль за налогообложением входил в сферу ответственности его подразделения — Департамента податей и сборов. Впоследствии департамент разделили на два самостоятельных по видам налогов — окладных и неокладных. В губерниях и областях налоги собирали казенные палаты, которые находились в ведении Министерства финансов.

Порядок работы с документами в Министерстве финансов регламентировался «Общим учреждением министерств» 1811 г. Основными этапами делопроизводства были:

- прием документа,
- движение в процессе рассмотрения и вынесения решения,
- отправление ответа или решения по делу,
- ревизия и составление отчетов по результатам работы.

В департаменте податей и сборов работали с такими бумагами, как:

- отчеты;
- формулярные списки чиновников;
- циркуляры казенных палат;
- внешняя и внутренняя ведомственная переписка по вопросам недоимок, податей и сборов, казенных взысканий;
- заключения по проектам, присылаемым министру финансов;
- документы комиссий и комитетов;
- решения Департамента по вопросам его подразделений;
- статистика по переписям населения и т. д.

Также Департамент податей и сборов вел приходо-расходные, приходные и окладные книги по вопросам податного обложения крестьян (в том числе удельных, помещичьих, свободных хлебопашцев и т. д.), мещан, купцов, иностранных ремесленников. Здесь же оформлялись дела, связанные с переводом указанных выше сословий и групп в другие сословия и с переселением из одной губернии в другую, записывались данные ревизий по губерниям. Эти и другие документы хранятся в Фонде Российского государственного исторического архива.

Следующий этап в развитии налоговой системы России связан с революцией 1917 г. Совет народных комиссаров упразднил все органы управления, в том числе отвечавшие за налогообложение. В 1918 г. их заменили финансовые отделы губернских и уездных исполкомов. Некоторые налоги взимались наркоматами, контролирующими определенные виды деятельности.

Единый государственный налоговый орган появился в 1921 г. Организационно-налоговое управление входило в состав Народного комиссариата финансов. Оно играло большую роль в обеспечении управления государством, так как отвечало за финансовую и налоговую политику в СССР.

Принятое в 1925 г. Положение о наружном налоговом надзоре определяло права, обязанности, задачи и функции финансовых инспекторов, их помощников и финансовых агентов. Основными задачами наружного налогового надзора были контроль за деятельностью налогоплательщиков, определение источников их доходов и выявление объектов недвижимости, подлежащих налогообложению.

К 1930 г. в налоговом аппарате Народного комиссариата финансов было более 17 тыс. сотрудников, половина из них относилась к системе наружного налогового надзора. В 1930 г. прошла реформа налоговых органов СССР, однако она затронула в основном территориальные налоговые органы. Первичным органом налогового контроля стали налоговые инспекции. Они оказались в ведении районных и городских финансовых отделов, которые, в свою очередь, были подотчетны краевым и областным финансовым органам. Высшим органом управления в сфере налогообложения по-прежнему оставался Народный комиссариат финансов СССР.

В Народном Комиссариате финансов работали с такими документами, как приказы и циркулярные письма Наркомфина, протоколы и стенограммы заседаний, годовой государственный бюджет СССР, бюджеты и проекты бюджетов республик, областей и городов в составе СССР, планы и отчеты о выполнении планов поступления государственных доходов и налогов, расчеты и материалы к ним, финансовые планы наркоматов-министерств, бухгалтерские отчеты Наркомфинов АССР, краевых, областных, городских финотделов, сметы, личные дела сотрудников. Эти документы хранятся в Государственном архиве Российской Федерации.

Система налогового контроля СССР изменилась после Великой Отечественной войны. В 1946 году Народный комиссариат финансов СССР преобразовали в Министерство финансов СССР. Стали детально регламентироваться состав и деятельность налоговых инспекций. В штатных расписаниях налоговых инспекций закрепили должности старшего налогового инспектора, участковых налоговых инспекторов, их помощников, налоговых агентов и работников бухгалтерии. В зависимости от количества налогоплательщиков и особенностей территориального образования в налоговой инспекции могли вводиться и другие должности. Так, в крупных налоговых инспекциях работали инспекторы по отдельным видам налогов.

В 1959 г. Управление налогов и сборов, налоговые отделы и инспекции переименовали соответственно в управления, отделы и инспекции государственных доходов. Их функции практически не изменились.

Основными задачами Управления государственных доходов Министерства финансов СССР были планирование поступления обязательных платежей в государственный бюджет СССР, проверка выполнения планов, контроль за деятельностью подчиненных налоговых органов.

В Министерстве финансов СССР делопроизводство регламентировалось типовой инструкцией. Здесь ему уделяли больше внимания, чем в Народном комиссариате финансов. Инструкции комиссариата касались в основном правил переписки с другими государственными органами и гражданами, а инструкция министерства регламентировала всю работу с документами — от поступления до хранения в архиве. Целый раздел посвящался порядку составления и оформления документов, а также выполнению копировально-множительных работ [4].

В 1990 г. вместо управлений, отделов и инспекций государственных доходов были образованы Главная государственная налоговая инспекция Министерства финансов СССР, Государственная налоговая инспекция министерств финансов союзных и автономных республик и аналогичные подразделения в областных, краевых, окружных, городских, районных финансовых аппаратах.

В январе 1992 г. учреждена Государственная налоговая служба — отдельный, независимый от Министерства финансов федеральный орган исполнительной власти. Указом Президента РФ № 1635 от 23 декабря 1998 г. Государственная налоговая служба преобразована в Министерство по налогам и сборам РФ (МНС РФ). В 2004 г. в ходе административной реформы по оптимизации функций органов исполнительной власти МНС России преобразовано в Федеральную налоговую службу (ФНС).

