

Таким чином, санітарно-гігієнічне законодавство, що в основному зародилося наприкінці XVII – на початку XVIII ст., до кінця XIX ст. стало досить розгалуженим і охоплювало різноманітні сторони життя українського народу. Українське суспільство йшло в ногу з російським, а в ряді випадків у розв'язанні санітарно-гігієнічних питань навіть випереджало його.

Список літератури:: 1. Васильев К.Г. Первые противозпидемические учреждения России // Врачебное дело. 1957. Прил. 2. Васильев К.Г., Гольд Э.Ю. История санитарно-карантинного законодательства // Советское здравоохранение. 1976. № 5. 3. Васильев К.Г., Гольд Э.Ю., Марчук Л.М. От санитарной охраны границ к санитарной охране территории. М., 1974. 4. Васильев К.Г., Сегал А.Е. История эпидемии в России: (Материалы и очерки). М., 1960. 5. Иевский В.А. А.Ф. Шафонский – один из пионеров отечественной санитарии: (Краткая биографическая справка) // Гигиена и санитария. 1950. № 11. 6. Новомбергский Н. Основы борьбы с эпидемиями в допетровской Руси. Спб., 1906. 7. Петров Б.Д. Противозпидемическое законодательство в России (до 1861 г.) // Журнал микробиологии, эпидемиологии и иммунобиологии. 1955. № 7. 8. Петров П.Т. К истории русской эпидемиологии // Советская медицина. 1951. № 2. 9. Полное собрание законов Российской империи. Изд. 1. 10. амойлович Д. Избранные произведения. М., 1947. 11. Своды узаконений и распоряжений правительства по врачебной и санитарной части в империи. Спб., 1895–1896. Вып. 1. 12. Соловьев М.Н. Из прошлого и настоящего по борьбе с эпидемиями на Украине // Профилактическая медицина. 1928. № 17. 13. Токаревич К.Н., Грекова Т.И. По следам минувших эпидемий. Л., 1986. 14. Указы и рескрипты Екатерины II // Харьковский календарь на 1871 год. Х., 1870. 15. Фрейберг Н.Г. Врачебно-санитарное законодательство в России. Спб., 1913. 16. Ханьков Я.В. Очерк истории медицинской полиции в России. Спб., 1851.

Надійшла до редколегії 02.10.01

В.М. Слепеч

ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОПОДАТКУВАННЯ У СТАРОДАВНЬОМУ РИМІ І СУЧАСНІСТЬ

Так само як «європейське право» в цілому своїми глибинними витоками завдячує римському праву [1, с.31–36], так і «європейське податкове право» багато в чому ґрунтується на досягненнях правничої думки Стародавнього Риму. Хоча в літературі існує суто негативна оцінка політики Риму у цій галузі [Див.напр.: 2, с.41–42], однак, на наш погляд, вона є надто категоричною і не враховує внесок римського права в уніфікацію системи податків, про що свідчать джерела і на що звертали увагу науковці [3, р.21–29; 4, р.29–30].

Перші відомості про наявність податків зустрічаються від початку існування Риму. Щоправда, постійного обкладання прямими податками ще не було, як не було й регулярних державних видатків. Обмеженість громадських видатків пояснюється тим, що держава не надавала винагороди ні за військову службу, ні за громадські роботи. Якщо ж така платня передбачалась, то сплачував її той, на кому лежала повинність [5, с.215].

Щодо існування обов'язку громадян постійно здійснювати якісь виплати царю, джерела відомостей не містять. Проте митні збори (*portoria*) існували з давніх-давен. *Portorium castrorum* (портове мито) сплачували кораблі за вхід у гавань або вихід з неї, а також за право ведення у гавані торгівлі. Римляни називали це *tituli fiscales*, а башта на вході у гавань, котра була і маяком, і місцем збору мита, іменувалась *tituli lapis* [6, с.300–301] .

Своєрідним податком була частка, що йшла державі від конфіскацій та від військової здобичі. І, нарешті, лише у випадку крайньої необхідності стягувався податок (*tributum**), котрий вважався примусовою позичкою та повертався, коли наставали кращі часи.

Внаслідок військових завоювань, появи підвладних людей (*clientes*, *plebes*) та іноземців, кількість мешканців Риму зростає. Частково цьому сприяє право, надане іноземцям, оселятися у Римі та заводити господарство. У цьому відношенні Рим був дуже ліберальним: римське право не визнавало будь-яких особливих переваг спадкової власності, не забороняло нікому набувати у Римі нерухоме майно. Рим за своєю суттю був торговельним містом, та ще й від початку своїм значенням він завдячував саме міжнародним відносинам. Тому в ньому дозволялося оселятися дітям, що народжені від нерівних шлюбів, вільновідпущеним, всім іноземцям, що відмовилися при переселенні від своїх прав на батьківщині.

