

УДК 336.225.673(09)

Глушак Ю. М.

ФІСКАЛЬНИЙ АПАРАТ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ В УКРАЇНСЬКИХ ГУБЕРНІЯХ

Вітчизняні податкові органи, спеціально утворені після самостійного державного визначення України 1991 р., знаходяться у стадії інтенсивного саморозвитку і накопичення власної практики претензійно-позовної роботи, наукове вивчення аналогічного досвіду з історії українського національного державотворення набуває актуальності у сьогоденні. Врахування як позитивних, так і негативних чинників у організації та діяльності тогочасних українських податкових органів має непересічне значення, оскільки деякий приклад розвитку закордонної державності також засвідчує, що певна частина засобів, методів і прийомів щодо стабілізації економіки не втратила своєї актуальності й у сучасності. Отже творче використання таких прикладів з національної історії дозволить, по-перше, врахувати правову природу окремих ретроспективних явищ у галузі оподаткування, що має вплинути на ефективність провадження державної податкової політики; по-друге, запобігати викритим негативним явищам в організації та діяльності сучасного українського податкового апарату.

Метою праці є з'ясування особливостей впливу центрального державного апарату Російської імперії на організаційну побудову і діяльності місцевих податкових органів в українських землях.

По офіційній ліквідації в 1764 р. інституту малоросійського гетьманства, що на той час уже фактично став складовою частиною державного механізму Російської імперії, управління Україною було доручено другій в її історії Малоросійській колегії, очолюваній президентом графом П.Румянцевим. Його ж було призначено на посаду генерал-губернатора Малоросії із особливим завданням Катерини II у найближчий термін скасувати всі відмінності у державному устрої України та зрівняти її з іншими імперськими провінціями. Тому невипадково, що свою діяльність Друга Малоросійська колегія розпочала з перепису українського населення – Генерального опису України з метою вивчення її економічного становища і збільшення надходжень до імперської казни [1, т. 1, с. 288 – 289].

Подушний перепис насамперед податних станів населення відбувся у руслі нової стратегії імперської фіскальної політики, запровадженої під час правління Катерини II, яка полягала у визначенні чіткого плану складання державного бюджету. Адже раніше тільки за часів Петра I на державному рівні почали здійснюватися спроби порівняти розмір очікуваних доходів із сумою реально отриманих прибутків, про що у 1710 р. було підписано відповідний імператорський наказ [2, т. IV. – № 2405].

Але більш-менш реально здійснити задум першого російського імператора вдалося лише у 1767 р., коли було складено фінансовий „табель” імперії за минулий рік. При цьому головним недоліком першого російського державного бюджету була

*ФІСКАЛЬНИЙ АПАРАТ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ
В УКРАЇНСЬКИХ ГУБЕРНІЯХ*

відсутність відомостей із деяких провінцій і міст, в тому числі з українських. Такий стан речей не міг задовольнити петербурзький уряд, оскільки серед прямих податків, що отримувалися в Російській імперії з господарств підданих монархії, була подушна подать, введена у 1718 р. імператором Петром I замість існуючої протягом понад п'ять століть посошної системи оподаткування. Водночас для мешканців Малоросії і Слобожанщини основним прямим податком залишався так званий „рублевий” збір, одиницею обкладення якого вважався старовинний „дим”. Тому вже 1767 р. видається імператорський Указ „Про стягнення з малоросійських селян власницьким чином на задоволення накопиченої недоїмки подушного збору”. На „рублевому” зборі залишилися тільки так звані „обивателі казенних слобод”, тобто козаки. При цьому мешканці великоросійських губерній не мали права на оселю в Слобідській губернії, щоб таким чином запобігти імперських норм оподаткування [3, с. 43, 50, 56].

Нові можливості для вирівнювання податкового тягаря великоросів і малоросів з'явилися у царату в результаті розширення кордонів Російської імперії на захід, коли в результаті трьох розподілів Польщі (1772, 1793, 1795 рр.) до України перейшла значна кількість її етнічних земель, зокрема Київщина, Брацлавщина, Поділля та Волинь [4, с. 173]. Відтоді зникла доцільність збереження українських вільностей, що раніше мотивувалася здебільшого військовими завданнями Гетьманщини і Запоріжжя, як буферними територіями між Польщею і Туреччиною. Проте фіскальна політика Катерини II здійснювала це поступово. Так, у 1773 р. податкові збори з міщан і селян, які мешкали на приєднаних до Російської імперії землях розподіленої уперше Речі Посполитої, встановлювалися як половинні відносно інших підданих романівської монархії. Але вже у 1783 р. ці пільги скасували [5, т. XIX. – № № 13865, 13973; т. XX. – №№ 14869, 14892].

