

УДК 94:336.2(477(470+571))

*Василь Орлик  
(Кіровоград),  
Л.В. Годунова  
(Полтава)*

## ДО ПИТАННЯ СТВОРЕННЯ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ІНСТИТУТУ ПОДАТНИХ ІНСПЕКТОРІВ В УКРАЇНСЬКИХ ГУБЕРНІЯХ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ

*Стаття присвячена історії податкової політики уряду Російської імперії, зокрема інституту податних інспекторів, регіональні особливості впровадження та діяльності якого досліджені недостатньо.*

**Ключові слова:** податки, податкова політика, податні інспектори, уряд, населення, Російська імперія, губернатор, міністерство фінансів.

Сучасний розвиток держави Україна, особливо становлення її економічної політики, із різноплановими викликами останній протягом останнього десятиріччя, зокрема світовою економічною кризою, збільшенням зовнішнього та внутрішнього боргу, зростанням бюджетних видатків поряд із значним зменшенням частки ліквідного державного майна, ставить перед науковцями потреба у вивченні та осмисленні функціонування основних фінансових інститутів та фінансової політики, у тому числі їхнього історичного досвіду. Серйозні зміни у фінансовій політиці України за останні роки, зокрема, прийняття Бюджетного та Податкового кодексів, реформування податкових органів та ін., стимулюють зростання суспільного інтересу до різних складових фінансової політики, перш за все, бо бюджетонаповнюючих, основної з яких є податкова. Активні пошуки законодавцями та економістами ефективної моделі податкової системи України все гостріше виявляють пов'язані з нею нові (а часто й старі) проблеми законодавства, тому особливої вагомості набувають дослідження з історії фінансів, фінансової політики та законодавства, особливо в період формування буржуазного суспільства та розвитку капіталістичних відносин.

Проблеми історії податкової політики на українських теренах в окреслений період знайшли певне висвітлення у науковій літературі, зокрема в працях А. Берестового, Р. Жвалюка, В. Орлика, С. Орлик та ін. Дослідження А. Берестового акцентують увагу на податковій політиці російського царату в українському селі, у монографії Р. Жвалюка розглядаються організаційно-правові засади діяльності податкових органів Російської імперії на українських теренах, а праці В. Орлика переважно стосуються дореформеного періоду і питання більш пізнього періоду ним розглядаються лише побіжно, в публікаціях С. Орлик розглядаються лише проблеми пов'язані з історією оподаткування нерухомого майна в українських губерніях Російської імперії. На сьогодні, як у вітчизняній так і в зарубіжній історіографії немає комплексного дослідження становлення та розвитку податкового контролю в українських губерніях Російської імперії в період «довгого» ХІХ ст. Одніє із вагомих складових системи органів податкового контролю був інститут податкових інспекторів.

Після відміни подушної податі відповідно до іменного указу від 2 травня 1882 р. перед урядом постала проблема пошуку шляхів компенсації бюджетних втрат. Вихід вбачався урядовцям у підвищенні ставок податків, які на той час існували та у оподаткуванні майна і доходів, зокрема спадщини, грошових капіталів та ін. Але ці заходи виявили неспроможність місцевих фінансових органів у реалізації податкової політики держави. У третій чверті ХІХ ст., казенні палати знаходились в цілковитій залежності від установ непідвідомчих міністерству фінансів із питань справляння податків, не мали ні достатніх засобів, ні можливостей збирати й перевіряти відомості з питань окладних зборів та платоспроможності населення. Склалась парадоксальна ситуація – в казенних палатах зосереджувалось управління усіма прямими податками і різноманітними митами, а вони не мали в повітах підвідомчих їм агентів для нагляду на місцях за діяльністю громадських установ та поліції по розкладці та справлянням цих зборів. Ці функції, наприклад, у Київській, Подільській та Волинській губерніях зосереджувались в руках мирових посередників\*. Державна Рада вказувала на те, що такого становища не існувало ні в одній з Європейських держав [1, с.35]. Більш того, у губерніях для розкладки процентного і розкладочного зборів із торгових та промислових підприємств

створювались губернські податні присутствія під головуванням управляючого казенною палатою, а у повітах і містах – місцеві податні присутствія, які повинні були очолювати особи призначені управляючим казенною палатою. Але проблема полягала у тім, що на повітовому рівні в цей період, не було жодної посадової особи, яку можна було б призначити для керівництва новою структурою.

