
В.М.Орлик
(Кіровоград)

ПОЗЕМЕЛЬНА ПОДАТЬ І ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ ПОДАТКОВОЇ СИСТЕМИ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ В ХІХ ст.

Проблема політики царської імперії у галузі фінансів не нова для науки. Їй присвячено історичні, юридичні (переважно фінансово-правові) та економічні дослідження. В той же час ряд питань не знайшов свого відображення у наукових студіях, особливо щодо особливостей цієї політики в етнічно неросійських губерніях, у тому числі й в Україні.

Становище фінансів Росії на початку ХІХ ст. було вкрай тяжким. Державний борг становив 133 млн. крб.¹, а надалі це становище ще більш ускладнилося. Останній зростає, курс паперових асигнацій, введених Катериною ІІ, продовжував падати, а державні видатки збільшувалися. За період з 1801 р. до 1809 р. понад запланованих було використано 390 млн. крб.² У 1809 р. всі державні доходи становили 125 млн. крб., а видатки – 230 млн., борг за асигнаціями дорівнював 577 млн. крб.³ Наступні десятиріччя не внесли покращення в фінансовий стан країни. Сумарний дефіцит бюджету протягом 1832-1862 рр. досягав близько 1 376 420 млн. крб.⁴⁻⁵ Як бачимо, прибуткова частина бюджету явно не відповідала видаткам. Головним методом мобілізації фінансів до казни в ХVІІІ-ХІХ ст. було стягування з населення прямих податей та різноманітних зборів. Основними статтями прибутків держави були подушна подать, оброк і так званий “шинковий дохід”. З них разом, наприклад у 1804 р., до бюджету надійшло 71 млн. крб., що становило близько 63% усіх державних прибутків⁶. Уряд намагався вишукувати нові джерела бюджетних надходжень, але здійснити це можна було лише шляхом кардинальних політичних, адміністративних, фінансових й інших реформ.

Зазначений період ознаменувався бурхливим розвитком суспільно-політичних, економічних та правових ідей. Значного поширення зокрема набуло в той час вчення фізіократів*. З іменами М. Сперанського, М. Тургенєва і М. Орлова пов'язують зародження у Російській імперії фінансової науки й відповідного права. Значна частина державних діячів та вчених, виступала тоді за реформування прямих податків і введення земельного.

М.Сперанський, склавши за дорученням Олександра І, державний розпис прибутків і видатків на 1810 р., значну увагу приділив складній системі. Він пропонував ліквідувати винні відкупи, відмовитися від подушної та оброчної податей, які, на його думку, були поземельними зборами, “але заснованими за правилами, досить недостатніми й неправильними”, і ввести земельний податок, який повинен з часом “стати головним джерелом державних доходів”⁷.

Російський фінансист В.Лебедев, дослідивши історію останнього, детально розглянувши питання правового регулювання в європейських державах та критично проаналізувавши всі доводи “за” і “проти”, зазначив, що саме при-

* В ХVІІІ ст. у Франції виникла школа фізіократів, у вченні якої ідея єдиного податку (на землю) займала центральне місце. Вони виходили навіть з того, що лише земля дає чистий прибуток, а мануфактура й торгівля ніяких нових цінностей не створюють. Тому єдино допустимий засіб отримання державних доходів є саме земельний податок. Історії відома спроба маркграфа баденського Карла-Фрідріха матеріалізувати єдиний податок відповідно до задумів фізіократів, але експеримент, проведений у трьох селах, зазнав фіаско.



бутки від використання землі є джерелом сплати подушної й оброчної податей, шинкового доходу, а їх заміна дійсною земельною податтю, поширеною на землі всіх станів, – найважливішою у справі реформування окладової системи⁸. В той же час дослідник ухилився від відповіді на саме основне питання, котре мало політичне забарвлення: хто та як повинен платити цей податок в Росії після відміни кріпосного права?

Неодноразово підкреслював необхідність складного реформування тодішній міністр фінансів М.Бунге. Він був упевнений, що “платити податки є обов’язком загальним, який походить від рівності всіх перед законом...”⁹. Міністр пропонував відмінити подушну подать і встановити податки із доходів від нерухомостей, промислів та землі¹⁰. З останньої він пропонував розкласти їх пропорційно кількості земельних володінь між поміщиками й селянами¹¹.