Але виникла парадоксальна ситуація: населення Риму все зростало, а обтяження несли лише його громадяни, частка котрих у загальній кількості жителів ставала дедалі меншою.

Першим кроком зміни характеру розподілу обов'язків населення Риму була реформа Сервія Тулія. Сутністю її було залучення не патриціанських родів до сплати податків, виконання трудових та військових повинностей і стягнення примусової позички (*tributum*). Звільнялися від позички лише найбідніші (*proletarii*, *capite censi*). Залучення до військової повинності залежало від того, чи були вони землевласниками (*tribules*): військова повинність з особистої перетворюється у майнову. Жінки та неповнолітні сироти постачали та годували коней для вершників. Ті, хто не мав постійного місця проживання, постачав для армії робітників та музик, а також певну кількість незброєних запасних (котрі слідували за військом та, беручи зброю загиблих, займали їхнє місце).

З часом змінюється державний лад Риму. Після вигнання з Риму останнього царя – Тарквінія – вводиться влада консула. Починається період, що отримав назву міжцарствування (*інтеррекс*): різниця полягає у тому, що замість одного довічного господаря призначаються два терміном на рік, котрі іменуються полководцями (*praetores*), або просто співтоваришами (*consules*). Верховна влада покладається на них обох одночасно. Вна-

* Бартошек М. дає таке визначення *tributum*: це податок, зокрема, 1% податок на майно (*tributum ex censu*), а також деякі спеціальні податки (*tributum aerarium*). Загальне та добровільне *tributum temperarium*, що мало значення позички, виплачувалось лише за гострої потреби. Див.[7, с.316]. Бартошек М. Римское право: (Понятия, термины, определения): Пер. с чешск.М., 1989.

слідок цього часто між консулами виникали непорозуміння. Для вирішення цієї проблеми вводяться помічники (квестори), яким консули мали передавати частину своїх повноважень. До таких повноважень, зокрема, належало і управління державною казною.

Змінюється роль Сенату, котрому реформи надали суспільної та політичної ваги. Основним нововведенням було те, що ні консулу, ні диктатору не дозволялося торкатися скарбниці без дозволу Сенату, котрий перебрав на себе управління фінансами. Це право Сенату дозволяти видачу із скарбниці коштів іноді порівнюють за наслідками з правом затвердження податків у новітніх конституційних монархіях [8, с.217].

За нового громадського устрою спочатку було здійснено низку заходів з метою усунення податкового тиску: всі види портового мита було знижено; зерновий хліб закупали за державний коштів; торгівля сіллю стала державною монополією. Закуплені державою хліб та сіль потім продавали населенню за нижчими цінами. Формується система «відкупів». Вважається, що чинником цього стало частково підвищення ролі посередництва приватних осіб внаслідок швидкої зміни посадових осіб, а частково – розширення фінансової діяльності державної скарбниці на такі заходи, як закупівля та продаж хлібу та солі. Цим було покладено підґрунтя для тієї системи стягнення державних податків через посередництво відкупщиків, котра у своєму подальшому розвитку спричинила негативний вплив на громадський устрій. Держава стала потрохи передавати всі свої непрямі доходи, складні розрахунки та угоди посередникам, котрі сплачували скарбниці або отримували від неї зумовлену суму.

Але поки що прямі податки не існують і *tributum* зберігає значення «примусової позички».

Наступним етапом становлення податкової системи Риму були податні закони Ліцинія. З'являється у 397 році до н.е. податок з ціни відпущеного на волю раба, котрий складав 5%. Фінансовими справами завідують цензори – ординарні, патриціанські та більш високі, але не постійні *magistratus*, котрі керують окремими ділянками державних фінансів (дають підряди на громадські роботи, управляють роботами у копальнях, надають державні землі у оренду тощо) [7, с.65]. Вони ж займаються переписом населення і складанням списків у військових, політичних та податкових цілях. Римські цензори користувались своїм правом складання списків громадян і римського бюджету зокрема для того, щоб на свій розсуд встановлювати податок на розкіш, який з'являється в цей час. У 351 році цензором Камілом вводиться податок на неодружених (*aes iugium*).

Для провінцій було введено десятичний податок та торгове мито (так, Сицилія за військо, котре прислав Рим, виплачувала йому десяту частину сільськогосподарської продукції та 5% мито з вартості усього краму, який ввозився на острів чи вивозився з острова).

Зростає кількість непрямих податків внаслідок розширення римських володінь: поземельний податок з італійських державних земель, збір з пасовиськ, орендна плата з державних земель, наданих дрібним орендарям, тощо. Існує земельне та водопровідне мито.

