

Глава 9.

**Инспектор против выборных:
система сдержек и противовесов в податном присутствии**

Система податных присутствий подобна тянитолкаю: две головы смотрят в противоположные стороны. Плательщикам дано численное преимущество: они могут провести своё решение большинством голосов. Преимущество инспектора – государственная должность. Что же в итоге: стали ли присутствия воплощением чиновного произвола, которого опасались критики реформ? Стали ли они орудием обеспечения интересов плательщиков перед лицом фискальных органов?

По всей стране действовали тысячи присутствий по промысловому, квартирному, государственному с городской недвижимостью, а затем и подоходному налогам. Что думали друг о друге их участники – инспектора и плательщики, – мы можем понять лишь в тех случаях, когда их отношения выплёскивались за рамки дозволенного, и высшему начальству приходилось улаживать острое столкновение. Ясно, что такие столкновения должны происходить лишь в исключительных случаях, и в этом смысле они заведомо нетипичны. Тем не менее, они показывают нам и противоборствующие интересы, и используемые сторонами способы их воплощения – и тем позволяют изучать массовые явления.

Правда и право: инспектор за рамками правового поля

Пример столкновения даёт нам взимание в Омске начала XX в. двух сборов, методы расчёта которых очень близки – квартирного налога и реформированного налога с городской недвижимости. Здесь мы имеем дело не только с однократной яркой вспышкой, заставившей вмешаться в это дело даже столичных чиновников, но и с дальнейшим «глеющим» конфликтом.

Первым годом взимания квартирного налога в Сибири был не 1894 г., как в Европейской России, а 1901 г. Первые несколько лет взимание квартирного налога в Омске не вызывало споров, однако после смены летом 1907 г. податного инспектора произошло столкновение между ним и представителями городского самоуправления. Настойчивость последних привела к тому, что разбирательство дошло до руководства Департамента окладных сборов Министерства финансов, благодаря чему материалы по делу и отложились в его фонде²³⁵.

Прибыв на новое место службы, инспектор М.П. Михайлов, по его словам, обнаружил совершенно небрежное отношение своего предшественника к квартирному налогу. Оценки квартир принимались почти исключительно в соответствии с заявлениями владельцев, стремившихся, конечно, занижить сумму; многие квартиры вообще не были учтены. В результате бурной деятельности нового инспектора список плательщиков налога увеличился в

²³⁵ РГИА. Ф. 573. Оп. 20. Д. 1735.

полтора раза (с 2200 до 3300 человек) за счёт новостроек. Стремясь достичь большей точности оценок и одновременно заменить чрезвычайно трудоёмкий индивидуальный подход к каждому зданию единой для всех шкалой, он разработал свою систему оценки недвижимости в зависимости от рассчитанной им самим цены квадратного метра.

Использование всевозможных средних данных и «нормативных показателей» было для податных инспекторов больше чем возможностью сэкономить силы. Учитывая разнообразие регулярных должностных обязанностей и наличие всевозможных особых поручений от казённой палаты и от Министерства финансов, это был единственный способ справиться с поставленными задачами.

Видимо, менее обычной была строгость, проявленная инспектором Михайловым. Вычисляя точные показатели для своей шкалы, он ставил главной задачей избежать занижения действительной оценки (а уж завышенные цифры всегда можно будет пересмотреть по жалобе владельцев).

Члены квартирного присутствия, избранные городской думой на 1908 г., согласились с системой М.П. Михайлова и традиционно, не вдаваясь в подробности, подписали все оценки, предложенные инспектором. В итоге общий оклад налога повысился с 16 до 29 тыс. руб. Ощувив повышение на собственном кармане, думские деятели при выборах нового состава присутствия на 1909 г. специально просили выборных обратить внимание на «чрезмерное увеличение» квартирного налога и сообщать в думу о ходе заседаний²³⁶.

Таким образом, дума предполагала, что, в отличие от предыдущего года, размер налога для каждого из плательщиков будет рассматриваться отдельно. Однако это не входило в планы инспектора, который на первом же заседании квартирного присутствия, в конце января 1909 г., предложил выборным следующий план работы: он сам по своей старой шкале разрабатывает оценку, которую затем предложит на рассмотрение и утверждение выборных. Последние согласились, подразумевая, что предложенная инспектором оценка будет подвергнута детальному разбору. Михайлов же, по традиции прошлых лет, был уверен, что городские представители подпишут перечень окладов целиком и без разбирательств. Поэтому следующее заседание он назначил на 5 марта, в то время как закон устанавливал 7 марта крайним сроком рассылки извещений о сумме налога плательщикам. На этом заседании ему и пришлось убедиться в решительном намерении выборных обсуждать каждый пункт раскладки.

