

вала його діяльність, що за Люблінською Унією свідчило про монополізацію шляхтою влади у державі.

Зрештою з усіх пануючих груп населення у Речі Посполитій утворилась єдина шляхетська верства, якій належала вся повнота влади у державі. Згодом шляхта створила для себе правовий механізм узурпації влади, позбавивши у такий спосіб подібних можливостей короля, аристократію і духовенство. Вважаючи лише себе «народом», шляхта використовувала владу для задоволення особистих потреб, ігноруючи при цьому загальнодержавні інтереси.

Список літератури: 1. Кареев П. Исторический очерк Польского сейма . М., 1888. 2. Зигель Ф. Исторический очерк местного самоуправления в Польше и Чехии. СПб., 1883. 3. Міщенко О. Політично – правова система Польщі в період від Шляхетської республіки до II Польської республіки. Львів, 1995. 4. Сурилов А. Общественно-политический строй Великого княжества Литовского. Кишенев, 1961. 5. Леонтович А. Деятельность Сеймов и сеймиков в Королевстве Польском и Великом княжестве Литовском // Журнал Министерства народного просвещения. 1910. № 2. 6. Русина О. Україна під татарами і Литвою. К., 1998. 7. Максимейко Н. Сеймы Литовско-Русского государства до Люблинской унии 1569. Х., 1902. 8. Владимирский-Буданов М.Ф. Очерки из истории литовско-русского права. К., 1870. 9. Шевченко О. Історія держави і право України. К., 1996.

Надійшла до редакції 22.12.06

О.М. Головка

КОМПЕТЕНЦІЯ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ ОСОБЛИВОСТІ УЧАСТІ ОРГАНІВ МІСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЛЯХ У ФІНАНСОВІЙ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВИ У РОСІЙСЬКІЙ ІМПЕРІЇ (КІНЕЦЬ XVIII – ПОЧАТОК XX СТ.)

Принципово важливим завданням для розбудови ефективного державного апарату в незалежній Україні є створення системи дієвого та чітко врегульованого у правовому відношенні та оптимально організованого управління державними фінансами. І державні, й самоврядні органи публічної влади загальної компетенції у будь-якому випадку не можуть обходити як у стратегічній, так і тактичній діяльності фінансові питання у всьому їх розмаїтті. Завдання формування оптимальних організаційно-правових засад діяльності фінансової системи незалежної України актуалізує звернення до історичного досвіду.

Сьогодні місцевому самоврядуванню, удосконаленню його правових характеристик, розвитку локальної демократії у вітчизняних практиці державотворення та правознавчих студіях приділяється велика увага. Щодо сучасності ці питання опрацьовуються великою кількістю провідних фахівців з конституційного права, державного управління, адміністративного права, теорії держави і права тощо. Досить назвати лише декілька прізвищ: Ю.М. Тодики, М.П. Воронова, В.Ф. Погорілка, О.В. Батанова,

М.П. Орзіха, М.І. Корнієнка, В.М. Кампо, В.О. Серьогіна та багатьох інших.

Справжній прорив у 90-х рр. ХХ ст. відбувся у дослідженні історії дореволюційного місцевого самоврядування. Різні аспекти його діяльності студіювалися як істориками України, так й істориками держави і права. Особлива увага приділялася історії міського самоврядування після реформи 1870 р. Різні питання регламентації його діяльності та безпосередньо функціонування розкриті у значній кількості монографій, дисертацій, статей, що належать перу О.Н. Ярмиша, В.П. Горбачова, В.П. Кіселічника, О.Ф. Мельничук, О.М. Марченка та низки інших авторів.

Однак, під кутом зору участі органів місцевого самоврядування, зокрема міського, у здійсненні фінансово-управлінської функції держави проблема не досліджувалася. Разом з тим, завдання визначення закономірностей розвитку фінансового апарату як невід'ємного атрибуту держави, поруч з необхідністю врахування історичного досвіду при окресленні правового статусу сучасного місцевого самоврядування обумовлюють мету цієї наукової статті – простежити трансформацію організаційно-правових засад участі муніципальних органів у процесах управління державними фінансами на прикладі українських міст у складі Російської імперії.

Основа фіскальна функція органів міського самоврядування полягала у організаційно-технічному забезпеченні (спільно із загальною поліцією) оподаткування міських станів. Так, порядок справляння 1%-го збору з оголошених купцями капіталів визначався ще «Жалуваною грамотою містам» 1785 р. З часом законодавець підвищував ставки податку та розміри капіталу, який необхідно було оголосити для кожної гільдії. Помітним актом для регулювання дореформеного торговельно-промислового класу в Російській імперії стало прийняття «Додаткової постанови про устрій гільдій і про торгівлю інших станів» від 14 листопада 1824 р. [1]

Станові установи міського самоврядування – купецькі та міщанські управи наглядали «...за порядком здійснення певним станом державних, міських і громадських повинностей» [2, с.134]. До скасування 1 січня 1863 р. подушної податі з міщан міщанські управи вели окладні книги. Саме ці документи були первинними в обліку податків з «міського стану» [3, арк.1–34]. Міщанські громади сплачували з власних приватних зборів недоїмки як за подушною податтю, так і за земськими грошовими повинностями, а також вносили борги міщан з позичок, виданих їм з продовольчих капіталів.

