

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ ТА ПРАВА

УДК 35.073.515.4(4)-05«817»

О. М. ГОЛОВКО,

*доктор юридичних наук, старший науковий співробітник,
перший проректор з навчальної та методичної роботи
Харківського національного університету внутрішніх справ*

УЧАСТЬ ОРГАНІВ СЕЛЯНСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УПРАВЛІННІ ДЕРЖАВНИМИ ФІНАНСАМИ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ НА УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЛЯХ (КІНЕЦЬ ХVІІІ ст. – 1861 р.)

Розкрито формування станового самоврядування українських селян з часів ліквідації української автономії у складі Російської імперії до скасування кріпосного права. Особливу увагу приділено оподаткуванню державних селян, адже саме цього статусу набула переважна більшість колишніх українських козаків.

Сьогодні цілком виправдано посилюється інтерес до теоретичних і практичних питань місцевого самоврядування. Детальний аналіз лише сучасної вітчизняної літератури, яка побачила світ протягом останніх півтора десятиліть, може, на нашу думку, стати предметом спеціального монографічного дослідження. Політико-правовий та історіографічний «бум» з цього питання перевершує навіть той, що мав місце сто років тому, у кінці ХІХ – на початку ХХ ст. [1, с. 5–48]. При цьому абсолютно не видаються перебільшенням твердження «Місцеве самоврядування є одним з найважливіших напрямків розбудови демократичної державності в Україні, який суттєво впливає на формування громадянського суспільства, забезпечення належного соціального захисту населення» [2, с. 3] або «Світова практика свідчить, що неможливі ніякі суттєві перетворення... якщо місцеве самоврядування, його органи не виконують належним чином своїх завдань і функцій» [1, с. 3]. Серед теоретичних засад місцевого самоврядування – питання розмежування державних (делегованих) і самоврядних (власних) повноважень, а також взаємодії й співвідношення державних і муніципальних фінансів як різновидів публічних. Місцеве самоврядування на вітчизняних теренах у різних формах існувало впродовж століть, будучи причетним до фінансово-управлінських питань. Відтак важливим є звернення до історичного досвіду.

Варто зауважити, що спеціальних праць, у яких дослідники окремо розглядали питання участі органів селянського самоврядування в адмініструванні державних фінансів, немає. Селянська реформа 1861 р. стала етапним, кар-

динальним перетворенням у суспільному та політичному житті Російської імперії, у тому числі на українських землях у її складі. Вона поділила історію українського селянства після скасування автономії України на два великих етапи – дореформений і пореформений. Предметом цього дослідження є перший із них, пов'язаний із феодально-кріпосницьким ладом на українських землях у складі Російської імперії.

Селянське самоврядування в Україні польсько-литовської та козацької доби базувалося здебільшого на волоському (румунському) та німецькому (елементах магдебурзького) праві. Представником від сільської громади в системі влади був війт. За волоською моделлю селом управляли пани – тобто, по суті, існувало вотчинне право [3, с. 58]. Покріпачення селян польсько-литовсько-українською шляхтою та магнатами обмежило права місцевого самоврядування українських селян.

Відродження української державності в умовах Визвольної війни під проводом Б. Хмельницького фактично ліквідувало кріпацтво на Наддніпрянщині, встановивши на селі феодальні відносини на кшталт західноєвропейської *цензиви*. Взірцем і суспільного устрою, і соціальних відносин, і управління на довгі роки для українських селян стало козацьке самоврядування. Особливо це стосувалося Півдня, де ще довго збігалися традиції Запорозької Січі. Фіскальні ж інтереси Російської імперії, що «колонізувала» ці краї по-своєму, вимагали тяглої громади, інституту кругової поруки, який би забезпечив надходження прямих податків (вони мали подушний характер) без створення розвинутого спеціалізованого податкового апарату.

Процеси покріпачення селян Лівобережжя та Подніпров'я, котрі інтенсивно відбувалися за царювання Катерини II, полегшували ці завдання, бо за кріпосних селян подушне й інші податки платив поміщик. Але в умовах великої кількості державних селян, а головне – відсутності правової традиції кругової поруки на більшості етнічних українських земель спроби царської адміністрації ввести громадське управління були вельми утруднені. Адже, як цілком обгрунтовано стверджує В. Р. Жвалюк, проаналізувавши відповідний матеріал, «...у більшості українських губерній значення інституту кругової поруки не тільки в стягненні податків, а й у припиненні їх несплати було нижчим, ніж в етнічних російських губерніях, а на Правобережжі – у багатьох випадках і незначним» [4, с. 128] навіть у кінці XIX ст.