Виправити вказану негативну ситуацію був покликаний, інститут податних інспекторів, що вводився відповідно до закону від 30 квітня 1885 р. За задумом законодавця, податний інспектор був виконавчим органом казенних палат, завідував певною податною дільницею, яка складалась переважно з одного, а інколи і з двох повітів. В українських губерніях до середини 90-х років ХІХ ст. податні дільниці об'єднували 2–3 повіти [2, с.97]. На податних інспекторів покладался нагляд за правильністю торгівлі, участь в якості чиновників казенних палат в генеральних перевірках торгівлі, головування у повітових податних присутствіях, сприяння казенним палатам з виявлення цінності і доходності маестностей та виконання інших обов'язків передбачених законодавством [3]. У той же час функції податних інспекторів були досить невизначеними, в повітах вони не відігравали істотної ролі, лише спостерігали, а виявивши невірність дій урядових або громадських органів при стягненні чи розподілі казенних зборів, повинні були про це доносити казенній палаті і не вживати самим якихось заходів [4, с.771]. Тодішній міністр фінансів М.Х. Бунге вважав, що з інституту податних інспекторів повинна згодом розвинутиися нова система податкового управління і саме тому, на його думку була непотрібна негайна і чітка регламентація їх діяльності [4, с.771]. Невизначеність повноважень податних інспекторів обумовлювалась також діючим законодавством, яке поділяло ці функції між різними урядовими і громадськими установами. За надходженнями із селян окладних зборів також стежила повітова поліція, а з червня 1889 р. ці функції виконували, ще й земські начальники. Таким чином, у повітах виникло тривладдя наглядової системи за справлянням прямих податків: поліція, податний інспектор і земський начальник [5, с.75]. Ненормальність такого становища і не визначеність ролі податних інспекторів визнавалась об'єднаними департаментами економії та законів Державної Ради. Ліквідувати зазначені негаразди можливо було на їх думку, лише шляхом змін у податковому законодавстві [4, с.771]. А до того часу будь-які активні дії податківців при стягненні обов'язкових платежів до місцевого і державного бюджетів, неминуче призвели б до “марного втручання у справи інших відомств і установ” [4, с.772]. У наслідок чого на податних інспекторів покладалися лише наглядові функції переважно у галузі торгівлі та промислів, а у населення і повітових чиновників склалася думка про те, що даний інститут впроваджувався для нагляду за торгівлею [4, с.772].

У 1890 р. херсонський губернатор залучив податних інспекторів до безпосередньої участі у стягненні податків та для перевірки правильності волосного й сільського обліку, із тим щоб використати зібрані ними відомості про платоспроможність населення. Даний експеримент був наскільки успішним, що отримав схвалення Олександра ІІІ, а міністр внутрішніх справ у травні 1892 р. визнав, що діяльність херсонського губернатора заслуговує наслідування [5, с.76].

У зв'язку з ускладненням обов'язків податних інспекторів, 1897 р. збільшується їх чисельність і вводиться інститут помічників інспекторів, яких закріплювали за найбільш складними дільницями. Так, зокрема, наказом міністра фінансів від 23 серпня призначались помічники податних інспекторів по Київській губернії, зокрема у Черкаському повіті – колишній столоначальник казенної палати колезький секретар Ф.Фашевський, у Васильківському – колишній позаштатний чиновник особливих доручень казенної палати губернський секретар В.Богданов, Радомишльському – канцелярський чиновник палати колезький секретар Л.Туржанський, а Київському – відряджений департаментом до палати не маючий чина В.Толмачов [6, арк.180]. Враховуючи те, що посада помічника податного інспектора вводилась з метою полегшення діяльності інспекторів, для впорядкування діяльності податкового нагляду, створення оптимальних умов для його змістовності й продуктивності, а не для перекладення обов'язків з однієї посадової особи на іншу, київська казенна палата визнала необхідним обмежити діяльність помічників податних інспекторів точно визначеними топографічними кордонами в межах яких покласти на останніх чітко визначені обов'язки податкового нагляду [6, арк.181-182]. У справах торгівельно-промислового обкладення на вказаних помічників покладалась: участь у генеральних перевірках, реєстрація торгівельно-промислового підприємств, нагляд за правильністю торгівлі та промислів, за надходженням торгівельних мит і додаткових зборів, сприяння податним інспекторам по збору необхідних даних для

