



Селянство в умовах раннього нового часу і ринково-капіталістичних трансформацій та суспільно-політичних потрясінь XIX – початку XX ст.

УДК 94(470) «185»: 336.2

А.І. Берестовий

кандидат історичних наук, викладач суспільних дисциплін Черкаського художньо-технічного коледжу

М.П. Василенко

кандидат педагогічних наук, доцент кафедри російської мови, зарубіжної літератури та методики навчання Черкаського національного університету імені Богдана Хмельницького

ТРАНСФОРМАЦІЯ ФУНКЦІЙ ПОДАТКОВИХ ОРГАНІВ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ В ДРУГІЙ ПОЛОВИНІ XIX СТ.*

Статтю присвячено вивченню еволюції структури податкових органів Російської імперії другої половини XIX ст. у зв'язку із запровадженням податкових інспекцій та посади податкового інспектора. Проаналізовано зміни в тогочасному законодавстві Російської імперії щодо системи оподаткування українського селянства. Розкрито законодавчі прогалини на початковому етапі формування податкових органів Російської імперії у пореформений період.

Ключові слова: податковий інспектор, податки, податкова інспекція, оподаткування українського селянства.

Постановка проблеми. Успішна діяльність держави щодо забезпечення реалізації аграрної реформи неможлива без звернення до вітчизняного історичного досвіду. Тому, на наш погляд, важливим є узагальнення діяльності податкових органів на українських землях, зокрема протягом другої половини XIX ст., коли в суспільстві відбувалися кардинальні зміни, тривали складні й суперечливі соціально-економічні й політико-правові процеси, адже саме в зазначений період відбувалося становлення систем спеціалізованих податкових органів Російської імперії.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Еволюція системи оподаткування та функцій податкової адміністрації у пореформений період знайшла своє відображення у вітчизняній історіографії [1-6]. Однак деякі аспекти діяльності податкових інспекторів залишилися поза увагою дослідників, що зумовлює актуальність окресленої проблеми.

Автори статті ставлять за мету проаналізувати функції податкових органів Російської імперії кінця XIX ст. та податкових інспекторів зокрема.

Виклад основного матеріалу. Характерною ознакою першої половини XIX ст. було фінансове

безладдя у Російській імперії. Бюджет («державний розпис») був державною таємницею, а кожне відомство мало свою касу. Фінансова система була незбалансованою, назрівали кризові явища. Поразки у Кримській війні 1853 – 1856 рр. викликали необхідність не тільки скасування кріпосного права, а й проведення інших «великих реформ», в тому числі й фінансової, яка у податковій сфері передбачала оптимізацію джерел та каналів надходження коштів до державного бюджету, структури та функцій системи податкових органів [7, 2-5]. Більш-менш у повному обсязі було проведено лише реформу державного контролю, а в податковій сфері у перші два пореформені десятиріччя суттєвих змін зазнали тільки форми непрямого оподаткування.

Створення податкової інспекції – органу, що мав об'єднати в своїх руках податкову справу на місцях у кінці 1884 – на початку 1885 рр. викликало гострі дискусії в керівництві Міністерства фінансів та Міністерства внутрішніх справ. Під час обговорення законопроекту відзначалося, що надання податковим інспекторам компетенції головних фіскальних органів держави змусить одночасно змінити порядок стягнення практично всіх податків, зборів та інших обов'язкових платежів [8, 3].

У результаті цих суперечностей податкова інспекція отримала досить розмиту компетенцію. Передусім вона мусила стати органом нагляду за діяльністю місцевих податкових установ, забезпечувати єдність податкової політики на рівні міста й повіту. М.Х.Бунге вбачав у податних інспекторах, які ставали місцевими органами казенних палат, проміжний інститут на шляху до створення повноцінної податкової адміністрації, зорієнтованої на стягнення прямих податків. «Справа далі першого кроку не пішла, і податні інспектори серед всієї оточуючої їх податної системи являють свого роду аномалію», – відзначав П. Кованько [9, 395].

