

А. А. БЕЛЬКОВА

магистрант факультета права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПОДУШНОЙ СИСТЕМЫ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ В 1718–1743 гг.

«*П*ринимая всевозможные меры по удовлетворению стремительно растущих финансовых потребностей, изобретая все новые подати, создавая новые канцелярии для организации их сбора, правительство Петра I многие годы никак не могло заняться учетом податного населения» [1]. Последняя подворная перепись была проведена еще в 1678 г., сведения которой уже не соответствовали реальной численности населения. Лишь по указу от 12 февраля 1710 г. была проведена очередная подворная перепись. Согласно этому указу, губернаторы должны были переписать «в своей Губернии дворы крестьянские и дворовых людей и во дворах по головам людей обоих полов порознь и оные росписки привезть к будущему 1711 году, закрепя своими руками» [2].

Результаты переписи показали, что количество дворов по сравнению с переписью 1678 г. сократилось на 19,5% [3]. В 1716–1717 гг. была проведена так называемая «ландратская» перепись. Итоги переписей выявили необходимость замены нестабильной, трудно определяемой фискальной единицы — двора, и подворный налог был преобразован в подушную подать, взимаемую с каждой души мужского пола. Порядок осуществления переписи устанавливался соответствующими государственными нормативно-правовыми актами, в том числе регулирующими и ее документальное оформление.

Проведение первой переписи регламентировалось именным указом Петра I от 26 ноября 1718 г., который предписывал «взять сказки у всех (дать на год сроку), чтоб правдивые принесли, сколько у кого в которой деревни душ мужеска пола, объявя им то, что кто что утаит, то отдано будет тому, кто объявит о том» [4].

Через два месяца — 22 января 1719 г. [5] — издается новый указ, в котором к «сказкам» добавляется наименование «ревизские». Указ более подробно регламентирует порядок их оформления, согласно которому в «сказки» должны были записываться все основные категории сельских жителей мужского пола, «не обходя от старого до самого последнего младенца» [6] с указанием имени и возраста каждого.

В указе также предусматривались меры наказания за предоставление недостоверных сведений, как для податного населения, так и для переписчиков. Данные меры были направлены на получение властями как можно более точных сведений о количественном составе податного населения. Собранные «сказки» необходимо было отправлять на проверку в Санкт-Петербург, в созданную при Сенате Переписную канцелярию, возглавляемую бригадиром В. Н. Зотовым.

Помимо перечисленных указов, в скором времени (17 апреля 1719 г.) [7] издается еще подтверждающий указ, удостоверяющий, что «сказки о переписке всякого чина людей, как о том оный Его Величества указ повелевает, поданы и к Бригадиру Зотову посланы были, конечно, в нынешнем году, а буде которые в том явятся том непослушны, и у тех те деревни, на которые сказок не подадут, отписаны будут на Великого государя безповоротно, а за утайку душ учинено будет, как в прежде объявленном Его Величества указ означено, неотложно» [8].

По указу от 3 декабря 1719 г. бригадиру Зотову надлежало из присланных сказок «делать перечневые выписки по городам, и с переписными книгами 186 года справляться, и подписывать перед теми переписными книгами, где прибыло или убыло» [9]. Таким образом, первоначальный этап ревизии населения характеризуется составлением «сказок» по типу переписных книг и обязательной проверкой итоговых сведений о лицах мужского пола.

К необходимому сроку (к концу 1719 г.) сбор «сказок» не был закончен. Такой затяжной процесс переписи, случаи фальсификации крайне беспокоил властей, ведь это препятствовало подсчету реаль-

ного количества ревизских душ для определения размера подушного сбора. В связи с этим был издан указ от 4 декабря 1719 г. [10], радикальные меры которого должны были ускорить процесс переписи. В указе отмечалось, что «у которых в ведомстве их правления взятие и собрание сказок, буде еще не окончено, держать в Канцеляриях на цепях и в железа скованных, не выпуская до тех мест, пока в оном деле, как указ повелевает, совершенно исправятся» [11].