Чтобы не нарушить требования закона относительно сроков, Михайлову пришлось пуститься на хитрость, имевшую целью отстранить выборных от участия в подписании раскладки. Сделать это на законном основании податный инспектор мог лишь в случае двукратного непосещения выборными заседаний присутствия. Поэтому следующее заседание он назначил на другой

²³⁶ РГИА. Ф. 573. Оп. 20. Д. 1735. Л. 2

день в неудобное для выборных время, так что явился лишь один человек из шести (при необходимых для кворума двух). Очередное заседание было назначено снова на неудобное время, однако трое выборных, учитывая важность момента, всё же решили прийти. Михайлов же для подстраховки за полдня до предполагавшегося времени сбора перенёс его на несколько часов ранее, даже не всех об этом поставив в известность. Он добился своего: на месте в нужное время оказался лишь один выборный, на основании чего инспектор провёл заседание присутствия с участием двух оказавшихся рядом служащих казённой палаты, из которых один даже не являлся (вопреки закону) плательщиком налога.

После указания из Департамента окладных сборов начальнику Омской казенной палаты пришлось самому на месте разбираться в сложившейся обстановке, результатом чего стало разъяснение Михайлову допущенных им нарушений. Во-первых, начальник платы указал, что оценка недвижимостей, согласно Уставу о прямых налогах, действительно должна производиться в каждом случае отдельно. Во-вторых, объяснил, что подписание выборными перечня без разбора, практиковавшееся в предыдущие годы, неверно, и на заседаниях присутствия размер налога для каждого плательщика действительно должен обсуждаться.

Инспектор внял полученным указаниям, в результате чего омская раскладка на 1910 г. была утверждена коллегиально в 17 заседаниях присутствия.

Ясно, что с точки зрения интересов казны, положение до появления в Омске инспектора Михайлова было ненормальным. Если вопрос о завышенности или заниженности оценок ещё можно считать не имеющим решения на наших материалах, то уж полуторакратное занижение числа учтённых зданий городскими представителями не оспаривалось. М.П. Михайлов не выглядит тираном и сумасбродом. Но как только инспектор, в борьбе за наилучшее исполнение должностных обязанностей, чуть-чуть вышел за рамки правового поля (по-видимому, даже при поддержке казённой палаты: иначе дело бы не дошло до столицы), плательщики немедленно заставили его отыграть назад.

Не война, но борьба: под маской взаимной предупредительности

Омские плательщики в 1910 г. выиграли главное. В борьбе за интерес казны инспектору пришлось пойти на уступки. Активный деятель Омского самоуправления И.Г. Кузнецов заявлял двумя годами позже, подытоживая взаимодействие с инспекторами (как раз в 1912 г. М.П. Михайлова сменил П.М. Нюрнберг): «В общем нужно с удовольствием отметить, что податной надзор ко всем нашим заявлениям в интересах плательщиков относился весьма сочувственно, и в понижении окладов квартирного налога мы в нынешнем году достигли больших успехов в сторону более справедливого обложения». Заключал своё печатное выступление Кузнецов даже несколько торжественно: «особенно рад случаю заявить, что оба наши председатели...

были весьма к нам предупредительны, в особенности же в назначении удобного для нас времени заседаний, каковое определялось исключительно по общему желанию выборных членов присутствия. В свою очередь и члены Присутствия были в высшей степени аккуратны в посещении заседаний: несостоявшегося заседания, за неприбытием законного числа членов, не было в истекшем году ни одного»²³⁷.

Инспектор уже не пытался бунтовать, и внешне всё выглядит благопристойно. Но картина не была идиллической.

Мелкий штрих: история с кандидатами к выборным. В 1912 г., выбирая представителей плательщиков для заседаний присутствия по квартирному налогу, Омская дума избрала, помимо шести членов присутствия, ещё шесть кандидатов к ним. Таков был обычный для городского самоуправления жест предусмотрительности – заурядная общероссийская практика при отправлении неблагодарных общественных должностей. Однако когда двое из думских избранных заявили о невозможности присутствовать, М.П. Михайлов отказался допустить на заседания соответствующих кандидатов, сославшись на отсутствие оговорок по этому поводу в законе. Сменивший Михайлова П.М. Нюренберг никаких препятствий допущению кандидатов к работе не увидел²³⁸.