Традиції подвірно-спадкового землекористування на більшості етнічних українських територій також об'єктивно обумовлювали дії імперської адміністрації щодо формування лише тяглої, тобто фіскальної громади, а не поземельної «общини», за взірцем етнічної Великої Росії. Приєднуємося у цьому плані до міркувань В. К. Яцунського: «Общинне землеволодіння... не виключало господарської нерівності, але все-таки чинило певний нівелюючий вплив» [5, с. 288].

Ці процеси досить детально описані в дисертації В. Б. Саксонова, тому, на нашу думку, спеціально зупинятися на них немає потреби [6, с. 164–165]. Він цілком справедливо наголошує на значенні грудневого закону 1787 р., а саме «установлення сільського порядку в казенних Катеринославського намісництва поселеннях...» [6, с. 168]. Так на півдні України з'являється «сборная изба» як адміністративний центр селянської громади.

Своєрідним «податковим інспектором» стає виборний, який оцінював платіжну спроможність платників та робив розкладку податків. Виникав такий собі прототип селянського самооподаткування радянських часів [7, с. 58]. Про поширеність такого устрою низової податкової ланки на Україні у кінці XVIII – на початку XIX століть свідчать не лише історико-правові та історичні, а й літературні джерела – досить згадати виборного з «Наталки-Полтавки» І. П. Котляревського.

Колонізаційна політика російського абсолютизму ще більше ускладнила етнічну структуру півдня України. Згідно з маніфестом від 22 червня 1763 р. іноземні колоністи, які залучалися до поселення в південних регіонах

імперії (передусім етнічних українських – сьогодні), не лише зберігали право на влаштування самоврядування на національних засадах, але і звільнялися на 10 років від оподаткування [8].

Саме у період царювання Катерини II остаточно сформувалися правові підстави для визначення статусу двох основних груп селянства – державного і поміщицького. Перша не була однорідною. Тільки на українських землях до неї належали власне державні селяни, військові обивателі того чи іншого виду, козаки, панцирні, однодвірці тощо. Перші півстоліття після нормативно-правового «оновлення» кріпосного права законодавством Катерини II (а для України це було фактичною реставрацією найбрутальніших форм кріпацтва, почасти ліквідованих, почасти пом'якшених Визвольною війною під проводом Б. Хмельницького) супроводжувалися роздачею дворянам населених земель, але станом на кінець першої третини XIX ст. загальна кількість державних селян в українських губерніях залишалася значною.

У Волинській губернії їх нараховувалося (тут і далі – осіб чоловічої статі) 62743 чол., у Київській – 64065 чол., Подільській – 39422 чол. Разом по Правобережжю це становило 166230 чоловік. У Херсонській губернії було 42169 державних селян, Катеринославській – 186565 чол., Таврійській – 199513 чол., загалом на Південній Україні – 428247 чол. Кількість державних селян у Полтавській губернії дорівнювала 425578 чол., у Харківській – 289400 чол., у Чернігівській – 294652 чол., всього – 1009630 чол. [9, с. 311].

Важливим кроком до уніфікації системи станового місцевого самоврядування на селі в Російській імперії, яка завершилася вже у 60-х роках XIX ст., стало введення у 1797 р. нового (волосного) управління державними селянами. Вони були підвідомчі казенним палатам. У кожній волості селяни обирали волосні й сільські станові органи: сільського старшину, його помічників – старост, збирача податей, соцьких і десяцьких (останні – у кожному поселенні), а також волосне правління у складі волосного голови і двох засідателів (з поліцейської та господарської частини) [10, с. 19–20]. Вони здійснювали основні функції оподаткування державних селян, тобто управління державними фінансами на низовому рівні.

На Правобережжі, як і у Білорусі та Прибалтиці, правове становище державних селян на початку XIX ст. мало суттєві відмінності. Тут господарська, поліцейська і судова влада належала орендарию або тимчасовому адміністратору,

що замінював його. Повинності селян визначалися інвентарями і обраховувалися в реєстрах чи кардах [9, с. 56].

Фіскальна функція була одним із головних призначень новоутвореного селянського управління. Волость мала забезпечувати і порядок, і надходження коштів до казни. «І губернська адміністрація, і повітові чиновники, і селянські виборні турбувалися передусім про стягнення податей і недоїмок, про відбування селянами натуральних повинностей... Вибиття податей йшло нещадно і нерідко супроводжувалося продажем останнього селянського майна» [9, с. 65–66].