Проверка в Санкт-Петербурге отправленных «сказок» выявила наличие в них многочисленных ошибок. По этой причине издается указ от 21 декабря 1719 г., включающий разъяснения в случае нахождения неточностей: «буде в которых сказках явились и впредь будут являться какие неисправы, и то взыскивать ему Зотову на тех, с кем те сказки к нему присланы будут» [12]. Документы, которые не подлежали исправлению, обратно отправлялись в губернии.

По указу от 11 мая 1721 г. [13] ответственными за достоверность сведений, содержащихся в «сказках», назначаются губернаторы и воеводы. Наделение воевод и губернаторов этими надзорными функциями было направлено на уменьшение случаев фальсификации «сказок».

Несмотря ни на какие вводимые меры и санкции, власти не получили всех «сказок». Поэтому 11 января 1722 г. Петр I в своем именном указе объявил общую численность податного населения равной 5 млн. В этом же указе был установлен размер подушной подати «по 8 гривен с персоны» [14], т. е. по 80 коп. Но в указе не был определен срок начала взимания подати, а значит, Петр I все-таки планировал получить документально подтвержденные сведения об итоговых данных учтенного податного населения в течение ближайшего времени.

Одновременно законодателями прорабатывался формуляр и юридическая сила «сказок». В указе Сената от 9 января 1723 г. [15] «сказки» определяются понятиями «черные и белые», что обозначало, соответственно, «черновик и беловик» этого документа. В соответствии с этим указом ранжировалась юридическая значимость

«сказок». Так, если отправлялись только черновые варианты документов, «а против тех росписей и сказок подлинных сказок и росписей не явится» или «в которых сказках или росписях против черных росписей явится в душах несходство» [16], то подьячих, их составивших, надлежало наказывать как за утайку душ.

Кроме того, в указе уделено внимание и подлинной дате составления «сказок»: «оньы сказки подлинно ль в указные числа поданы, и не задним ли числом; и буде по розыску подлинно явится, что такие сказки приняты у них были в указные числа, того в прописку и утайку тем людям не ставить; а у кого оньы сказки не поданы, о том учиня ведомости для учинения за то им указа, прислать в Сенат немедленно» [17].

31 октября 1723 г. Петр I **именным указом, объявленным из Сената**, постановил закончить перепись, свидетельство душ и начать подушный сбор с 1724 г. [18].

Уже 10 декабря 1723 г. [19] Петр I **своим указом объявил, что необходимо собрать первые подушные деньги в 1724 г. в «генварскую и майскую трети» по 35 коп. с каждой души мужского пола, а с «посадских и черносошных крестьян, также с татар и Сибирской Губернии с пашенных и других им подобных, на которых велено положить вместо помещикова доходу» еще сверх этого 26 коп.**

Такая поспешность в установлении размера подати свидетельствует о наступлении крайней необходимости в подушных деньгах, несмотря на то, что «переписное дело» еще было не окончено, поэтому законодатели учли возможную переплату и заверили об ее зачете на следующий платеж. Кроме того, в этом законодательном акте прослеживается мысль о соразмерности налогов имущественному состоянию налогоплательщика [20] и дифференциации податного населения, положенного в подушный оклад. Так, на крестьян, которые не отработывали повинности в пользу помещиков, монастырей и проч., накладывалась более высокая сумма сбора.

Несмотря на описываемый акт, 19 мая 1724 г. Сенат издает новый указ [21], который определил более точный размер сбора, под-

считанный в соответствии с данными «по нынешней переписки и свидетельству Генералитета и Штаб-офицеров». Так, сумма подати была установлена в размере 74 коп., взимаемых с каждой души, а с «казенных крестьян» еще к этому 49 коп. [22].