Тоді ж встановили нові розміри податків для мешканців Малоросійської і Слобідської губерній. Для цих місцевостей, рівно як і для Білоруської, Виборзької, Ревельської і Ризької губерній, вводилася загальна подушна подать, прирівняна до такої, що існувала в Росії з 1724 р. для міщан; для державних селян розмір оброчного збору встановлювався відповідним існуючому з 1762 р.; для купців – з 1775 р. Імператорським указом 10 квітня 1786 р. малоросійських селян, які знаходилися у церковному віданні, підпорядкували державному управлінню з додатковим оброком в 1 крб. В 1794 р. у всіх українських губерніях у додаток до подушної податі встановили хлібну повинність, що передбачала надання державі натурою певну кількість хліба з душі, а у Малоросії, Слобожанщині і Новоросії – ще й рекрутську повинність [6, т. XXI. – №№ 15723, 15724; т. XXII. – № 16374; т. XXIII. – №№ 17222, 17393].

Подушна подать, що була основою прямих податків, проіснувала у російській системі довше інших нововведень у цій сфері. Її було скасовано лише 1 січня 1887 р. [7, с. 53]. Разом з тим варто зазначити, що на перших порах російський царат не ризикнув скасувати давні привілеї українського населення щодо права займатися окремими виробництвами і промислами. Так, якщо у великоросійських губерніях за імператорським указом від 19 червня 1754 р. уряд скасував право купців на вигото-

влення вина, змусивши їх передати дворянам або зруйнувати винокурні, то в Київській, Полтавській, Чернігівській губерніях і на Слобожанщині протягом понад сторіччя після цього указу ще продовжував зберігатися вільний продаж виготовленого приватними особами вина [8, т. XIV. – № 10261; т. XIII. – №№ 9711, 9750; т. XXI. – № 15724].

Лише в ході провадження загальноросійської акцизної реформи 1861 – 1863 рр. за „Положенням про питний збір” від 4 липня 1861 р. суттєво звужувалося коло суб’єктів винокуріння в українських лівобережних губерніях, остаточно втрачали залишки своїх привілеїв нащадки козаків і військові обивателі. На Правобережжі взагалі ж після приєднання до Російської імперії було збережене існуюче в Речі Посполитій так зване „пропінаційне” право, що надавало шляхті виключні привілеї у курінні та продажу горілки [9, с. 9].

Одним із напрямів політики царату щодо імплементації російських державно-правових інститутів в українську систему оподаткування були заходи, за якими відбувалося нівелювання відмінностей у правовому становищі відповідних категорій великоросійського і малоросійського населення. У 1764 та 1783 рр. вийшли імператорські укази про включення українського шляхетства та козацької старшини до складу російського дворянства. У 1794 р. на них було поширено дію „Грамоти на права, вільності і привілеї російського дворянства”. Наприкінці XVIII ст. на всю Україну було поширено дію петровського „Табеля про ранги”. За Указом від 10 квітня 1794 р. українським чинам духовенства також було встановлено утримання нарівні з російськими ієрархами. У 1769 р. було завершено складання Генерального опису населення України й на його підставі Указом від 3 травня 1783 р. Катерина II офіційно наказала селянам залишатися на зареєстрованих місцях. Після реорганізації козацького війська на Слобожанщині й Лівобережжі та ліквідації в 1775 р. запорізької Січі козаків було переведено в розряд селян-однодвірців з обкладенням їх подушним податком. [10, т. 1, с. 270 – 272, 274]

У 1775 р. відбулися зміни у прямому оподаткуванні торгівельно-промислових станів Російської імперії, в тому числі й українських міщан. Відтоді вони повинні були сплачувати відсотки з оголошених капіталів, і залежно від їхньої суми розподілялися на три гільдії. Податковий збір встановлювався у розмірі 2% від заявленого капіталу, а оподаткування по „животам і промислам” скасовувалося. Указом 1776 р. власників мануфактур, фабрик та заводів було звільнено від гільдійських зборів, натомість вони мали сплачувати особливі збори з підприємств [11, с. 54 – 55].