Законом від 30 квітня 1885 р. було утворено податкову інспекцію у складі 500 інспекторів, які не були прив'язані до території, розподіляти їх по губерніях повинен був безпосередньо міністр фінансів на власний розсуд. Про половинчастість вирішення питання створення місцевої податкової адміністрації свідчить і те, що перелічуючи складники компетенції податних інспекторів, законодавець першими двома пунктами визначав і неподаткову діяльність, якою займалися до 1885 р. чиновники для особливих доручень казенних палат. Мова йде про «постійний нагляд за правильністю торгівлі в призначених їм дільницях» і «участь, в якості

* Статтю написано згідно з держбюджетною темою «Селянство України за умов суспільно-політичних потрясінь та соціально-економічних трансформацій першої третини XX ст.» (номер державної реєстрації 0115U000636).



чиновників казенних палат, в генеральних перевірках торгівлі» [8, 4].

Потенційне протистояння з податними присутствіями, в обов'язки яких входило забезпечення надходження додаткового процентного і розкладочного збору з промисловості й торгівлі, нівелювалося тим, що згідно з пунктом «в» статті 3 закону від 30 квітня 1885 р., податковий інспектор за посадою очолював ці податкові органи. Власне фіскальні функції податних інспекторів були сформульовані у відповідних нормах акту 30 квітня 1885 р. нечітко і невизначено: «Сприяння казенним палатам щодо приведення у відомість цінності та доходності майна, що підлягає обкладенню в доход казни» (п. «г» ст.3), а також «виконання інших обов'язків, котрі будуть покладені на них законом» (п. «д» тієї ж статті). Коментар до закону 30 квітня 1885 р., вміщений в офіційному друкованому органі Міністерства фінансів Російської імперії незабаром після прийняття цього нормативно-правового акту, дозволяє з'ясувати і одну з причин такої невизначеності компетенції. Міністерство фінансів, виступаючи ініціатором цього законопроекту, на момент створення інституту податкових інспекторів не досить добре розуміло, чого воно від останнього чекає: «Досвід 3-4 років вкаже, який розвиток повинен бути даний цій новій установі й чи належить перетворити її в постійні – повітові або окружні – податні присутствія» [8, 4].

Цей «дослідний» характер новоутвореної інституції підкреслювався статтею 4, яка позбавляла податного інспектора адміністративної влади: «Виявивши неправильність дій урядових або громадських установлень по стягненню чи розподілу казенних зборів, податний інспектор не робить з цього приводу ніяких розпоряджень власною владою, але про помічену неправильність доносить відповідній казенній палаті» (*підкреслення наше – А. Б.*) [10, 18]. Отже, наведена норма дійсно визначала основною функцією податкових інспекторів наглядову, при мінімумі виконавчих повноважень і можливостей безпосередньо втручатися в реальну фіскальну діяльність. Закон ставив компетенцію податкових інспекторів у залежність від того, призначались вони до міських чи сільських дільниць.

Про плановану перспективу посилення значення і розширення владних виконавчих повноважень податкової інспекції свідчить і досить високий особистий посадовий статус інспекторів – їх мав призначати на посаду безпосередньо міністр фінансів [8, 34].

Слід зауважити, що під час обговорення проекту закону про створення інституту податних інспекторів у Державній Раді було чи не вперше поставлено питання взаємовідносин податкової адміністрації і суспільства: «... не можна очікувати, щоб податні інспектори в якості суворих охоронців вигод казни, які майже завжди розходяться з приватними інтересами, користувались прихильністю суспільства, в середовищі якого вони будуть діяти, але ця обставина, слід сподіватися, не зупинить їх на шляху виконання свого обов'язку. Сумлінна їх діяльність буде поважною вже тому, що вони приведуть населення до усвідомлення непорушної необхідності виконувати свої обов'язки перед урядом» [10, 29]. Наведений запис

в журналі засідання з'єднаних департаментів залишився просто декларацією, крім того, він суперечив змісту ухваленого Державною Радою закону стосовно компетенції та обсягів виконавчої влади податкових інспекторів.

Детальніше права і обов'язки податних інспекторів були виписані у спеціально розробленій посадовій інструкції, яка отримала назву «Наказ податним інспекторам по губерніях Європейської Росії», і була затверджена міністром фінансів 12 серпня 1885 р. [11]. Згідно з цим документом, до компетенції податкових інспекторів було віднесено забезпечення обкладання всіх визначених законом об'єктів державного поземельного податку. Вони мали перевіряти достовірність кадастрової оцінки земель, яку здійснювали земства, досліджувати впорядкованість різних документів, що визначали статус суб'єктів власності.