Основи окладової системи Російської імперії в XIX ст. було закладено реформами Петра I, у часи правління котрого, в бюджеті провідне місце посідали прямі податки та було введено нову податкову одиницю “ревізійну душу”. Після перепису населення 1718 р.¹² подать від сохи*, як й інші прямі податки, з 1724 р. змінюється подушною¹³. Для державних селян у тому ж році вводився земельний податок під назвою “оброчна подать”. На думку урядовців, було несправедливо, що поміщицькі селяни, крім подушної податі, платили також оброк пану, а державні селяни – лише перший¹⁴. Цілком слушно зазначав В.Лебедєв, що оброчна подать за характером була ще однією подушною, особливо в середині XIX ст., коли згідно з указом від 7 березня 1861 р. її сплачували і ті державні селяни, які не користувалися казенною землею¹⁵.

Оброчна подать розглядалася царським урядом як плата останніх за нею. Вона нараховувалася за ревізійними душами, за котрими селян наділяли землею, та мала такі ж недоліки, як і подушна. Оброк зайняв друге місце за чисельністю прибутків до бюджету. Його ставки неодноразово збільшувалися протягом XVIII й XIX ст.¹⁶

Для злиднених “податних станів” – селянства та міщан – окладний тягар був завеликим і як наслідок платежі вносилися не регулярно, породжуючи заборгованість, яка з року в рік збільшувалася. Генерал-губернатор Малоросії князь Рєпін у 1831 р. доповідав, що “спонукання місцевого начальника до сплати податей, непропорційних силам поселянина, а тим більше недоїмок за роки неврожайні й загальних нещасть відроджують ремствування на уряд та поміщиків”¹⁷. Волинський цивільний губернатор І.Римський-Корсаков у жовтні 1835 р. констатував, що він “при постійному нагляді за ходом стягнення податей і недоїмок та заходами, які для цього вживалися..., не бачить бажаного успіху в стягненні оних; напроти того, податі й недоїмки поступають у самій мізерній кількості, так що казначейства в скруті та навіть не у змозі здійснити необхідні витрати”¹⁸.

В безрезультатній боротьбі із заборгованістю, влада вдавалася до застосування позаекономічних примусів. Міністр фінансів у листі від 18 лютого 1835 р. до подільського губернатора зазначав, що отримав Височайший дозвіл на застосування військової езекуції у казенних селах, котрі опиралися сплаті податків. Щоправда, це рекомендувалося застосовувати лише в крайніх випадках, для застрахання інших неплатників останніх, у губернії¹⁹. Не залишалися осторонь цих проблем і правоохоронні органи. Згадуваний вище волинський

* В Росії ще у період монголо-татарського панування з’явилася та одержала розвиток посошна подать, яка включала в себе й поземельний податок. У кінці XVI ст. проводився перепис земельних угідь Московського князівства і визначалася численність окладних одиниць – “сох”.



цивільний губернатор навіть наголошував, що за негативні наслідки неплатежів, які ставили під загрозу виконання певних витрат, відповідатимуть Градська й Земська поліція, а особливо поліцмейстери, городничі та земські справники²⁰. В той же час губернатори (цивільні), як безпосередні начальники губерній, намагалися не лише боротися з недоїмкою, а і знайти коріння останньої для її ліквідації. В рапорті Подільського губернатора до царя вказувалися дві, на його думку, основні причини нагромадження заборгованості: скрутне становище єврейських общин та дешеві ціни на хліб при незначній кількості покупців. Поряд з цим губернатор підкреслював, що “недоїмка збільшувалася й тому не може бути ліквідована лише стягненням, адже застосування для цього суворих та рішучих заходів можуть лише до останнього розорити” населення²¹. На неефективність подушного обрахування податей звертав увагу і волинський губернатор, особливо щодо єврейських общин, за якими рахувалася переважна частина заборгованості. Він вказував, що внаслідок міграцій членів останніх чимало містечок, які за наслідками попередньої ревізії вважалися багатолюдними, зовсім запустили, у них залишилася незначна кількість жителів, котрі лише через зубожіння не змогли їх залишити, а недоїмка нагромаджувалася протягом десятиріч²².