Наступним кроком податкового наступу російського царату на Україну була уніфікація фіскальних установ імперії. Ще при Петрові I були утворені 12 колегій, з яких чотири завідували різними фінансовими питаннями держави: камер-колегія, штатс-контор-колегія, ревізійн-колегія і комерц-колегія. Але кардинальна зміна системи управління фінансами в Російській імперії відбулася за часів царювання Катерини II. 15 грудня 1763 р. вона розділила Сенат на шість окремих департаментів, з яких Третій займався шляхами сполучення, медициною, наукою, освітою, мистецтвом і, крім того, питаннями провінцій з особливими правами – Україною і Прибалтикою. Фіскальні ж функції цієї вищої урядової установи були розосереджені практично за рештою департаментів. Генеральному прокурору підпорядковувалися

*ФІСКАЛЬНИЙ АПАРАТ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ
В УКРАЇНСЬКИХ ГУБЕРНІЯХ*

управління та вищий контроль за відбуванням державних повинностей. Під головуванням Камер-колегії залишалися місця і особи, що стягували податі з нижчих станів, включно купців і посадських людей. Натомість Штатс-контора складала та надавала на імператорське затвердження генеральний штат усіх державних видатків, а Ревізіон-колегія займалася підрахунками всіх державних прибутків і видатків. Крім того, здійснення певних фінансових та фіскальних функцій покладалися на Берг-колегію, Мануфактур-колегії та інші, початок яким дала петровська комерц-колегія. А здійснення фіскальних функцій у регіонах з особливим статусом було доручено Малоросійській колегії і Камер-конторі ліфляндських, естляндських та фінляндських справ. Така велика чисельність урядових установ, що брали участь у здійсненні фіскальних функцій держави, зумовлювала численні непорозуміння і негаразди в управлінській сфері, що врешті-решт переконало Катерину II у доцільності покладання на регіони найсуттєвіших повноважень у сфері оподаткування населення.

Отже, на наш погляд, досить слушним з цього приводу є висновок В.Саксонова, який зауважує, що в 1775 р. „губернська реформа була зумовлена здебільшого необхідністю вирішення, насамперед, фіскальних питань” [12, с. 79 – 80, 82 – 84, 85].

До цього часу фіскальні функції губернаторів чіткого визначення не мали. За царським Указом від 18 грудня 1708 р. їм, як і колишнім воєводам, було „наказано у тих губерніях за грошовими зборами і всілякими справами наглядати та для доповіді Йому Великому Государю про ті губернії готовим бути” [13, т. IV. – №№ 2218, 2227]. В губернському управлінні існувала посада ландріхтера, який мав завідувати судовими справами, але на практиці йому найчастіше доручалися фінансові питання. Грошовими і провіантськими зборами в губернії займалися обер-комісар і обер-провіантмейстер [14, с. 89]. Наприкінці XVIII ст. ці органи також виявилися неспроможними ефективно вирішувати покладені на них податкові завдання.

Отже, реорганізація фіскальної системи Російської імперії відбулася паралельно на центральному і місцевому рівнях. 19 березня 1773 р. при Першому департаменті Сенату утворили Експедицію державних доходів і видатків, а у 1780 р. Державне казначейство для зберігання штатних сум та фінансових залишків від центральних установ. Колишні фінансові колегії припинили своє існування. У 1780 р. була створена також експедиція про державні доходи, у наступному році вона розділилася на чотири самостійні експедиції. Одна з них займалася доходами держави, інша – витратами, третя – ревізією рахунків, четверта – стягуванням недоїмок, недоборів і нарахувань [15, с. 33]. Відразу ж після видання 7 листопада 1775 р. „Установ для управління губерній Всеросійської Імперії” з’явився Наказ від 18 лютого 1776 р., що регламентував діяльність головних фінансових органів губернії – казенних палат і підлеглих їм повітових казначейств [16, т. XX. – №№ 14392, 14435].

Казенні палати і повітові казначейства по мірі впровадження губернської реформи створювалися у всіх регіонах Російської імперії, в тому числі у 80-х роках XVIII ст. – на Лівобережжі, а в наступне десятиріччя – на Правобережжі. На початку ж XIX ст. в адміністративному поділі України відбулися чергові зміни, що в ос-