Податкові інспектори також були зобов'язані перевіряти здійснення органами міського самоврядування обліку і оцінки міського нерухомого майна, що підлягало відповідному державному податку [11, 580]. Третім прямим податком, що ставив об'єктом нагляду податкової інспекції, був визначений збір з безоплатного переходу майна. Згідно з покладеними на податкового інспектора обов'язками, він повинен був володіти інформацією про всі випадки неоплаченого переходу майна, про які мав повідомляти казенним палатам та мировим суддям, котрим належало стягати ці збори.

Другий розділ «Наказу...» регламентував діяльність податкових інспекторів щодо обчислення ставок окремих прямих податків. Однак і тут адміністративна влада цих урядовців була мінімальною, інспектори виконували переважно функцію спостерігача казенної палати: «...Податний інспектор подає казенній палаті свій висновок про ступінь рівномірності установлених окладів державного поземельного податку і про відповідність їх дійсній різниці доходності й цінності земель в податній дільниці».

Залучення податкових інспекторів до перевірки економічного становища селян, які часто клопоталися про пільги, поставило питання про збільшення кількості представників цієї галузі податкової служби. В 1897 р. за поданням Міністерства фінансів було законодавчо започатковано інститут помічників податкових інспекторів. Він також був покликаний, з одного боку, вирішити питання про очевидну недостатність одного податкового інспектора на повіт, з іншого – розвантажити інспекторів від роботи, яка вважалась другорядною.

До функціональних обов'язків помічників (їх призначали не на кожен дільницю, всього було започатковано лише 150 помічників при 796 дільницях [6, 34-35]) було віднесено:

- участь в генеральних перевірках торгівлі й промислів на правах чиновників казенних палат;
- діловодство в повітових податних і з квартирного податку присутствіях;
- збирання різного роду довідок;
- перевірка сімейного і майнового становища осіб, які претендують на державну допомогу, зокрема відставних «нижніх чинів» та їхніх вдів;



– виконання окремих доручень казенних палат щодо дізнань про осіб, неспроможних сплатити недоїмки, що рахуються за ними;

– розробка і частковий збір статистичних відомостей про врожаї, торговельні та промислові підприємства, окремі галузі виробництва.

Одним із перших міст, де було введено посаду помічника податкового інспектора, була визначена Полтава [6, 182].

Висновки. Наприкінці 90-х рр. XIX ст. в Міністерстві фінансів почали здійснюватись інтенсивні законодавчі заходи, спрямовані на вдосконалення нормативно-правової бази діяльності податкових інспекторів. Підбиваючи певний підсумок її майже 15-річного існування, міністерство відзначало позитивні результати не тільки «в безпосередньому підвищенні державних доходів від прямих податків, але і в сенсі вивчення як загального економічного становища населення, так і підстав розподілу податків з нерухомого майна, і самої податкоспроможності цього майна...» [10, 97].

Отже, подальші законодавчі нововведення у сфері розширення компетенцій податкових інспекторів у другій половині XIX ст. допомогли податковим органам подолати обмеження своєї діяльності суто фіскальними функціями.

Список використаної літератури та джерел

1. Жвалюк В.Р. Податкові органи Російської імперії в Україні у другій половині XIX – на початку XX ст. – К., 2001. – 176 с.
2. Справочная книга для податных инспекторов. – СПб., 1885. – 832 с.
3. Соколов С. Дополнение к справочной книге для податных инспекторов и их помощников. – М., 1901. – 162 с.
4. Основные задачи податного и оценочного дела: Руководство для податных инспекторов земских и городских управ по разным вопросам податного и оценочного дела / Сост. П.Г. Гаврик. – СПб., К., 1912. – 180 с.
5. Иноземцев А.Н. Очерки и заметки податного инспектора. – Вып.1., Златоуст. – 1910. – 94 с.
6. Тютчев А.П. Правила и порядок взыскания с крестьян долгов частных и казенных. – СПб., 1912. – 152 с.
7. Печерин Я.И. Исторический обзор росписей государственных доходов и расходов с 1803 по 1843 г. – СПб., 1896. – С. 3-6.
8. Учреждение должности податных инспекторов // Вестник финансов, промышленности и торговли. – 1885. – Т.27. – 604 с.
9. Кованько П. Главнейшие реформы, проведенные Н.Х. Бунге в финансовой системе России. – К.: Изд-во имп. Киев ун-та им. Св. Владимира, 1901. – 448 с.
10. Податная инспекция в России (1885 – 1910): Очерк деятельности податной инспекции за 25 лет ее существования в связи с развитием прямого обложения. – СПб.: Тип. И.И.Сойкина, 1910. – 210 с.
11. Наказ податным инспекторам по губерниям Европейской России: Утв. управляющим Министерством финансов 12 авг. 1885 г. // Вестник финансов, промышленности и торговли. – 1885. – Т.3. – 612 с.
12. Об усилении общего состава податной инспекции и введении оной в областях Забайкальской, Амурской, Приморской и Якутской: Высоч. утв. мнение Гос. Совета 6 янв. 1897 г. // Полн. собр. законов Рос. империи. – Собр. 3-е. – Т.17. – №13616.
13. Усиление состава податной инспекции // Вестник финансов, промышленности и торговли. – 1897. – № 4. – 594 с.