При цьому в умовах низького контролю з боку центральних органів державної влади за казенними палатами, а останніх – за органами селянського управління (самоврядуванням його в умовах фактично адміністративного призначення назвати досить складно) перші десятиріччя XIX ст. відзначалися брутальними порушеннями чинного законодавства. За матеріалами сенаторської перевірки 1824 р. Слобідсько-Української губернії у 22 волостях державних селян як податки було зібрано 103544 руб. З них у скарбницю надійшло лише 13923 руб. Решта була витрачена на «справи недозволені» [9, с. 67].

Такі вади адміністрування фінансів в управлінні державними селянами стали не останнім чинником наростання сум недоїмок за податками. Станом на 1831 р. з п'ятнадцяти губерній – «мільйонерів» (тих, недоїмки з податків державних селян яких перевищували мільйон рублів) було п'ять українських. Найбільші недоїмки мали державні селяни Малоросії, або Лівобережжя. За підрахунками М. М. Дружиніна, з урахуванням заборгованості так званих «малоросійських козаків» вони за розміром недоїмок поступалися тільки Курській губернії, а саме: Слобідсько-Українська – 6750606 руб., Чернігівська – 1715829 руб. і 6339042 руб. козаків цієї губернії, Полтавська – 945302 руб. і 2618788 руб. – козаків.

Заборгованість державних селян на Півдні становила: в Катеринославській губернії – 1521118 руб., у Херсонській – 2436868 руб., у Таврійській – 216396 руб. Недоїмка державних селян на Правобережжі була значно меншою: Київська губернія – 194097 руб., Волинська – 15054 руб., Подільська – 21558 руб. [9, с. 100]. Відомий радянський історик не пояснює причин такої розбіжності. На нашу думку, це стало наслідком нетривалості входження правобережних губерній до складу Російської імперії.

Щодо надто великого (порівняно) розміру недоїмок на Лівобережжі, то вважаємо, що їх походження полягає в особливостях правосвідомості місцевих державних селян. Козаки, котрі традиційно, протягом десятиків і сотень років мали головною соціальною і психологічною цінністю особисту свободу, що полягала у відсутності феодално-кріпосницького правового зв'язку з певною особою чи державою, були звільнені від цілої низки податків і повинностей, які несли державні та поміщицькі селяни [більш детально про селянську правосвідомість див.: 11].

Подальші події в соціально-економічній площині ще більше ускладнили ситуацію. У 1830–1831 роках. пройшла епідемія холери, у 1832–1834 рр. був неврожай. Обсяги недоїмок зросли у півтора рази. В окремих випадках пересічний розмір недоїмки на кожного селянина зростав до 65 руб., тобто перевищував річний оклад податей не менш ніж у п'ять разів. Такий випадок зафіксовано, зокрема, у Слов'янському повіті Катеринославської губернії [9, с. 199].

Слід зауважити, що система оподаткування державних селян була доволі простою. Ставки подушного податку чи податку на формування продовольчого капіталу були стабільними. Загальний обсяг надходжень визначався за кількістю ревізьких душ. Інші державні податки (спеціальні, земські), а також недоїмки справлялися за репартиційною системою: «річний оклад податей, що припадав на ціле поселення, розділявся миром між усіма платниками відповідно до їх майнового становища. Однак єдиних критеріїв для розкладки не існувало: в одній і тій самій губернії застосовувалися найрізноманітніші фінансові прийоми» [9, с. 332].

Реформа управління державними селянами, проведена у 1837 – 1838 роках, привела до встановлення нової системи їх фіскального визискування [12, с. 208].

Конкретні механізми оподаткування, здійснюваного органами станового самоврядування державних селян в Україні, були різноманітними, але в цілому схожими. Так, 13 серпня 1851 р. сільський сход Деркачівської сільської громади Деркачівської волості Харківського округу Харківської губернії визначив указані в окладному листі податки за другу половину 1851 р. занести до податного зошита і платіжних книжок поселян. У них показувалося, за скільки душ і який розмір податку має сплачувати кожен домохазяїн, після чого сільський старшина роздавав книжку господарям [13, с. 23].