Сохранилось и стремление инспектора повышать оценки, предлагаемые на утверждение выборных. Вот что писал об этом И.Г. Кузнецов, один из наиболее активных деятелей городского самоуправления Омска начала XX в., на 1912 г. избранный думой в присутствие по квартирному налогу. «К глубокому сожалению, работа по определению окладов налога, вследствие неудачной системы ее применения путем распределенной между членами Присутствия проверки уже намеченных председателем размеров оклада, прения по поводу которого вызывались лишь только в случаях повышения, привела буквально к массовым жалобам со стороны плательщиков, которые мы, ввиду очевидной основательности возражений, все, лишь за самыми ничтожными исключениями, удовлетворили»²³⁹.

Кроме стремления выдать из плательщиков максимум возможного, здесь видна и попытка Михайлова снова усовершенствовать технологию составления раскладки в видах её ускорения. В деле инспектора М.П. Михайлова сохранилось январское 1911 г. решение присутствия по налогу с городской недвижимости: «Принимая во внимание обширность территории, занятой Омским городским поселением, и необходимость для Членов Присутствия основательного знания доходности и стоимости земли и строений в разных частях города, Присутствие признало желательным и

²³⁷ Кузнецов И.Г. О деятельности городского по квартирному налогу присутствия в 1912 году // Вестник Омского городского общественного управления, 1912, № 23–24. С. 7–8.

²³⁸ Там же. С. 6–7.

²³⁹ Там же. С. 7.

вполне целесообразным подразделить городскую территорию на районы, поручив каждый из них ведению особого члена Присутствия и заместителя, на обязанности которых в течение пятилетия должно лежать подробное ознакомление с существующими в районе недвижимыми имуществами, производство их осмотра и выяснение их доходности и ценности для правильного обложения государственным налогом»²⁴⁰.

Решение, вроде бы, принято при участии городских представителей, но на следующий год И.Г. Кузнецов высказывал недовольство им и предлагал обсуждать каждую квартиру совместно, т.к. при существовавшей системе, когда каждый рассматривал только отведённую ему часть, «квартиры невольно ускользали от внимания тех, кому они наиболее известны»²⁴¹.

Слова И.Г. Кузнецова о массовости жалоб выглядят преувеличением. На деле «Краткие журналы» присутствия содержат исправления едва ли более десятой части оценок, предложенных инспектором, причём исправление не существенное – порядка 10 %²⁴². Достигнутый в итоге консенсус опирался в значительной степени на то, что большинство оцениваемых имуществ составляли недорогие строения. У таких и оценку сильно не занизишь, да и смысла в этом для членов присутствия не было.

Зато когда затрагивались интересы зажиточной части города, начинались споры, нередко заканчивавшиеся только на уровне губернии. В качестве примера можно привести эпизод из деятельности Омского городского присутствия по налогу с городской недвижимости. В 1911 году оно рассматривало заявление домовладельца П.А. Ротанина, в котором валовая доходность его дома с флигелем указывалась в 740 руб. Однако члены присутствия назвали доход, извлечённый Ротаниным, исключительным и постановили «считать среднюю валовую доходность, нормальную для данных имуществ, для обложения налогом в 500 рублей». Особое мнение подал податной инспектор М.П. Михайлов, заявивший, что «нормальной доходностью недвижимого имущества Ротанина, в составе которого имеется только что построенный флигель, отданный под пивную, следует считать ту, которую Ротанин извлекает из имуществ последние два года, и которая указана в поданном им лично заявлении, а именно 740 р., а потому полагает, что среднюю валовую доходность имущества Ротанина следует определить не в 500, а в 740 рублей»²⁴³.

Почему вдруг члены присутствия обеспокоились тем, что посторонний им домовладелец уплатит в полтора раза больше налога, если сам он изъявил готовность заплатить? Очевидно, побоялись, что в дальнейшем эта оценка может использоваться как прецедент в других спорных случаях. Оценка

²⁴⁰ ИАОО. Ф. 36. Оп. 1. Д. 58. Л. 12–13.

²⁴¹ Кузнецов И.Г. О деятельности городского по квартирному налогу присутствия в 1912 году // Вестник Омского городского общественного управления, 1912, № 23–24. С. 7.

²⁴² ИАОО. Ф. 36. Оп. 1. Д. 58.

²⁴³ Там же. Л. 33–34.

недвижимости по аналогии – обычный способ в работе податных присутствий. Обычно рутинная, эта работа превращалась в захватывающее интеллектуальное соревнование, как только речь заходила о самых богатых домах, не имеющих аналогов.

