

УДК 340.15



ЗЕМСЬКІ ПОДАТКИ Й ПОВИННОСТІ ЯК СКЛАДОВА ФІНАНСОВОЇ САМОСТІЙНОСТІ ЗЕМСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ

А. І. КОЗАЧЕНКО,

канд. юрид. наук, доц.,

в. о. завідувача кафедри теорії та історії держави і права,

Полтавський юридичний інститут

Національного юридичного університету

імені Ярослава Мудрого,

м. Полтава

Проаналізовано земське законодавство Російської імперії другої половини XIX ст. та практичну діяльність органів земського самоврядування щодо встановлення і стягнення земських зборів та виконання повинностей. Земське оподаткування являло собою систему самостійних прямих податків, що свідчить про фінансову самостійність земського самоврядування. У 80-ті рр. XIX ст. земства провели статистичні дослідження, напрацювали нормативну базу та набули досвіду щодо встановлення і стягнення зборів та виконання повинностей.

Ключові слова: земське самоврядування, земська статистика, податки, повинності, фінанси, бюджет.

Матеріально-фінансова самостійність у межах визначених повноважень є одним з основних принципів місцевого самоврядування. Реформа місцевого самоврядування в Україні на принципах децентралізації, крім іншого, передбачає розширення фінансової самостійності органів самоврядування. З огляду на це може бути корисним історичний досвід діяльності в Україні земського самоврядування.

Особливої уваги фінансовій складовій діяльності земського самоврядування історична та історико-правова науки стали приділяти у пострадянський період. До цієї проблеми зверталися такі вітчизняні науковці, як О. М. Головка [5], В. Д. Гончаренко [6], І. В. Іванов [9], С. А. Калугін [10], М. Лаврів [12].

Метою статті є аналіз земського законодавства Російської імперії другої половини XIX ст. та практичного досвіду діяльності земського самоврядування щодо встановлення і стягнення земських зборів та виконання повинностей.

Фінансування земств мало здійснюватися за рахунок місцевих земських зборів, а також на основі «особливих розпоряджень» із державного бюджету, що забезпечувало фінансову самостійність земського самоврядування. Відповідно до ст. 2 «Положення про губернські та повітові земські установи» 1864 р. (далі – Положення 1864 р.) земствам належало право складати кошторис прибутків і видатків [13, с. 2]. До повноважень губернських земських зібрань і управ законодавство відносило розподіл майна земства на губернське і повітове, встановлення розкладок державних зборів між повітами, узгодження повітових кошторисів (ст. 62) [Там само, с. 19]. За повітовими земствами Положення 1864 р. закріпило право формувати розкладки державних зборів у межах повіту та складати проект кошторису (ст. 64) [Там само].

Більш докладно порядок стягнення земських зборів регламентували «Тимчасові правила для земських установ у справах про земські повинності, народне здоров'я і громадське піклування» (далі – Тимчасові правила 1864 р.). З питань стягнення зборів Тимчасові правила 1864 р. містили посилання на застарілий і недосконалий «Статут про земські повинності» 1851 р. Згідно із законодавством земствам належало право стягувати збори: 1) з нерухомого майна у містах і повітах: земель, житлових будинків, промислових та торгівельних приміщень. При цьому законодавство не встановлювало ставки зборів з нерухомого майна; 2) з промислових свідоцтв на право ведення торгівлі та промислів у формі надбавки до державної ціни на товар. Надбавка з гільдійських купецьких свідоцтв та з патентів на виробництво і реалізацію спиртних напоїв складала 25 %, надбавки з інших торгівельних і промислових документів – 10 %; 3) за користування переправами, що перебували у віданні земства; 4) з фізичних осіб, які не виконували натуральну повинність по знищенню сільськогосподарських шкідників і за зважування товарів на вагах, що належали земству [2, с. 14].

Як стверджує М. Лаврів, головним джерелом доходів земства були збори з нерухомого майна. В середньому вони склали близько 70 %, у тому числі доходи із земель і лісів – близько 64 %. Частка зборів із фабрично-заводських

закладів у середньому становила 23 %. Збори з міської нерухомості залежали від рівня урбанізації губернії і в середньому забезпечували 12 % земських доходів. Збори з торгово-промислових закладів у середньому сягали майже 2 % [12, с. 216-217].