розкладочного діловодства, повідомлення податкових інспекторів відомостей про складені на дільницях актах, характер виявлених торгівельних порушень, про час завершення генеральних перевірок і інших відомостей необхідних інспектору для нагляду за ходом торгівельно–промислового обкладення у повіті [6, арк.182]. Від помічників податних інспекторів вимагалось виконання окремих доручень у всіх справах податкового нагляду, що накладалися на них безпосередньо казенною палатою. Вони також займались збором відомостей про посівні площі, про стан посівів, про урожай та ціни на хліб у межах своїх дільниць. Помічники податкових інспекторів головували і завідували діловодством у квартирних присутствіях у виділених дільницях, зокрема у Васильківському повіті у м. Васильків, у Черкаському у м. Смілі та смілянських цукрових заводів, у Київському – у м. Ржищеві, а у Радомишльському – у м. Чорнобиль. На помічника податного інспектора Радомишльського повіту, крім зазначених вище функцій, покладалась також обов'язок нагляду за надходженням у межах виділеної дільниці окладних зборів і з'ясування причин недоїмочності населення [6, арк.182]. Як бачимо на помічників податкових інспекторів покладалась досить значний спектр обов'язків, виникає питання що ж тоді робили власне інспектори? Відповідь на таке риторичне запитання дав податковий інспектор 2 – і дільниці м. Харкова А.Честухін, який свідчить, що було більше 30 напрямків діяльності інспекторів, найважливішими з яких:

“1. Промисловий податок основний і додатковий і в зв'язку з ним:

- а) перевірка в міській управі видачі промислових свідоцтв і своєчасної здачі виручених грошей в казначейство;
- б) нагляд за вибіркою тютюнових і питних патентів.
  2. Квартирний податок.
  3. Гербовий збір.
  4. Державний податок з нерухомого майна в містах, посадах і містечках.
  5. З'ясування складу й цінності спадщини.
  6. Окладні збори з селян.
  7. Установлення податного обліку земель і нагляд за розподілом зборів між окремими землеволодіннями.
  8. Нагляд за оцінкою фабричних, заводських, торговельних і промислових приміщень поза містами для обкладення земськими зборами.
  9. Нагляд за надходженням податків: з приватних землевласників, міського нерухомого майна, квартирною, промислового.
  10. Обстеження майнового стану:
    - а) неспроможних недоїмщиків і тих, хто просить про розстрочку, як за окладними (промисловий, квартирний), так і неокладними зборами і стягненнями (гербовий, кріпосний, спадковий та ін.),
    - б) відставних нижніх чинів та їх вдів.
  11. Ревізія казначейства раптова і участь у терміновій (за дорученням управляючого казенною палатою).
  12. Збір відомостей про види на врожай, про врожай хлібів і трав та запаси їх.
  13. Участь в оцінці майна, що відходить під залізницю.
  14. Перевірка угод про здачу селянами громадської землі під добування копалин.
  15. Перевірка книг і грошової готівки волосних і сільських правлінь щодо продажу ошадних марок і нагляд за діяльністю їх з цієї операції.
  16. Нагляд за вільними від збору паровими котлами.
  17. Перевірка мір і ваг.
  18. Нагляд за фальшивими бандеролями та іншими знаками оплати.
  19. Роз'яснення публіці правил приймання ошадними касами умовних внесків – застав.
  20. Надання відомостей, необхідних управляючому казенною палатою для висновків про міські й земські кошториси.
  21. Повідомлення за запитами відділень державного банку відомостей про кредитоспроможність торговців і промисловців.
  22. Подання казенній палаті відомостей про ярмарки на їх дільниці.
  23. Видача посвідчень (сумісно зі справником і військовим начальником) офіцерам про оцінку належного їм нерухомого майна для заміни грошового реверса.
  24. Участь в адміністративних і розпорядчих засіданнях повітового з'їзду.