Характерный спор отразился в протоколе от 13 марта 1911 г. о квартире Липатникова. Постановление содержит такой плотный каскад фактов, что пересказывать его – занятие неблагодарное. Единственное, что придётся себе позволить ради сокращения чрезмерно долгого цитирования – ограничиться вырезками.

Из постановления присутствия: «...установить оценку в 3900 руб., а по исключении 25 % на отопление в 3315 (три тысячи триста пятнадцать рублей). Приведённая для сравнения Председателем Присутствия квартира Фогеля, в которой стоимость квадратного аршина внутреннего измерения определяется свыше 4 рублей, по мнению членов Присутствия, принята в расчёт быть не может в силу того, что помещение занято врачом вблизи больницы, которой он заведует. Другие квартиры, указанные Председателем: помещение Коммерческого Клуба, Удельного ведомства и проч., как занятые учреждениями и торговыми предприятиями для сравнения с квартирою частного лица приняты, по мнению Членов Присутствия, быть не могут».

Из особого мнения податного инспектора: «...таким путём квартира в доме Липатникова оценена быть не может. А именно, за основу для оценки взята квартира Морозова в доме, имеющем меньшую высоту (5 арш.), довольно старый вид без хорошей отделки <...> Квартира эта сдаётся, по заявлению Липатникова, за 1000 рублей; по частным образом полученным мною сведениям, за 1200 рублей, ненормально низко, и фигурирует во всех расчётах Членов Присутствия, как в минувшем году (по домам Шаниной), так и в нынешнем». Доказательством заниженности цены «служит кв[а]ртира Фогеля в д[оме] Дроздова, план которой при сём прилагается. В этой квартире нет такой роскошной лепной работы, как в квартире Липатникова, ни электрического освещения, ни паркетных полов, и высота от полу до потолка всего лишь 5, а не 6, аршин. Между тем квартира эта при площади в 350 кв. аршин сдаётся с паровым отоплением за 1680 руб. Откуда наёмная стоимость квадратного аршина пола внутри помещения определяется в 4 р. 80 коп. Ссылка Членов Присутствия на то, что наёмная стоимость этой квартиры не может быть принимаема в расчёт как квартиры врача вблизи заведомой им больниц, не выдерживает критики. Потому что тогда и для Липатникова, имеющего квартиру вблизи базара, на котором находится одна его лавка, которой он заведует, и в том домовладении, где во дворе находится его оптовый магазин, должна быть принята оценка того же или даже высшего порядка, потому что Фогелю от больницы несравненно дальше (расстояние более 300 саженей), чем Липатникову от его магазина до лавки <...> Ввиду вышеизложенного я полагал бы справедливым кв. Липатникова, как находящуюся в Центральной части города против Центрального базара с роскошной отделкою, с электрическим освещением и проч., оценить во

всяком случае не ниже стоимости Коммерческого клуба 7700 руб, а по вычете 15 % на отопление – 6545 рублей»²⁴⁴.

Возвращаясь к соображениям членов присутствия во время удивительного обсуждения имущества Ротанина, надо обратить внимание вот ещё на что. Установление цены на том уровне, который заявил сам домовладелец, дало бы лишнее основание податному надзору ставить вопрос о заниженности городской оценки недвижимостей, которая для дома Ротанина составляла всего 1200 руб. (менее прибыли, которую он извлёк из этого имущества за два года). Именно городскую оценку стремились использовать члены присутствия от плательщиков, если находили основание заявить, что суждение по аналогии невозможно.

Показательно, что обсуждение случая Ротанина в областном присутствии по государственному налогу с недвижимых имуществ закончилось поражением председателя казённой палаты, поддержавшего точку зрения податного инспектора.

Итак, система присутствий создавала у выборных конфликт интересов: желание себе полегчить шло в ущерб выполнению основной задачи – правильно установить размер налога. Если инспектор проявлял решительность в борьбе за казённый интерес, это создавало основу для столкновений. Существование присутствий не устраняло конфликта, но создавало площадку для его решения в законных рамках. Это не лишало податной надзор возможности отстаивать интересы казны, но сохраняло и у плательщиков возможность иногда пересилить чиновников. Податные присутствия – это весы, чаши которых не были закреплены намертво и показывали разный результат в зависимости от давления, которое осуществлялось в каждом отдельно взятом случае.

²⁴⁴ ИАОО. Ф. 36. Оп. 1. Д. 589. Л. 4–5 об., 2–2 об.