Повітові земства прагнули максимально збільшити частку наповнення земського бюджету за рахунок міст, що знаходилися на території повіту. Це стало причиною конфліктів між земським і міським самоврядуванням. Міські думи через губернатора зверталися з клопотаннями до МВС про виключення їх з переліку суб'єктів земського оподаткування. Першою в Полтавській губернії з таким клопотанням звернулася у 1870 р. Кременчуцька дума. Така проблема була характерна і для інших міст Російської імперії. Але особливої гостроти вона набула у великих промислових містах. Так, Харківська міська дума в 1872 р. направила уряду 12 клопотань про надання місту статусу «окремої земської одиниці» [4, с. 152–154]. Проте царський уряд не тільки не вирішував цю проблему, а навпаки, користувався нею для посилення протиріч між земствами та містами.

Дослідники законодавства про земські податки вважають основним його недоліком те, що воно не встановлювало чіткого розмежування джерел прибутків земства і держави. Відсутність такого розмежування нерідко ставала причиною суперечок між земствами і місцевою губернською та повітовою адміністрацією.

Царський уряд здійснював спроби вдосконалити законодавство про земські податки. Закон від 21.11.1866 р. обмежив право земств обкладати збором торгово-промислові заклади [6, с. 146]. Як стверджував О. О. Кізеветтер, зазначений закон, «обмеживши обкладання торгівельних свідоцтв і патентів, цим переклавши тяжкість обкладання на землю», став гальмом у розвитку земського самоврядування [11, с. 147-148]. Цим законом уряд суттєво зменшував наповнення земського бюджету. Але, йдучи назустріч клопотанням земств, законом від 16.05.1868 р. уряд дозволив обкладати земськими зборами землі «незручні за межовими планами», якщо вони

приносили власнику прибуток [8, с. 58].

Найсуттєвішими недоліками діяльності земств у галузі оподаткування було те, що вони не створили досконалого кадастру переданих їм об'єктів оподаткування; за рахунок недосконалої оцінки земель їх вартість, як правило, занижувалася; розподіл зборів з землі між платниками податків здійснювався за дохідністю землі або залежно від її вартості або ставки збору встановлювалися на кожну десятину незалежно від якості землі; земства по-різному визначали співвідношення між ціною і дохідністю торгово-промислових закладів, встановлюючи останню в розмірі від $\frac{1}{17}$ до $\frac{1}{4}$ вартості майна [12, с. 216-217].

На суб'єктивізм і нерівномірність земських податків звертали увагу як платники податків, так і самі земства. У перші роки своєї діяльності на це звертали увагу Полтавська та Харківська губернські земські управи. Наприклад, Харківське земство констатувало, що податки із земель «беруться майже повсюдно навмання», десятки тисяч десятин залишаються не обкладеними податками, а на інші землі нараховано «зайві» податки [9, с. 93]. Але не зважаючи на недоліки у законодавстві та недоліки у діяльності самих земств, за рахунок оподаткування земства забезпечували близько 73 % доходів власних бюджетів [12, с. 216-217].

У зв'язку з відсутністю обліку та оцінки об'єктів оподаткування земства організували проведення статистичних досліджень, основним завданням яких був перепис селянських та поміщицьких господарств. З метою проведення статистичних досліджень земства створювали спеціальні статистичні бюро. Так, зокрема, Полтавське земство запровадило статистичне бюро в 1881 р. За основу його діяльності було взято програму статистичного бюро Московського земства. Програма статистичних досліджень Полтавського земства, як і інших губернських земств, узгоджувалася з Центральним статистичним комітетом МВС, на який покладалася контроль за діяльністю земської статистики. Згідно з програмою статистичні дослідження проводились у трьох напрямках. Перший передбачав подвірний перепис сільського населення з детальним описом характеру ведення господарства. Така робота проводилася у період з 1881 по

1889 рр. Другий напрямок полягав у переписі нерухомого майна в містах з метою уточнення суми сплати земського податку з нерухомості. Ці дослідження було розпочато в 1886 р. і завершено в 1891 р. Поточна сільськогосподарська статистика, яка проводилася починаючи з 1886 р., складала третій напрям. Вона полягала в опитуванні селян та інших суб'єктів аграрних відносин (опитуванню підлягало 1500 респондентів) про результати господарської діяльності в поточному році та плани і прогнози на наступний рік. У ході опитування земські статистики отримували інформацію та оприлюднювали її у пресі про кількість вирощеної і зібраної продукції, ціни за її реалізацію, про урожайність сільськогосподарських культур [1, с. 76].