В Плакате от 26 июня 1724 г. [23] был более подробно определен порядок и очередность строительства квартир для полков. Первоначально полагалось построить штаб-квартиру, каждому сержанту по избе, на двух унтер-офицеров по избе и на трех рядовых по одной избе, «токмо чтобы те избы были не меньше трех сажень трехаршинных» [24]. Начать строительства необходимо было с октября 1724 г., а закончить к 1726 г.

Кроме того, в Плакате был зафиксирован окончательный размер подушной подати: для государственных крестьян — 74 коп. и еще по четыре гривны с души, в общей сложности 1 руб. 14 коп.; для посадских людей и разночинцев — 1 руб. 20 коп., с монастырских крестьян — 74 коп. Таким образом, с 1724 г. официально подворная система налогообложения была заменена подушной, что не нашло одобрения у многих современников Петра I, поскольку подушная подать была, по крайней мере в момент введения, вдвое более тяжелой, чем существовавшее до того подворное обложение [25].

К высоким народным повинностям и налогам добавилась тяжесть нескольких неурожайных лет 20-х гг. XVIII в. [26]. Во многих районах страны свирепствовал голод. Массовое бегство крестьян еще больше усугубляли недоимки. Это обстоятельство вызвало недовольство дворян, которые испытывали в связи с этим материальные трудности. Чтобы избежать политического и социального взрыва, требовалось принять скорейшие и неотложные меры. Поэтому вдова Петра I и императрица Всероссийская Екатерина I Алексеевна 8 февраля 1725 г. [27] издает Именной указ о снижении размера подушной подати с 74 коп. до 70 коп. с души. С этого момента сбор в 70 коп. стал обозначаться во всех учетно-отчетных документах как «семигривенный», а сбор в 40 коп., соответственно, как «четырегривенный».

Несмотря на снижение размера подати, несовершенство проведенной податной реформы становились все более очевидным. Существенным недостатком подушной подати являлось то, что она не имела под собой «вещественного основания» [28]. Она налагалась не на имущество или доход человека, а на «ревизскую душу», без всякого соображения с имущественными способностями налогоплательщиков [29], ведь все учтенное в ревизских сказках мужское податное население должно было платить подушную подать. Кроме того, эта «ревизская душа» могла быть совершенно неплатежеспособной в случае смерти, бегства, малолетства или нетрудоспособности плательщика.

Частично решение этой проблемы было обозначено в указе Сената от 18 июня 1725 г. [30]. Указ гласил, что в губерниях «скудные, также старые и дряхлые и малолетние находятся», но «по указам без платежа подушных денег быть им не возможно», а значит «таковым в платеже тех денег надлежит верстаться на земле и по их тяглам, усматривая, чтоб одним пред другими тягости не было» [31]. То есть ничего нового не было изобретено законодателями, предполагалось использование ранее практикуемого и при подворном обложении принципа круговой поруки, когда распределение налога, его раскладка происходила внутри крестьянской, посадкой общины, и, как правило, большая часть уплаты налога, рассчитанного на все «ревизские души» общины, приходилась на зажиточных крестьян.

Именной указ, состоявшийся в Верховном тайном совете, от 9 февраля 1727 г. [32] обозначил сроком завершения ревизии 1727 г., и «чтоб все те дела и книги окончены были к Июлю месяцу... неотменно» [33]. Кроме того, в указе было отмечено, что «крестьяне в великой скудости находятся, и от великих податей и непрестанных экзекуций и других не порядков в крайное и всеконечное разорение приходят» [34], поэтому штаб- и обер-офицерам повелевалось вернуться к своим командам, а сбором должны были ведать только земский комиссар и воевода. По этим причинам взимание подати решено было начать в майскую треть и «дать сроку пока Комиссия о

том основательно рассмотрит, какую сбавку с крестьянства можно учинить, и по чему впредь с них собирать» [35].