новному полягали у подрібненні губерній і створенні генерал-губернаторств. У 1802 р. з однієї Новоросійської губернії виникли Катеринославська, Таврійська і Миколаївська, яку наступного року перейменували у Херсонську. З Малоросійської губернії постали Чернігівська і Полтавська, а з Київської, Волинської і Подільської губерній було створене одне Київське генерал-губернаторство [17, с. 127]. Невпинно зменшувалася також кількість міст, які користувалися самоврядуванням за магдебурзьким правом. У 1835 р. було скасовано самоврядування у Києві [18, т. 1, с. 351]. Натомість створювалися як окремі адміністративні одиниці поза губернського підпорядкування градоначальства. На території нинішньої України такими стали Одеса, Ізмаїл, Керч, Миколаїв, Севастополь, Феодосія, Ялта. Фінансові установи градоначальств, як і губерній, були підлеглі центральним органами, безпосередньо не підпорядковувалися градоначальникам і губернаторам, однак також контролювалися ними, але без права прийняття рішень. До них відносилися Акцизне правління, Казенна палата, Палата державного майна, [19, с. 65]. Така тенденція також була пов'язана з упорядкуванням російської системи оподаткування, що мала забезпечити регулярне надходження коштів до державної казни від місцевих адміністрацій під наглядом новоутворених фіскальних органів центрального апарату.

У 1802 р. Маніфестом Олександра I „Про заснування міністерств” було створене окреме Міністерство фінансів, де зосереджувалося центральне управління всіма фінансовими справами імперії. У 1811 р. керування фінансами було розділено між трьома відомствами. Міністерство фінансів займалося всіма джерелами доходів, Державне казначейство відало витратами, Державний контролер займався ревізією всіх рахунків. Через 10 років Державне казначейство було включено в Міністерство фінансів на правах департаменту [20, т. 6, с. 48 – 50].

Таким чином, на початку XIX ст. уніфіковані місцеві фіскальні органи вже замикалися на центральний управлінський апарат Російської імперії за відповідними напрямками їхньої діяльності без будь-якої регіональної відмінності.

Література:

1. Історія держави і права України. У двох томах /За ред. В.Я.Тация, А.Й.Рогожина, В.Д.Гончаренка. – К., 2003.
2. Полное собрание законов Российской империи: В 45 т. /Составитель М.М.Сперанский. – 1-е изд. – СПб, 1830.
3. Саксонов В.Б. Організаційно-правове забезпечення фіскальної політики Російської імперії на території Південної України (остання третина XVIII ст.). Дис... к.ю.н. – Харків, 2004.
4. Исаев И.А. История государства и права России. – М.: Юрист, 1994. – 445 с.
5. Полное собрание законов Российской империи: В 45 т. /Составитель М.М.Сперанский. – 1-е изд. – СПб, 1830.
6. Там само.
7. Саксонов В.Б. Організаційно-правове забезпечення фіскальної політики Російської імперії на території Південної України (остання третина XVIII ст.). Дис... к.ю.н. – Харків, 2004.
8. Полное собрание законов Российской империи: В 45 т. /Составитель М.М.Сперанский. – 1-е изд. – СПб, 1830.
9. Гончарук В.Я. Правове регулювання виробництва і обігу спиртних напоїв у Російській імперії в другій половині XIX – на початку XX ст. (на матеріалах українських губерній). – Автореф. к. ю.н. – Харків, 2001. – 20 с.

**ФІСКАЛЬНИЙ АПАРАТ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ
В УКРАЇНСЬКИХ ГУБЕРНІЯХ**

10. Історія держави і права України. У двох томах /За ред. В.Я.Тация, А.Й.Рогожина, В.Д.Гончаренка. – К., 2003.
11. Саксонов В.Б. Організаційно-правове забезпечення фінансової політики Російської імперії на території Південної України (остання третина XVIII ст.). Дис... к.ю.н. – Харків, 2004.
12. Там само.
13. Полное собрание законов Российской империи: В 45 т. /Составитель М.М.Сперанский. – 1-е изд. – СПб, 1830.
14. Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. – М.: Высшая школа, 1983.
15. Троицкий С.М. Финансовая политика русского абсолютизма в XVIII веке. – М.: Наука, 1966.
16. Полное собрание законов Российской империи: В 45 т. /Составитель М.М.Сперанский. – 1-е изд. – СПб, 1830.
17. Кузьминець О., Калиновський В. Історія держави і права України. – К.: Україна, 2002. – 446 с.
18. Історія держави і права України. У двох томах /За ред. В.Я.Тация, А.Й.Рогожина, В.Д.Гончаренка. – К., 2003.
19. Дмитрієв В.В. Градоначальства Півдня України в XIX – на початку XX ст. Дис... к.і.н. – Сімферополь, 2002. – 219 с.
20. Российское законодательство X – XX вв. В 9 т. – М.: Юридическая литература, 1998.

Надійшла до редакції: 07.12.2005 р.