Майном міст управляли ради декуріонів та міські магістрати, які пускали в обіг міські капітали, отримуючи за це відсоток, надавали у оренду частину державних земель, управляли постачанням продовольства місту, а також регулювали його продаж населенню. Ними ж здійснювалося розподілення податків та повинностей, що мало виконати місто.

Відкупи непрямих податків поступово замінюються збором податків чиновниками держави. При цьому звужується коло осіб, котрі зобов'язані нести муніципальні повинності, з'являється інститут звільнення від повинностей, пільги щодо оплати податків. Так, наприклад, Доміціан звільнив від них ветеранів, Адріан – частину лікарів, риторів, вчителів. У III ст. звільнюються від повинностей імператорські орендарі. Одночасно важчим стає тягар повинностей для інших платників податків. Приватні особи і цілі міста стають боржниками. З часів правління Доміціана – у Італії, а з часів Траяна – у провінціях з'являються міські куратори – особи, основним призначенням яких є контроль за міськими фінансами [9, с.606–646].

Найбільш відомою в історії Риму є податкова реформа Діоклетіана, що була частиною низки реформ суспільного життя за часів пізньої імперії. Грошова реформа, що передувала їй, не виправдала сподівань: потягла за собою розширення натуралізації державного господарства, перевід значної частини державних податків у натуральні, що було підготовлено усім ходом розвитку римської економіки – зниженням грошового курсу, зменшенням числа платників та зниженням ефективності праці. Заміна грошових податків натуральними загалом здавалася доцільною, бо у III ст. найважливіші статті державних видатків покривались натурою і багато платників державних податків (колони та раби) були орендарями за частину продукту.

Цим шляхом пішов і Діоклетіан. До нього існувало декілька податних категорій. Деякі з провінцій сплачували фіксовану норму податку грошима, інші – у вигляді десятої, п'ятої, сьомої тощо частини врожаю з правом переводу натуральної виплати у гроші.

Незручності такої системи оподаткування проявились ще до фінансової катастрофи III ст.: внаслідок знецінення грошей та скорочення врожаїв фактична сума податку була жалюгідною. За попередніх династій як засіб боротьби зі сплатою податків низькопробною монетою платники повинні були здійснювати розрахунки з державою не у тій монеті, що була в обігу, а у спеціально випущеною для цієї мети монеті – з твердим курсом (*rescunia signata forma publica ropuli Romani*). Однак і цей захід виявився неефективним.

Для вирівнювання податної суми, що була покладена на провінції, вводиться спеціальне-обкладення-провінцій-натурою, котра стягувалась на підставі спеціальних імператорських декретів або постанов – індикцій. Спочатку екстраординарні податки використовувались виключно на утримання населення Риму – *sigae annoae*. У більш широкому смислі під анноною розуміли подать за рік (аннона – рік), що стягувалась з населення вином, хлібом, олією, часником, цибулею, бобами тощо.

Нововведення Діоклетіана полягало у тому, що він ці податки зробив загальним правилом, поширивши їх на всю Імперію, у тому числі і на Іта-

лю. У 289–290 рр. було проведено генеральний перепис населення і згідно з ним зроблено розклад податків (census). Після цього цenz повторювався кожні 5 років, три цenzових (індикаційних) роки склали індикаційний цикл у 15 років, за яким відбувались генеральний перепис та рахунок років. Розподіл податків та повинностей, як і раніше, здійснювались на підставі попереднього опису та занесення у цenzові списки (*libri censuales*) усіх видів рухомого та нерухомого майна, орної землі, виноградників, луків, пасовиськ, рабів, худоби з точним врахуванням усіх майнових змін між двома цenzами.

На намісників провінцій (*praesides provinciae*) покладався обов'язок «справедливо, за чергою, згідно з віком та достоїнством розподіляти повинності та почесні, як того вимагають інтереси держави, тому що загальновідомо, як при невиконанні цього правила частині населення заподіюється шкода і занепадають сили держави» [10, с.778–779].

Занесені у цenzові списки люди, земля та майно – розподілялись не за частками врожаю, як раніше, а за твердими платіжними одиницями, так званими головами (*caput*). Під такою «головою» розуміли голову одного дорослого чоловіка-землероба, незалежно від його соціально-правового становища – власника, колона, вільновідпущеного або раба. До однієї одиниці – чоловічої голови – прирівнювались дві жіночі голови, певна кількість обробленої землі (*juga*), худоби, луків або лісу. В залежності від якості та ступеню родючості землі поділялись на декілька розрядів. Зазвичай одна кадастрова голова прирівнювалась до 20 югерів землі першого розряду, 40 – другого та 60 – третього. За тим самим принципом доходності здійснювалося обкладення податком виноградників, оливкових насаджень тощо. Одну кадастрову одиницю складали 225 старих або 450 молодих лоз винограду.