К сожалению, никакой комиссии и рассмотрения учинено не было «за краткостию времени» (однако прошло больше полугода), хотя большей причиной послужила смерть императрицы Екатерины Алексеевны и вступление на престол 11-летнего внука Петра I — Петра II Алексеевича. Его именной указ, состоявшийся в Верховном тайном совете, от 2 сентября 1727 г. [36] уведомил о продолжении смягчающей подушной политики: «Мы милосердуя к своим верным поданным... повелели... для облегчения Наших верных подданных... на прошедшую Майскую треть подушных денег брать с них вовсе не указали; но чтоб в содержании армии и гарнизонов не было в деньгах недостатку: того ради недоплатные на прошедшую Генварскую треть, таже и на Сентябрскую подушные деньги по прежнему положению собирать повелели немедленно» [37].

Но уже 31 января 1728 г. [38] именной указ, объявленный из Верховного тайного совета Сенату, постановил подушные деньги собирать по-прежнему положению «неослабно», а сверх того положенного ничего не брать (как и в Плакате от 26 июня 1724 г. было обозначено).

25 января 1728 г. произошла коронация Петра II Алексеевича, по случаю которой 24 февраля [39] был издан его именной указ, определивший, что он «для дня своего коронования... подушных денег собирать не указали».

Следующий значимый законодательный акт был издан уже в правление Анны Иоанновны, в период, когда ее власть еще была ограничена Верховным тайным советом. Резолюция Верховного тайного совета на доношение Военной коллегии от 25 февраля 1730 г. [40] содержала более упрощенную схему отправки подушных денег до полков. Если ранее собранные подушные деньги земский комиссар должен был передавать воеводе, а тот губернатору, который в свою очередь передавал эти деньги штаб-офицерам, определенным для приема от Военной коллегии, «а им Штаб-Офицерам отправлять куда по указам Военной коллегии повелено будет» [41], то

теперь было принято решение об отсылке из провинций подушных денег на жалование и полковые расходы прямо в полки, а «Генералитетскую сумму» на сукна и амуницию по третям года — в Военную коллегию.

Манифест от 25 марта 1730 г. [42] определил не взыскивать подушные семигривенные деньги с крестьян за майскую треть 1730 г., но сбор четырехгривенных осуществлять по-прежнему.

Именной указ Анны Иоанновны от 16 июня 1731 г. установил необходимость уплаты в три месяца «безо всякого отлагательства» недоимки, которая образовалась в результате предоставления «лучшего крестьянам облегчения на 727, 728 и 730 годы» [43], когда взыскивать за майскую треть было не велено. Безусловно, установление такого короткого срока не могло привести к желаемому результату.

Сенатский указ от 12 ноября 1731 г. определил новый срок сбора подушной подати с 1732 г.: первую половину собирать в январе, феврале, марте, а другую с сентября по декабрь, «все сполна без доимки» [44].

Сенатский указ от 23 января 1735 г. [45] установил, что образовавшиеся недоимки с 1724 по 1735 г. необходимо заплатить немедленно. Борьба с недоимками проводилась Анной Иоанновной совместно с политикой уменьшения размера сбора подати. Так, ее следующий именной указ от 27 января 1736 г. установил не собирать семигривенный сбор с крестьян, а тем «кто заплатил, то зачесть за вторую половину» [46].

В то же время порядок недопущения доимок по сбору подушной подати по-прежнему ужесточался. Так, именной указ Анны Иоанновны от 12 января 1739 г. [47] определил, что «ежели кто из Губернаторов и Воевод и Офицеров и прочих сборщиков о пустоте заблаговременно свидетельствовать и в Сенат доносить не будут: то все такая доимки править на них... не принимая от них никаких отговорок» [48].

В период правления двухмесячного императора Ивана VI Антоновича смягчающая политика была продолжена. В частности, Манифест от 25 октября 1740 г. [49] объявил о снижении семигривенного

сбора в 1740 г. на 17 коп., «а буде с кого до сего времени уже взяты, тем зачесть в платеж на будущий 1741 год первой половины» [50].