Значна заборгованість існувала і за поміщицькими маєтками. Так, наприклад, на 1 грудня 1831 р. лише по Київській губернії її було на суму 1 319 504 крб., з яких тільки 858 894 крб. рахувалися за поміщицькими селянами та дворовими людьми²³. На 1 квітня 1835 р. по цій губернії всього налічувалося 1 356 674 крб. недоїмок²⁴. Поміщицькі маєтки для їх стягнення відповідно до чинного законодавства бралися в адміністративне управління до погашення заборгованостей. Але й ці заходи не були ефективними. Адже перехід маєтків до останнього породжував тяганину, і поки вони потрапляли до цього управління, недобросовісні платники користувалися доходами з них та ще більше нагромаджували недоїмку²⁵. Таке становище спостерігалось і протягом наступного десятиріччя. Так, наприклад, у 1848 р. подушну подать було повністю зібрано лише в п'ятій частині губерній країни, а в інших заборгованість становила близько 40% усієї суми платежів²⁶. Загалом же вона протягом 1826-1858 рр. дорівнювала близько 18 млн. крб.²⁷ Уряд не раз офіційно (1727 р., 1810 р., 1832 р.) визнавав недоліки подушної податі, намагаючись знайти більш дієві способи стягування податків. У 1859 р. було створено комісію для перегляду останньої, котра дійшла висновку, що без її відміни неможливо досягнути істотного покращення системи оподаткування²⁸. Цілком слушно зазначає, зокрема В.Жвалюк, що “українські селяни в умовах істотної диференціації земельних наділів були... більше зацікавлені у скасуванні подушної податі й заміні її, скажімо поземельним податком”²⁹.

Збільшення розмірів останньої як основного державного податку ускладнювало стягнення оброку. Сума ставок подушної податі та оброчних зборів наприкінці 30-х рр. XIX ст. в 9-11 разів перевищувала ті, що вводилися протягом 1719-1724 рр.³⁰

З метою ліквідації недоліків, які об'єктивно існували при нарахуванні оброчної податі, всі губернії поділялися на чотири класи за якістю землі й способами її обробітку. У межах однієї губернії існували різні за площею та якістю земельні наділи, а подать обраховувалася за душами і для всіх селян останньої була єдиною. Урядовці довгий час займалися пошуком шляхів виходу із такої ситуації. В 1832 р. міністр фінансів Є.Канкрін запропонував Державній

* Дворянство, церква, військовослужбовці й чиновники були звільнені від сплати податків



раді створити чотири ставки цієї податі для кожної губернії, а в зв'язку із складністю обрахунків для повітових казначейств їх пропонувалося встановлювати за волостями, а не за поселеннями. При віднесенні волостей до однієї із ставок необхідно було брати до уваги кількість й якість земель, вигідність їх місцезнаходження, ціни на сільськогосподарську продукцію, зручність збуту останньої, промисли селян, вигоди, котрі вони мали від лісних та рибних угідь, каменоломень тощо, різні місцеві умови, які вигідно впливали на економічний стан населення. З іншого боку, потрібно було враховувати і несприятливі обставини, зокрема розміри окладної заборгованості, обтяжливі натуральні земські повинності, можливість затоплення земель та т.п. Здійснення таких заходів, на думку міністра фінансів, повинне було збільшити надходження до бюджету від оброчної податі на 3 млн. крб.³¹ Запропонований проект, підтриманий Державною Радою, отримав законодавче затвердження Височайшим указом у липні 1832 р. Як експеримент він мав запроваджуватися в С.-Петербурзькій, Псковській, Новгородській і Тверській губерніях. Засновані у них губернські комітети за допомогою відрядженого з міністерства фінансів чиновника складали таблиці розрядів оброчної податі для казенних селян. Правила нових ставок відповідно до Височайшого повеління 7 жовтня 1832 р. мали поширюватися й на інші губернії, за винятком сибірських та деяких привілейованих. Але все ж цей проект, незважаючи на згадані укази і повеління, не став законом. Табелі нових ставок оброчної податі не було затверджено царем. Із створенням Міністерства державного майна казенні селяни перейшли під його опіку. В Україні останні становили майже половину селянства, зокрема в 1857 р. – 5,2 млн. осіб (поміщицькі – 5,3 млн. осіб). Переважна частина їх зосереджувалася на Лівобережжі – 50%, на Півдні – 37% та на Правобережжі – 13%.