Федеральная налоговая служба (ФНС) России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору за соблюдением законодательства о налогах и сборах, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет налогов, сборов и страховых взносов.

Федеральная налоговая служба РФ представляет собой систему налоговых органов. Она состоит из центрального аппарата, региональных управлений, межрегиональных, городских и районных налоговых инспекций [5].

Делопроизводство в Федеральной налоговой службе регламентируется инструкцией по делопроизводству, которая разрабатывается на основе Типовой инструкции по делопроизводству в управлении Федеральной налоговой службы по субъекту Российской Федерации. Предусмотрены следующие этапы работы с документами:

- 1) прием, обработка, регистрация и распределение поступающей корреспонденции;
- 2) подготовка и оформление указаний по исполнению документов;
- 3) организация контроля исполнения служебных документов;
- 4) подготовка, согласование и подписание служебных документов;
- 5) регистрация и отправка (рассылка) исходящей корреспонденции [6].

Кроме того, инструкция по делопроизводству регламентирует работу с обращениями граждан. Служащие налоговых органов обязаны классифицировать обращение, собрать информацию по вопросу, выполнить действия по его разрешению и проинформировать гражданина о результате. Все это документируется согласно инструкции по делопроизводству.

Основными документами налоговой отчетности являются налоговая декларация и налоговый расчет авансового платежа. Налоговая декларация — это официальное заявление налогоплательщика, которое содержит сведения об объектах налогообложения, о доходах и расходах, об источниках доходов, о налоговой базе, налоговых льготах, о сумме налога, подлежащего уплате, и другие данные, служащие основанием для исчисления налога. Налоговый расчет авансового платежа — это официальное заявление налогоплательщика, которое содержит сведения об объектах налогообложения, о доходах и расходах, об источниках доходов, о налоговой базе, налоговых льготах, о сумме авансового платежа, подлежащего уплате, и другую информацию, служащую основанием для исчисления авансового платежа.

Годовая бухгалтерская (финансовая) отчетность состоит из бухгалтерского баланса, отчета о финансовых результатах и приложений к ним. Бухгалтерский баланс — это свод информации о стоимости имущества и обязательствах организации, представленный в табличной форме. В отчете о финансовых результатах отражаются сведения о доходах и расходах компании за отчетный период, а также информация о ее прибыли или убытках.

Заключение. Налоговые органы России прошли долгое становление и развитие. Система складывалась под влиянием политических, социальных и экономических факторов. С трансформациями налоговых органов менялся документооборот. Судя по архивным данным, в первых фискальных документах содержались преимущественно обобщенные сведения о сборах с той или иной территории. С развитием налоговых органов

формировался подход, который рассматривал вклад каждого налогоплательщика — физического или юридического лица. В настоящее время Федеральная налоговая служба имеет разветвленную структуру, и все ее подразделения работают по общим нормативно-методическим правилам.

Библиографический список

1. Иванова Е. В. Этапы эволюции налогов органов России. *Вестник Омского университета. Серия «Экономика»*. 2004;2:122–128. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/etapy-evolyutsii-nalogovyh-organov-rossii> (дата обращения: 12.02.2023).
2. Нечаева Е. В. *Делопроизводство*. 2-е изд. Санкт-Петербург: Изд-во политехнического университета; 2015. 178 с.
3. Качалкин А. Н. *Жанры русского документа допетровской эпохи в историко-лингвистическом и источниковедческом освещении*. Автореф. дис. д-ра филолог. наук. Москва; 1989. 50 с.
4. Типовая инструкция Министерства финансов СССР по делопроизводству в министерствах финансов АССР краевых, областных, окружных финансовых отделов. *Rusist.info*. URL: <https://rusist.info/book/8010810> (дата обращения: 12.02.2023).
5. Положение о Федеральной налоговой службе. *КонсультантПлюс*. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_49673/04128a3aa5302c97fbce372ace799898193ae96f/ (дата обращения: 12.02.2023).
6. Об утверждении типовой инструкции по делопроизводству в Управлении Федеральной налоговой службы по субъекту Российской Федерации и в межрегиональной инспекции Федеральной налоговой службы. *КонсультантПлюс*. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_233221/ (дата обращения: 12.02.2023).

Об авторах:

Былкова Светлана Викторовна, декан факультета «Социально-гуманитарный», и. о. заведующего кафедрой «Документоведение и языковая коммуникация» Донского государственного технического университета (344003, РФ, г. Ростов-на-Дону, пл. Гагарина, 1), кандидат филологических наук, доцент, svetbyl7592@rambler.ru.

Акопян Гаяне Анастасовна, студент Донского государственного технического университета (344003, РФ, г. Ростов-на-Дону, пл. Гагарина, 1), gayaneakopyan19@gmail.com.

About the Authors:

Svetlana V. Bylkova, Dean of the Social and Humanitarian Faculty, Acting Head of the Documentation and Language Communication Department, Don State Technical University (1, Gagarina Sq., Rostov-on-Don, RF, 344003), Cand. Sci. (Philolog.), associate professor, svetbyl7592@rambler.ru

Gayane A. Akopyan, student of the Documentation and Language Communication Department, Don State Technical University (1, Gagarina Sq., Rostov-on-Don, RF, 344003), gayaneakopyan19@gmail.com