Розглядаючи питання про необхідність удосконалення статистики, Чернігівське земство високо оцінювало результати роботи земської статистики Полтавської губернії. Козелецьке повітове земство ухвалило рішення про необхідність використання досвіду Полтавського земства щодо організації статистичних досліджень [7, с. 213].

Отже, земське оподаткування являло собою систему самостійних, незалежних від держави прямих податків (зборів), що базувалися на власній оцінці визначених державою об'єктів оподаткування. Це свідчить про фінансову самостійність земського самоврядування. Необхідність удосконалення оподаткування земельних угідь стало суттєвим чинником розвитку земської статистики, основним завданням якої був перепис селянських та поміщицьких господарств.

Розподіл повинностей між повітами Положення 1864 р. покладало на губернську земську управу, а забезпечення їх виконання – на повітові земські управи (ст. 64) [13, с. 19]. У випадку ухилення від виконання повинностей повітова управа зверталася за допомогою до поліції. Згідно з Тимчасовими правилами 1864 р. повинності накладалися на селян і міщан. До основних повинностей відносилися: 1) підводна (гужова) повинність – надання підвод для перевезення державних чиновників та земських службовців; 2) шляхова повинність – залучення селян і міщан до будівництва і утримання шляхів

сполучення [2, с. 16-18].

Під час першої сесії 1865 р. губернські земські зібрання, керуючись ст. 62 Положення 1864 р., розглянули питання про розподіл повинностей на губернські та повітові [13, с. 9]. Полтавські та Харківські губернські земські зібрання до повітових повинностей віднесли утримання повітових управ, наймання приміщень для повітових установ, утримання гужового транспорту при управліннях поліції та інше. До губернських повинностей відносився ремонт мостів та торгівельних шляхів, установка і ремонт верстових та межових стовпів, утримання чиновників казенної палати зі справ земства, утримання губернської управи і канцелярії, утримання губернського із селянських справах присутствія та інше. Встановлений 1865 р. розподіл повинностей між повітовими та губернськими установами змінювався. У 1866 р. було розширено перелік губернських повинностей. У 1867 р. до повітових повинностей віднесено гужову, поштову, утримання етапних команд. До губернських повинностей віднесено шляхову і постоеву повинності, повинність для відведення пасовиськ, повинність на утримання ремонтних команд. У 1868 та 1870 рр. губернські земські зібрання вносили зміни до розподілу губернських і повітових повинностей [10, с. 223-224; 15, с. 122]. Слід зазначити, що розподіл губернських і повітових повинностей Полтавського і Харківського земств принципово не відрізнявся.

Проте, незважаючи на вжиті заходи, забезпечення виконання земських повинностей на практиці мало низку недоліків, а саме: зловживання владою посадових осіб органів поліції, зокрема використання повинностей у власних потребах; несправедливий розподіл повинностей; відволікання селян від господарської діяльності; відсутність стимулів для виконання повинностей [12, с. 216-217].

Фінансову діяльність земств контролювало Міністерство фінансів та його підрозділи у губерніях і повітах. Відповідно до ст. 106 Положення 1864 р. питання зберігання власних коштів у місцевих казначействах та відділеннях Державного банку земства повинні були узгоджувати з губернськими та

повітовими казначействами [13, с. 13]. Відносини між місцевими казначействами і земствами регламентували ухвала Державної Ради від 17.02.1869 р. і циркуляр Міністерства фінансів від 22.06.1874 р. Фінансовий контроль за діяльністю губернських земств здійснювали спеціальні чиновники губернської казенної палати зі справ земства, повітові земства контролювали чиновники повітових казначейств зі справ земських повинностей. Ревізію фінансової діяльності губернської та повітових земських управ проводили ревізійні комісії, які створювали губернська казенна палата зі справ земства та повітове казначейство зі справ земських повинностей відповідно [5, с. 136-137]. Стягнення земських зборів контролювали губернська палата управління державним майном і місцева удільна контора, а нагляд за виконанням земських повинностей покладался на повітову адміністрацію і поліцію [13, с. 7, 12, 14–18].