25. Участь в засіданнях повітової землевпорядної комісії.
26. Участь в засіданнях повітових попечительств про народну тверезість.
27. Участь в засіданнях комісії по складанню списків присяжних засідателів.
28. Участь в засіданнях повітових з військової повинності присутствій:
  - а) при призначенні допомоги нижнім чинам;
  - б) при встановленні цін на коней.
29. Складення річного звіту.
30. Виконання різних доручень департаменту і управляючого казенною палатою” [7, с.9-10].

Наведений перелік яскраво ілюструє складність діяльності тогочасних податківців. За свідченням А.Честухіна діяльність податкових інспекторів була досить складною і вони переважно не мали змоги виконувати усі свої функції однаково успішно, змушені були обирати на своїх дільницях найважливіше і те, що перебувало у незадовільному стані. Загалом уся їх діяльність полягала у “боротьбі з платником, який намагається уникнути сплати податку або заплатити його у якомога меншому розмірі” [7, с.11].

Після введення “Положення про державний промисловий податок” від 8 червня 1898 р., протягом червня – вересня 1898 р. виявились, масові порушення його норм. Так, наприклад, у Подільській губернії де не було особливо великих торгівельних і промислових підприємств, а була величезна маса дрібних, порушення фіскального законодавства набрало загрозливого характеру [8, арк.1]. Відповідно до ст. 16. “Положення”, ведення діловодства у губернському присутствію з цього податку, у справах про стягнення за порушення правил “Положення”, покладалося на одного із чиновників канцелярії губернатора чи губернського правління за призначенням губернатором. Подільський губернатор звернувся з клопотанням до Київського, Подільського і Волинського генерал–губернатора, про виділення асигнування на упорядкування діловодства і на оплату чиновнику відповідальному за його ведення. Губернатор вказував, що підібрати такого чиновника досить складно, адже він повинен був відповідати досить жорстким умовам: зокрема, мати належний рівень освіти, службовий досвід, а особливо бездоганні моральні якості, не бути перевантаженим іншими службовими обов’язками і пропонувалось встановити йому оплату “у розмірі не меншому, тієї яку отримує старший чиновник особливих доручень губернатора” – не менше 800 руб. у рік [8, арк.1-2].

Дане клопотання було підтримане генерал–губернатором і він звернувся з листом до міністра фінансів у якому прохав виділити по 800 руб. в рік чиновникам які будуть працювати у губернських присутствіях з державного промислового податку у Подільській, Київській і Волинській губерніях [8, арк.3-5]. Просив він підтримки і у міністра внутрішніх справ [8, арк.6]. Міністр фінансів підтримав дане клопотання і виділив 1200 руб. для Київського губернського присутствія, і по 700 руб. для Подільського і Волинського [8, арк.7-7зв.].

До складу присутствія входили представники платників податків за квотами від Міської думи і від біржового комітету. Підбір членів присутствія регламентувався і національними ознаками. Так, наприклад до складу Єлизаветградського міського розкладочного присутствія із 6 обраних представників платників було 3–є євреїв. У наслідок чого податний інспектор 1 дільниці м. Єлизаветграда звернувся до Херсонської казенної палати з клопотанням дозволили відійти від норм передбачених ст.199 т. IX Зводу законів і надати йому відповідні розпорядження [9, арк.22].

Члени присутствія складали російською мовою присягу, до якої їх приводили служителі їхнього культу: священники, пасторі, рабини. Ось текст православної присяги складеної членом вищезгаданого присутствія Т.Анікіним:

“Я, нижченазваний, обіцяюсь перед Святи Євангеліє і Животворящим Хрестом Господнім зберігати в таємниці усі надані мені у присутствії з промислового податку відомості, що стосуються майнового становища платників. У засвідчення цієї моєї обіцянки цілую слова і хрест Спасителя мого, Амінь. Селянин Тимофій Якимович Анікін” [9, арк.20].