References

1. Zhvalyuk V. Tax authorities of the Russian Empire in Ukraine in the second half of the nineteenth and early twentieth centuries. – K., 2001. – 176 p.
2. A reference book for tax inspectors. – St. Petersburg, 1885. – 832 p.
3. Sokolov S. Addition to the reference book for tax inspectors and their assistants. – M., 1901. – 162 p.
4. The main tasks of the tax and appraisal case: the Guide for tax inspectors of the zemstvo and city administration on various issues of tax and appraisal / Sost. P. Gavrik – St. Petersburg, K., 1912. – 180 p.
5. Inozemtsev A. Essays and notes of the tax inspector. – Issue 1, Zlatoust. - 1910. - 94 p.
6. Tyutchev A. Rules and procedure for collecting private and state treasury debts from peasants. – St. Petersburg, 1912. – 152 p.
7. Pecherin Ya. Historical review of paintings of state income and expenditures from 1803 to 1843 – St. Petersburg, 1896. – P. 3-6.
8. Establishment of the position of tax inspectors // Journal of finance, industry and trade. – 1885. – T.27. – 604 p.
9. Kovanko P. The main reforms carried out by N. Bunge in the financial system of Russia. – K.: Publishing house. Kiev un-them them. St. Vladimir, 1901. – 448 p.
10. The Tax Inspectorate in Russia (1885 – 1910): An Essay on the Activities of the Tax Inspectorate for 25 Years of Its Existence in Connection with the Development of Direct Taxation. – SPb.: Type. I. Soikina, 1910. – 210 p.
11. Order to tax inspectors in the provinces of European Russia: Utw. Governor of the Ministry of Finance Aug. 12 1885 // Bulletin of Finance, Industry and Trade. – 1885. – Vol.3. – 612 s.
12. On strengthening the general composition of the tax inspection and its introduction in the regions of the Trans-Baikal, Amur, Primorsk and Yakutsk: High. ratified opinion of the State Council of January 6 1897 // A complete collection of laws of Russia Empire – Vol. 3. – T.17. – No. 13616.
13. Strengthening the composition of the tax inspection // Bulletin of Finance, Industry and Trade. – 1897 – No. 4. – 594 p.

A. Berestoviy, M. Vasylenko

TRANSFORMATION OF THE FUNCTIONS OF THE TAX AUTHORITIES OF THE RUSSIAN EMPIRE IN THE SECOND HALF OF THE NINETEENTH CENTURY

The article is devoted to changes in the structure of tax authorities of the Russian empire of the second half of the nineteenth century in connection with the introduction of tax inspections and the position of tax inspector. The changes in the Russian Empire's current legislation on the taxation system of the Ukrainian peasantry were analyzed. The legislative gaps at the initial stage of the formation of the tax authorities of the Russian Empire in the post-reform period were revealed.

At the end of the 90's of the nineteenth century. In the Ministry of Finance, intensive legislative measures aimed at improving the legal and regulatory framework for the activities of tax inspectors began to be implemented. By summing up its almost 15-year existence, the ministry noted positive results not only in direct increase of state income from direct taxes, but also in the sense of studying both the general economic situation of the population and the grounds for the distribution of real estate taxes, and the very taxability of this property.

Further legislative innovations in the field of expanding the competencies of tax inspectors in the second half of the nineteenth century have helped tax authorities overcome their activities with purely fiscal functions.

Key words: tax inspector, taxes, tax inspection, taxation of Ukrainian peasantry.