Так, було побудовано систему управління

фінансами селянських громад і водночас визискування їх на користь держави. Недостатньо розвинений і спеціалізований апарат останньої в Російській імперії за миколаївських часів вимагав самооподаткування селян, ґрунтованого на засадах кругової поруки. Це особливо стосувалося найбільш масового стану – селянства. Створені в катерининську добу в державному селі квазісамоврядні волосні й сільські структури (адміністративно-поліцейське втручання

фактично нівелювало виборну форму їх комплектування) були доповнені після скасування кріпосного права однотипними органами колишніх поміщицьких селян. У силу історично обумовлених особливостей соціально-економічного розвитку українських земель (на більшості з них не було поземельної общини) тут не розвинулась кругова порука селянства щодо сплати недоїмок до казни.

Список використаної літератури

1. Місцеве самоврядування в Україні в умовах становлення правової держави : монографія / за ред. Ю. М. Тодики і В. А. Шумілкіна. – Х. : Одиссей, 2004. – 392 с.
2. Місцеве самоврядування : зб. норм.-прав. актів / за ред. М. І. Панова. – Х. : Гриф, 2002. – 688 с.
3. Грицяк І. Місцеве самоврядування України в історії та сучасності / І. Грицяк // Вісник Української академії державного управління при Президенті України. – 1996. – № 1. – С. 53–67.
4. Жвалюк В. Р. Податкові органи Російської імперії в Україні у другій половині XIX – на початку XX ст.: Організаційно-правові засади діяльності : монографія / Жвалюк В. Р. ; за наук. ред. О. Н. Ярмиша. – К. : Атіка, 2001. – 176 с.
5. Яцунский В. К. Генезис капитализма в сельском хозяйстве России / В. К. Яцунский // Социально-экономическая история России XVIII–XIX вв. : изб. тр. – М. : Наука, 1973. – С. 268–297.
6. Саксонов В. Б. Організаційно-правове забезпечення фіскальної політики Російської імперії на території Південної України (остання третина XVIII століття) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Саксонов В. Б. – Х., 2004. – 241 с.
7. Юрченко В. М. Правове регулювання оподаткування в Україні (1917–1929 рр.) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / В. М. Юрченко. – Х., 2004. – 195 с.
8. Полное собрание законов Российской империи. Собр. 1-е (ПСЗ-1). – Т. XVI. – № 11880.
9. Дружинин Н. М. Государственные крестьяне и реформа П. Д. Киселева. Т. 1 / Н. М. Дружинин. – М. ; Л. : Изд. Акад. наук СССР, 1946. – 635 с.
10. Федоров К. Г. История полиции дореволюционной России : учеб. пособие / К. Г. Федоров, А. Н. Ярмыш. – Ростов н/Д : Изд-во Ростов. гос. ун-та, 1976. – 96 с.
11. Атоян О. Н. В конфликте с государством. Крестьянское правосознание в Украине 1917–1919 годов : монография / О. Н. Атоян. – Луганск : РИО Луганск. акад. внутр. дел, 2003. – 512 с.
12. Головка О. М. Фінансова адміністрація Російської імперії в Україні (кінець XVIII – початок XX ст.): історико-правове дослідження : монографія / О. М. Головка. – Х. : СІМ, 2005. – 448 с.
13. Дергачі : зб. арх. док. і матеріалів / голов. ред. Б. К. Мигаль ; упоряд.: Г. Т. Бекетова та ін. ; худож.-оформлювач Б. В. Чертков. – Х. : Фоліо, 1998. – 198 с.

Надійшла до редколегії 12.11.2010

ГОЛОВКО А. Н. УЧАСТИЕ ОРГАНОВ КРЕСТЬЯНСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В УПРАВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ФИНАНСАМИ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ НА УКРАИНСКИХ ЗЕМЛЯХ (КОНЕЦ XVIII В. – 1861 Г.)

Раскрыто формирование станового самоуправления украинских крестьян со времен ликвидации украинской автономии в составе Российской империи до отмены крепостного права. Особенное внимание уделено налогообложению государственных крестьян, поскольку именно этот статус получило большинство украинских казаков.

GOLOVKO O. PARTICIPATION OF PEASANT GOVERNMENT BODIES OF STATE FINANCES IN RUSSIAN EMPIRE ON UKRAINIAN LANDS (END OF XVIII CENTURY – 1861)

Formation of state government of Ukrainian peasants since the time of liquidation of Ukrainian autonomy to abolition of serfdom rule is researched. Special attention is paid to the taxation of state peasants because most of former Ukrainian Cossacks have been acquired such status.