Аннона була суто земельною податтю і тому обкладалися нею лише мешканці сіл, садиб та маєтків. Міське населення, що не мало прямого відношення до землі, від уплати аннон було звільнено. Аннона, звичайно, не покривала усіх видатків Римської держави. Поруч з анноюю, найбільшою частиною римського бюджету, існувала низка податків, що ними обкладалися торгівля (*negotiatorum collatio*), ремесла (*chrisarg yrum*) та інші статті римського господарства. Сільське населення сплачувало лише аннону.

Реформа Діоклетіана мала не лише позитивні наслідки, але й виявила низку проблем, що виникають при встановленні складної системи податків.

Зокрема, суми податків розподілялись нерівномірно: основна їхня частина припадала на менш заможній прошарок населення. Становище ускладнювалося також тим, що поруч з нерівномірним розподілом податків існувала велика кількість осіб, що взагалі були звільнені від оподаткування: чиновники, посесори, ветерани, хворі (*imbecilli et debiles*), більша частина міського населення, включаючи міських пролетарів, вільновідпущених та рабів. До того ж зловживання податківців було поширеним явищем. Податки були такими великими, що землероби змушені були кидати землю та тікати, а їхні лани обертались на ліси. Всюди нищпорили збирачі податків, що захоплювали пусті маєтки [9, с.740–742].

Усе це викликало негативне ставлення населення до податків. Тому відповідальність за збирання податків у державну скарбницю (*fiscus*) покладалась на членів місцевих рад (куріалів). Збирачі податків супроводжувались військовими загонами. При стягненні податків застосовувались кийки та нагайки. Висилки та конфіскації були звичайним засобом.

Значення податкової реформи Діоклетіана вперше розглянуте відомим німецьким правником Савіні, а пізніше не раз слугувало предметом досліджень, будучи матеріалом як позитивного, так і негативного досвіду створення нових систем оподаткування. У будь-якому разі, на нашу думку, можна вважати, що саме цими реформами була започаткована та система податків, якою значною мірою послуговуються і до нашого часу.

Разом з тим варто підкреслити, що розробка у Стародавньому Римі системи податків та правових (і не тільки правових) засобів їх стягнення, звичайно, не могла б стати у пригоді при формуванні сучасного європейського права у галузі оподаткування, бо класична старожитна форма не була наповнена новим змістом, що стало можливим завдяки формуванню нової європейської концепції оподаткування.

Список літератури: 1. Див.: Харитонов Є.О. Історія приватного права Європи: Ч.І. Витоки. Одеса, БАХВА, 1999. 2. Гензель П.П. Очерки по истории финансов. Выпуск первый. М., 1913. 3. Gonis N. Two fiscal registers from early Islamic Egypt // The journal of Juristic Papirology.–Vol. XXX. (2000). 4. Kazajovic E. Diocletian's tax policy // OGR. 1997. III. 5. Моммзен Теодор. История Рима. Том 1. Санкт-Петербург. 1997. 6. Гиббон Э. История упадка и разрушения Великой Римской империи: Закат и падение Римской империи: В 7 т. Т.1 / Пер. с англ.М., 1997. 8. Моммзен Теодор. История Рима. Том 1. Санкт-Петербург, 1997. 9. Всемирная история в десяти томах. Т.2. / Под ред. С.Л.Утченко.М., 1956. 10. История Древнего Рима.СПб., 1998.

Надійшла до редколегії 19.11.01

О.С. Проневич

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ФЕДЕРАЛЬНОГО ВІДОМСТВА КРИМІНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ НІМЕЧЧИНИ

У період становлення західнонімецької державності і розбудови основних інститутів влади і управління значна увага приділялася розробці концептуальних основ реалізації державної кримінальної політики щодо злочинів, розслідування яких виходить за рамки компетенції окремих федеральних земель або таких, що кваліфікуються як транснаціональні, та створенню як на загальнонаціональному, так і земельному рівнях спеціалізованих правоохоронних відомств. Враховуючи федеративну форму державного устрою Німеччини і нагальну необхідність розбудови цілісного і збалансованого механізму координації діяльності земельних служб кримінальної поліції, у першочерговому порядку було прийнято рішення про заснування поліцейського органу загальнодержавного значення – Федерального відомства кримінальної поліції (Бундескрімінальамт – БКА). Інституалізація БКА відбулася після прийняття бундестагом країни федерального закону