За допомогою контрреформи 1890 р. царський уряд намагався посилити контроль з боку держави за фінансовою діяльністю земського самоврядування. Передбачене ст. 2 Положення 1890 р. право земств на «завідування земськими повинностями грошовими і натуральними» означало збереження їх фінансової самостійності [14, с. 495]. Положення 1890 р. конкретизувало і розширило повноваження земств щодо зборів і повинностей. Так, згідно зі ст. 62 Положення 1890 р. до предметів відання губернських і повітових земських зібрань відносилось затвердження грошових і натуральних повинностей, переведення натуральних повинностей у грошові, встановлення земських зборів та недоїмок і пені по них [14, с. 502]. Однак імператорське затвердження Положення 1890 р. у пункті 17 обмежувало фінансові повноваження земств: встановило державний контроль за фінансовими звітами земств і позбавило земства права на участь у кредитних установах [14, с. 495]. Контрреформа 1890 р. позбавила земства можливості вільно розпоряджатися невикористаними впродовж року залишками кошторису та права формувати пенсійний кошторис. Але такі обмеження, на наше переконання, були виправданими, адже переважна частина порушень законодавства, допущена земствами в попередній період, стосувалася фінансової сфери їх діяльності. Стаття 87 надавала право

губернаторові здійснювати нагляд за «доцільністю» земських постанов та право призупиняти дію постанов, що суперечили законодавству або не відповідали «державним користям і потребам» чи інтересам місцевої громади [14, с. 506]. Такі невизначені формулювання давали можливість губернаторові призупинити дію будь-якої земської постанови. За ст. 83 Положення 1890 р. затвердженню міністра внутрішніх справ підлягали всі справи про позики й натуральні повинності, а не тільки справи про позики, що перевищували дворічну суму земського збору, як це було згідно із Положенням 1864 р. [14, с. 505].

Наприкінці XIX ст. законодавство розширило повноваження губернаторів з питань контролю за фінансовою діяльністю земств. «Приблизні правила про встановлення граничного земського обкладення» від 12.06.1900 р. заборонили земствам збільшувати кошторис більше ніж на 3 % порівняно з попереднім роком та зобов'язали губернаторів посилити контроль за фінансовою діяльністю земств [3, с. 27]. На вимогу МВС губернатори змушували земства стягувати недоїмки з метою погашення боргів за державні кредити.

Таким чином, відповідно до Положення 1864 р. земське оподаткування, що являло собою систему самостійних прямих податків (зборів), свідчить про фінансову самостійність земського самоврядування. Проведені земством у 80-ті рр. XIX ст. статистичні дослідження з метою перепису селянських та поміщицьких господарств сприяли удосконаленню оподаткування земельних угідь. На результати земських статистичних обстежень з метою визначення платіжної спроможності населення спиралися податкові інспектори та казенні палати. Земські зібрання та управи напрацювали нормативну базу й набули досвіду щодо встановлення і стягнення зборів та виконання повинностей. Положення 1890 р. передбачало збереження фінансової самостійності земства, але обмежило повноваження органів земського самоврядування з питань використання власних коштів та посилило контроль держави за фінансовою діяльністю земського самоврядування. Наприкінці XIX ст. урядовий контроль за фінансовою діяльністю земства посилювався.