В начале царствования Елизаветы Петровны ее именованным указом, состоявшимся в Сенате, от 15 декабря 1741 г. [51] были прощены недоимки подушной подати с 1724 по 1730 г., что, на наш взгляд, было связано с невозможностью учета общей суммы недоимки, трудно подсчитываемой из-за многочисленных законодательных актов, предоставляющих послабления в уплате подушной подати. Кроме того, ее указом было снова установлено снижение размера семигривенного подушного сбора на 10 коп. в 1742 и 1743 гг. [52].

Таким образом, за период с 1718 по 1743 г. было издано 180 законодательных актов, регламентирующих систему подушного обложения. Анализ законодательной базы показывает, что нормативно-правовая основа подушного сбора была заложена при Петре I. Так, в Петровскую эпоху (с 1718 по 1724 г.) было издано самое большое количество законодательных актов — 66, среди которых по видовому составу преобладающими были различного рода именные указы (его личные, объявленные из Сената, данные Сенату), сенатские указы и инструкции. Эти акты установили саму процедуру раскладки подати, организационные моменты ее взимания, определили податные категории, подлежащие подушному обложению.

Законодательные акты других правителей не внесли существенных изменений в подушную систему, а лишь затрагивали частные вопросы, такие как понижение размера подушной подати или отмена взимания определенной ее части; изменение сроков ее сбора и подведомственности государственных и местных органов, должностных лиц. Кроме того, некоторые из них были крайне лаконичны по сравнению с законодательными актами петровского периода. Объясняется это тем, что после смерти Петра I, не оставившего завещания, началась эпоха дворцовых переворотов. Императорами и императрицами становились с помощью поддержки определенного дворянского рода или дворцовых группировок, а также гвардии. Правители не имели особых способностей к решению государственных дел. Так, за вдову Петра Алексеевича — императрицу Всероссий-

сийскую Екатерину I — все государственные решения принимали Верховный тайный совет и светлейший князь Александр Данилович Меншиков. Князя к тому же считают фактическим правителем Российской империи во время ее правления (1725–1727 гг.). Важным законодательным актом этого периода для подушного налогообложения стало уменьшение размера семигривенного подушного сбора до 70 коп. с души, которое было установлено именным указом Екатерины I от 8 февраля 1725 г. В целом за период правления Екатерины I было издано 26 законодательных актов, регулирующих подушную систему налогообложения. Особенностью данных актов являлось то, что большая их часть принималась Верховным тайным советом.

После смерти Екатерины I императором был провозглашен внук Петра I — Петр II, который вступил на престол в возрасте 11 лет и умер в 14 лет от оспы (1727–1730 гг.). Он не успел проявить интереса к государственным делам и самостоятельно фактически не правил. Реальная власть в государстве находилась в руках Верховного тайного совета и фаворитов-опекунов юного императора, сначала Александра Даниловича Меншикова, после его свержения — Долгоруковых. Безусловно, специфика этого правления отразилась на нормотворчестве. Было принято 23 законодательных акта, среди которых опять-таки большинство было принято Верховным тайным советом.

После прихода к власти Анны Иоанновны (1730–1740 гг.) государственной политикой ведал Кабинет министров: великий канцлер граф Гавриил Головкин, князь Алексей Черкасский и вице-канцлер граф Андрей Остерман. Как известно, время правления Анны Иоанновны позднее получило название по имени ее фаворита Эрнста Бирона — «бируновщина». Во время ее правления было издано 49 актов, большая часть из которых была принята ее именованным или сенатским указом.

После смерти императрицы Анны Иоанновны сын Анны Леопольдовны (племянницы Анны Иоанновны) и принца Антона Ульриха Брауншвейгского, двухмесячный Иван Антонович (17 октября 1740–25 ноября 1741 гг. правления) был провозглашен императором при регентстве Эрнста Бирона. Во время их правления в подушном нормотворчестве прибавилось на один акт — это манифест о снижении в 1740 г. семигривенного сбора на 17 коп.