Для визначення доходів державних поселень від земель і лісів у Росії протягом 1843-1856 рр. проводилося визначення земельних площ, місцевих відмінностей ґрунтів за їх назвами, якістю, середнім з них врожаєм та культивованими на останніх культурами. Розвиток буржуазних відносин, підготовка реформи 1861 р. обумовили необхідність спрощення кадастрової оцінки й встановлення таких ставок оброчної податі, котрі могли б сприяти визначенню капітальної вартості земель у разі їх продажу селянам у власність. З цією метою в 1859 р. було видано нову інструкцію для оцінки казенних земель. Згідно з нею угіддя поділялися на 5 класів: 1) орні землі, 2) косовиці, 3) вигони і пасовища, 4) землі під цінними культурами, оброблюваними для продажу, 5) садиби, землі під забудовами, городами, невеликими садами потрібними для домашнього господарства селян. При обрахуванні чистих (оціночних) доходів з валових прибутків виключалися 20 – 40 % їх для покриття витрат на обробіток угідь. Кадастрові роботи за згаданою інструкцією проводилися у 14 губерніях, з яких лише в 9 вводилась оброчна подать на нових підставах обрахування. Вона становила 1/4 оціночного прибутку³², а інші податки та збори обраховувалися за старим докадастровим порядком – за чисельністю душ. Для оцінки доходності маєтків у західних губерніях проводилися люстрації, котрі враховували валові прибутки, а у прибалтійських – регулювання, на підставі яких обчислювали чистий доход.

Незважаючи на реформи 60-х рр. XIX ст., окладна система несла в собі відбиток кріпосного права й не відповідала буржуазним перетворенням у суспільстві. За підрахунками російського ліберального економіста А.Головачова, з 451 млн. крб. доходу, передбаченого бюджетним розписом прибутків і видатків на 1870 р., з так званих “податних станів” планувалось стягнути 400 млн. крб. Це становило близько 8/9 усіх державних доходів³³. На нагальності



та необхідності реформування архаїчних прямих податків наполягав і міністр фінансів, який вказував, що весь їх тиск, як і раніше, “лежить на селянах, затримуючи правильний розвиток їх добробуту”³⁴.

Державний поземельний податок у Російській імперії вводився законом від 10 грудня 1874 р. Відповідно до нього подушна подать поєднувалася з подушним збором із селян³⁵. Вступив у дію він з 1875 р. Даний податок виник внаслідок еволюції державного земського збору, введеного Статутом про земські повинності з 1853р. Але сама сутність вказаних податків не зазнала істотних змін, про що вірно зазначив харківський учений, сучасник тієї епохи М.М.Алексєєнко³⁶. В губерніях Царства Польського існували особливі земельні податки з двірських, селянських та посадських земель, котрі також було зменшено вищезгаданим законом. Процентний збір з нерухомостей поляків у західних губерніях, що стягувався з 1863 р., відмінили в 1897 р.

Внаслідок ряду буржуазних реформ колишні державні й поміщицькі селяни у губерніях Півдня України отримали земельні наділи, розміри яких для перших становили у середньому 6,7-7,9 десятин і 3-4 десятини для останніх. Значно тяжчим було становище селян Подільської та Київської губерній, які не могли не лише сплачувати із своїх наділів податки й повинності, а навіть прогодувати свої сім'ї. Загалом же колишні поміщицькі селяни отримали землі менше державних у межах 9% – 85 %, а сплачували різноманітних платежів до бюджету більше на 4% – 150%³⁷.

Реформування окладної системи в Російській імперії розтягнулося на декілька десятиріч. Поступово відмінялася подушна подать. Для селянства європейських губерній її збір скасовано із січня 1887 р., а в 1899 р. і у Сибіру подушну подать замінили поземельним податком. Буржуазні перетворення в окладній сфері початку 80-х рр. ХІХ ст. (відміна подушної, оброчної податей та соляного податку) зменшили доходи бюджету на 40 млн. крб.³⁸ Але вони не вплинули на загальну прибутковість останнього, котрий наповнювався за рахунок інших окладних надходжень. У бюджет країни державний поземельний податок у 1875 р. давав 7,5 млн. крб., у середині 90-х рр. ХІХ ст. – близько 17 млн. крб., а після царського маніфесту від 14 травня 1896 р., який майже вдвічі знизив його ставки, становив близько 10 млн. крб.³⁹. Питома вага земельного податку в загальній сумі окладних надходжень у 70 – 90-х рр. ХІХ ст. коливалася в межах лише від 2% до 1%.⁴⁰