Список літератури:

1. *Велецкий С. Н.* Двадцать пять лет деятельности земства в Полтавской губернии с 1866 по 1892 год. Краткий очерк / С. Н. Велецкий. – Полтава : Типо-литогр. Л. Фришберга, 1894. – 144 с.
2. Временные правила для земских учреждений по делам о земских повинностях, народном здравии и общественном призрении 1864 г. // Полн. собр. законов Российской империи с 1649 года (далее – ПСЗ). – СПб., 1867. – Собр. 2. – Отд. 1. – № 40458. – Т. XXXIX. – С. 14–20.
3. *Герасименко Г. А.* Земское самоуправление в России / Г.А. Герасименко. – М. : Наука, 1990. – 264 с.
4. *Головка О. М.* Участь адміністративно-поліцейського апарату, органів самоврядування в управлінні державними фінансами Російської імперії на українських землях (кінець XVIII – початок XX ст.) : монографія / О. М. Головка. – Х. : СИМ, 2005. – 176 с.
5. *Головка О. М.* Харківське міське самоврядування у 1893-1917 роках : автореф. дис. ... канд. іст. наук : спец. 07.00.01 «Історія України» / О. М. Головка. – Х. : ХДУ, 1997. – 20 с.
6. *Гончаренко В. Д.* Органи земського самоврядування в Україні у другій половині XIX – на початку XX ст. / В. Д. Гончаренко // Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук. праць. – Х. : Право, 2003. – Вип. 6. – С. 139–152.
7. Журналы Козелецкого уездного земского собрания чрезвычайной сессии 1909 года (заседание 5 мая) и XLV очередной сессии 1909 года (заседания 25-30 сентября). – Чернигов : Тип. Губ. земства, 1910. – Разд. паг.
8. Земский феномен: политический подход [Электронный ресурс] / под. ред. В. Ф. Абрамова, А. А. Ярцева, К. Мацузато. – Саппоро : Slavic Research Center, Hokkaido University, 2001. – 198 с. – Режим доступа : <http://src-h.slav.hokudai>.
9. *Іванов І. В.* Компетенція органів земського самоврядування та її еволюція протягом 1864 – 1917 рр. / І. В. Іванов // Публічне право. – 2013. – № 4 (12). – С. 219–226.
10. *Калугін С. А.* Земське самоврядування на Харківщині (1865 – 1917 рр.) : монографія / С. А. Калугін. – Х. : Ун-т внутр. справ, 2000. – 148 с.
11. *Кизеветтер А. А.* Местное самоуправление в России: исторический очерк / А. А. Кизеветтер. – М. : Тип. Императорского Москов. ун-та, 1910. – 155 с.
12. *Лаврів М.* Міське оподаткування в Україні в умовах земського самоврядування / М. Лаврів // Регіональна економіка. – 2001. – № 3. – С. 213–224.
13. Положение о губернских и уездных земских учреждениях 1864 г. // ПСЗ. – СПб., 1867. – Собр. 2. – Отд. 1. – Т. XXXIX. – № 40457. – С. 1–14.
14. Положение о губернских и уездных земских учреждениях 1890 г. // ПСЗ. – СПб., 1893. – Собр. 3. – Отд. 1. – Т. X. – № 6927. – С. 493–511.
15. Систематический свод постановлений и распоряжений Полтавского губернского земства за первые шесть трехлетий (с 1865 по 1882 гг.). – Полтава : Тип. Н. Пигуренко, 1885. – Вып. I. – 769 с.

Козаченко А. И. Земские налоги и повинности как составляющая финансовой самостоятельности земского самоуправления.

Проанализировано земское законодательство Российской империи второй половины XIX в. и практическую деятельность органов земского самоуправления по вопросам установления и взыскания земских сборов и исполнения повинностей. Земское налогообложение являло собой систему самостоятельных прямых налогов, что свидетельствует о финансовой самостоятельности земского самоуправления. В 80-е гг. XIX в. земства провели статистические исследования, подготовили нормативную базу и получили опыт по вопросам установления и взыскания земских сборов и исполнения повинностей.

Ключевые слова: земское самоуправление, земская статистика, налоги, повинности, финансы, бюджет.

Kozachenko A. I. Zemstvo Taxes and Duties as a Component of Zemstvo Self-government Financial Independence.

The article analyzes zemstvo legislation of the Russian Empire in the second half of the XIX century and practical activities of zemstvo self-government bodies to establish and collect zemstvo taxes and perform duties. Zemstvo taxation was a system of independent direct taxes reflecting financial independence of zemstvo self-government. In the 80s of the XIX century, zemstvos conducted statistical studies, prepared regulatory framework and gained experience on establishment and collection of zemstvo taxes and performing duties.

Key words: zemstvo self-government, zemstvo statistics, taxes, duties, finances, budget.