Однако вскоре император-младенец был свергнут Елизаветой Петровной — дочерью Петра Великого, первой правительницей после своего отца, которая провела новую подушную перепись податного населения 1742–1747 гг. [53] и установила проводить переписи через каждые 15 лет. Указом Елизаветы Петровны в 1741 г. были прощены все недоимки за 17 лет, а в 1742 и 1743 гг. размер подушной подати был временно снижен на 10 коп. В небольшой период ее правления (с 1741 по 1743 г.), затрагиваемый нами в данной исследовательской работе, было принято 14 законодательных актов, в которых прослеживается возврат к устоям ее отца — возвышению роли Сената.

ПРИМЕЧАНИЯ

1. Захаров В. Н., Петров Ю. А., Шацилло М. К. История налогов в России. IX — начало XX в. М., 2006. С. 84.
2. ПСЗ. Т. 4. № 2253. С. 478.
3. Источниковедение: Теория. История. Метод. Источники российской истории: учеб. пособие для гуманитар. спец. / И. Н. Данилевский, В. В. Кабанов, О. М. Медушевская, М. Ф. Румянцева. М., 1998. С. 409.
4. ПСЗ. Т. 5. № 3245. С. 597.
5. Там же. Т. 5. № 3287. С. 618–620.
6. Там же. С. 618.
7. Там же. № 3355. С. 693–694.
8. Там же. С. 694.
9. Там же. № 3458. С. 757.
10. Там же. № 3460. С. 757–759.
11. Там же. С. 758.
12. Там же. № 3474. С. 772.
13. Там же. Т. 6. № 3782. С. 388–390.
14. Там же. № 3873. С. 477.
15. Там же. Т. 7. № 4139. С. 2–6.
16. Там же. С. 3.
17. Там же. Т. 6. № 3782. С. 4.
18. Там же. Т. 7. № 4340. С. 143.
19. Там же. № 4390. С. 185–186.
20. Муравьева Л. А. Финансовая политика Петра Великого // Финансы и кредит. 2007. № 9 (249). С. 78.
21. ПСЗ. Т. 7. № 4503. С. 282–283.

22. Там же. С. 282.
23. Там же. № 4533. С. 310–318.
24. Там же. С. 317.
25. Бельский К. С. Государство и налоги (цикл материалов по теории материалов по теории налогового права из пяти частей. Ч. 2: Право государства устанавливать налоги как королевское право) // Право и государство: теория и практика. 2007. № 10. С. 63.
26. Муравьева Л. А. Послепетровская Россия (1725–1730) // Финансы и кредит. 2008. № 29. С. 75.
27. ПСЗ. Т. 7. № 4650. С. 413–414.
28. Бельский К. С. Указ. соч. С. 63.
29. Посошков И. Т. Соч. Т. 1. М., 1842. С. 184–185.
30. ПСЗ. Т. 7. № 4737. С. 508.
31. Там же. С. 508.
32. Там же. № 5010. С. 734–736.
33. Там же. С. 735.
34. Там же. С. 734.
35. Там же.
36. Там же. № 5148. С. 856–857.
37. Там же. С. 856.
38. Там же. Т. 8. № 5232. С. 11.
39. Там же. № 5244. С. 16.
40. Там же. № 5506. С. 250–252.
41. Там же. С. 250.
42. Там же. № 5525. С. 260.
43. Там же. № 5780. С. 478.
44. Там же. № 5876. С. 555.
45. Там же. Т. 9. № 6675. С. 472–474.
46. Там же. № 6681. С. 476.
47. Там же. Т. 10. № 7731. С. 696–697.
48. Там же. С. 697.
49. Там же. Т. 11. № 8264. С. 280.
50. Там же.
51. Там же. № 8481. С. 546–549.
52. Там же. С. 547.
53. Там же. № 8619. С. 657–663; № 8835. С. 962–964.