Отже, потрібно зазначити, що соціально-економічні й політичні процеси кінця ХVІІІ – першої половини ХІХ ст. дали поштовх буржуазним реформам 60 – 80 – х рр. ХІХ ст. Податкові реформи поряд з іншими загальноімперськими реформами того періоду спрямовувалися на розвиток капіталістичних відносин, ліквідацію дефіциту бюджету, зменшення недоїмок. У той же час реформування імперської політики в галузі податків було досить складним, суперечливим та не завжди ефективним. Залишилися великі диспропорції в обкладенні населення прямими податками. Архаїчна подушна подать до кінця 80-х рр. ХІХ ст. гальмувала розвиток продуктивних сил на селі. В одно час урядові фінансові реформи, особливо у період перебування М.Бунге на посту міністра фінансів, сприяли розвиткові непрямих податків, а відповідно і самої бази оподаткування.

¹ *Бржесский Н.Б.* Государственные долги России. - СПб., 1884. - С.165.

² *Печерин Я.И.* Исторический обзор росписей государственных доходов и расходов с 1803 по 1843г. - СПб., 1896. - С.11.

-
-
- 3 Ялбулганов А.А. Михаил Михайлович Сперанский//У истоков финансового права. - М., 1998. - С.24.
- 4 Лебедев В.А. Финансовое право. Учебник. - М., 2000. - С.196.
- 5 Погребинский А.П. Очерки истории финансов дореволюционной России (XIX-XXвв.). - М., 1954. - С.21.
- 6 Министерство финансов. 1802-1902. Ч. - СПб., 1902. - Ч.1. - С.93
- 7 Лебедев В. О поземельном налоге. - СПб., 1868. - С.133-134.
- 8 Цит. за Степанов В.Л. Н.Х.Бунге: Судьба реформатора. - М., 1998. - С.73.
- 9 Бунге Н.Х. Заметка о настоящем положении нашей денежной системы и средствах к ее улучшению /Сборник государственных знаний. - Т. 8. - СПб. 1880. - С.36-37.
- 10 Степанов В.Л. Указ соч. - С.75.
- 11 Полное собрание законов. s Т.V, № 3245.
- 12 Лебедев В. О поземельном налоге. - С.131.
- 13 ПСЗ. - Т.VII, №№4138, 4191, 4195, 4200, 4471, 4382, 4390, 4539.
- 14 Лебедев В. О поземельном налоге. - С.132.
- 15 ПСЗ. -Т.XVIII, №13094; Т.XIX, №15723; Т. XXIV, № 18278; Т.XXXI, №24116 та ін.
- 16 Игнатович И.И. Помещичьи крестьяне накануне освобождения. - М., 1925. - С.31.
- 17 Центральний державний історичний архів України у м.Києві. - Ф.442, оп.67. спр.34, арк.248.
- 18 Там само. - Арк.56-57.
- 19 Там само. - Арк.63.
- 20 Там само. - Арк.294.
- 21 Там само. - Арк.245.
- 22 Там само. - Ф.533, оп.2, спр.624, арк.18.
- 23 Там само. - Ф.442, оп.67, спр.34, арк.90.
- 24 Там само. - Арк.192зв.
- 25 Погребинский А.П. Указ соч. - С.31.
- 26 Алексеенко М.М. Действующее законодательство о прямых налогах. - СПб., 1879. - С.42.
- 27 Там само. - С.41.
- 28 Жвалюк В.Р. Податкові органи Російської імперії в Україні у другій половині XIX - на початку XX ст.: Організаційно-правові засади діяльності. - К., 2001. - С.34.
- 29 Дружичин Н.М. Государственные крестьяне и реформа П.Д.Киселева. - М. - Л., 1946. - Т.1. - С.50.
- 30 Министерство финансов. 1802-1902. - СПб., 1902. - Ч.1. - С.267-268.
- 31 Пушкарева В.М. История финансовой мысли и политики налогов. s М. - С.161.
- 32 Головачев А. Десять лет реформы. - СПб., 1872. - С.67.
- 33 Цит. за Погребинский А.П. Указ соч. - С.100.
- 34 ПСЗ.- Собр.2-е. - Т.49. - №54144
- 35 Алексеенко М.М. Указ. соч. - С.134.
- 36 Там само. - С.59.
- 37 Шванебах П. Наше податное дело. - СПб., 1903. - С.8.
- 38 Иловайский С.И. Учебник финансового права. - Одесса, 1899.- С.190.
- 39 Підраховано на основі: Погребинский А.П. Указ соч. - С.107., Иловайский С.И. Указ. соч. - С.190.