Значну частину роботи податних інспекторів займали звітності, які вони складали вищестоящих органів. Так наприклад, складаючи щорічний звіт про окладні надходження, інспектора окрім статистичних даних подавали пояснювальний текст до звіту, який передбачав:

а) коротку характеристику врожаю хлібів і цін на них у звітному році, з поясненням умов збору та збуту хлібів, вигідність сільськогосподарських і інших, що переважали на даній податковій дільниці заробітків населення;

б) порівняння надходжень окладних зборів за звітний і попередні роки, з поясненням існуючої різниці в сумах окладів, надходжень і недоїмок;

в) вияснення головних причин успішного чи незадовільного надходження податкових платежів, із указанням чинників які мали помітний вплив на платоспроможність населення та ін. [9, арк.5-5зв.]

Для координації діяльності податківців та пошуку найбільш раціональних шляхів реалізації їх посадових обов'язків з урахуванням регіональних особливостей, керівництвом казенних палат проводились з'їзди податних інспекторів у губерніях. Управляючий Київською казенною палатою О.Ласточкін вмотивовував скликання такого з'їзду осінню 1908 р. тим, що "діяльність податної інспекції Київської губернії не в достатній мірі об'єднана. У різних Інспекторів на одні і ті ж питання отримувались різні відповіді і висловлювались різні погляди; те, що один вважав важливим, іншому вважається другорядним і навпаки. Звідси і виникла необхідність теперішнього з'їзду" [10, с.3]. На з'їзди виносились найважливіші питання податкової політики і економічного розвитку регіону, зокрема селянське.

З початком I світової війни, діяльність податкових інспекторів ще більш ускладнилася, на них стали покладатися не властиві їм функції з мобілізації для потреб армії автомобілів і мотоциклів приватних і юридичних осіб, членство у міському присутствію з надання допомоги родинам військовослужбовців, визначали цінність конфіскованої у австрійських і німецьких підданих автотехніки та ін.

#### ДЖЕРЕЛА ТА ЛІТЕРАТУРА

1. Министерство финансов: 1802-1902. – СПб.: Экспедиция заготовления государственных бумаг, 1902. – Ч.2. – 692 с.
2. Жвалюк В.Р. Податкові органи Російської імперії в Україні у другій половині XIX – на початку XX ст.: Організаційно-правові засади діяльності: Монографія / За наук. ред. проф. О.Н.Ярмиша. – К.: Атіка, 2001. – 176 с.
3. Общее губернское учреждение //СЗ. Изд.1892 г. – Т.2. - №1001-1065-1071.
4. Козловский Я.И. Казенные палаты и подведомственные им учреждения в России: История и современное устройство их. – Рига, 1901. – 853 с.
5. Озеров И.Х. Основы финансовой науки: Курс лекций. – Вып.1. Учение об обыкновенных доходах. – М.: Тип-фия И.Сытина, 1911. – 544 с.
6. Державний архів Київської області. – Ф.294. – оп.1, спр143.
7. Честухин А.А. Практические приемы и указания по деятельности податного инспектора. – Х.,1911. – 297 с.
8. Центральний державний історичний архів України у м. Києві (Далі - ЦДІА України). – Ф.442., оп.628., спр.473.
9. Державний архів Кіровоградської області. – Ф.397., оп.1., спр.3.
10. Журнал заседаний съезда податных инспекторов Киевской губернии 1908 года. – К.: Типография К.П.Милевского и Ко, 1909. – 795 с.

**Орлик В., Годунова Л. К вопросу создания и деятельности института податных инспекторов в украинских губерниях Российской империи.**

Статья посвящена истории налоговой политики правительства Российской империи, в частности института податных инспекторов, региональные особенности внедрения и деятельности которого исследованы недостаточно.

**Ключевые слова:** налоги, налоговая политика, податные инспектора, правительство, население, Российская империя, губернатор, министерство финансов.

**Orlyk V., Godunova L. To the establishment and activities of the Institute tax inspector in the Ukrainian provinces of the Russian Empire.**

Describes the history of the tax policy of the government of the Russian Empire, in particular institute tax inspector, regional features and implementation activities which explored enough.

**Keywords:** taxes, tax policy, tax inspector, the government, the population of the Russian Empire, the governor, the Ministry of Finance.

*Одержано 29.10.2012.*