На схожих засадах будувалося й станове ремісничче (цехове) самоврядування. До початку реформ 60-х рр. ХІХ ст. «організація станових зборів у ремісничих товариствах була прирівняна за рангом до

міщанської громади. ...У низці випадків вони розглядалися як єдиний платник. Частіше ж за все ремісничє товариство при сплаті подушної податі і зборів на земські повинності було відділене від міщанської громади... і ... доручало управління ... справами своїм ремісничим виборним» [4, с.625].

Земська 1864 р. та міська 1870 р. реформи звели нанівець суспільне значення органів міщанського та ремісничого самоврядування, у тому числі й їхню роль у забезпеченні надходження до казни державних податків і зборів.

Податок на нерухоме майно у містах, посадах і містечках був уведений у 1863 р. замість подушної податі з міщан. Йому підлягала вся нерухома власність, яка приносила дохід і знаходилася на міській землі (будинки з прилягаючими дворами і будовами, сади, городи, склади, фабрики, заводи, бані «пустопорожні» місця тощо). Податок мав компенсувати казні втрати від скасування подушного з міщан. З утворенням земств вони почали розподіляти між містами, посадами і містечками розмір його загальної суми. Його розкладку серед платників здійснювали органи міського самоврядування [4, с.559].

Акцизна реформа 4 липня 1861 р. [5] розширила компетенцію міських дум щодо контролю за торгівлею алкогольними напоями. Як справедливо відзначав В.Я. Гончарук, акцизна реформа «...встановлювала два пов'язаних між собою важеля регулювання обігу спиртних напоїв: фіскальний і чисто адміністративний» [6, с.111]. Органи міського самоврядування мали справу з другим. У дореформених містах (навіть крупних) ці, досить скромні повноваження, часом сприймали по-своєму. У Києві міський голова Войтенко рішуче «взявся до справи», порядкуючи разом з наближеними гласними думи питаннями дозволів на питну торгівлю, втручаючись у тому числі й до компетенції новостворених органів акцизного нагляду. Зовні вимогливість міської думи та голови виглядала ледь не як затіята боротьба зі спокуванням киян, але заборони були явно протизаконними [7, арк.1–2].

Справжню причину повідомляв управляючий акцизними зборами Київської губернії у конфіденційному листі губернаторові 24 грудня 1864 р.: «...Міський голова Войтенко займається виноторгівлею і має у місті оптовий склад вина і утримує питні заклади...» [7, арк.бзв.] Звернувшись до губернатора, керівник губерньського акцизного округу одночасно доповів і директорові Департаменту неокладних зборів К.К. Гроту [7, арк.8]. Таким чином, не надто розуміючись на законодавстві й можливостях новоствореного акцизного нагляду, міський голова і його оточення з числа купців – торговців горілкою спробували встановити власну «монополію», що призвело до втручання начальника губернії.

Законодавчі параметри міської реформи були закладені прийняттям 16 червня 1870 р. нового Міського положення [8]. Зважаючи на те, що збір з нерухомого майна, розташованого на території міських поселень, надходив і у державну, і у муніципальну скарбницю, визначення ставок саме цього податку стало справою органів реформованого міського самоврядування. Адже розмір сплачуваної суми залежав від оцінки нерухомого майна. Державних органів, спеціально уповноважених на справляння цього податку, законодавством кінця XIX ст. передбачено не було. Тільки з часом у цих процесах почали відігравати все помітнішу роль місцеві податні інспектори.

Як правило, міські думи формували спеціальні оціночні комісії з гласних із залученням фахівців відповідного профілю. У більш дрібних містах цим переймалися безпосередньо управи. Кількісний і якісний склад оціночних комісій визначали думи на власний розсуд. У кінці XIX – на початку XX ст. ці комісії зазвичай називалися у переліку виконавчих органів міського самоврядування [9, с.14].

Отже, як бачимо, і у діяльності пореформеного міського самоврядування (як і земського) основні функції участі у адмініструванні державних фінансів полягали у сприянні збиранню загальнодержавних податків. Не змінила цього і міська контрреформа 1892 р. [10] Як вказував сучасник, нове муніципальне законодавство було «створене в ... епоху реакції, проникнуте духом глибокої недовіри до місцевих громадських сил...» [11, с.3] Втім, як цілком слушно зауважив М. Гамм: «Прогрес не зупинився після 1892 року...» [12, р.22]

У ст.2 Міського положення окреслювалося коло повноважень органів міського самоврядування. Участь у здійсненні фіскальної діяльності держави була регламентована нормою пункту XIII: «Справи, надані віданню громадського управління на підставі особливих законоположень і Статутів». На практиці це втілювалося в участі представників органів міського самоврядування (за вибором міської думи або зборів міських уповноважених) у роботі податкових присутствій – губернських та дільничних – з промислового (з 1885 р.) та квартирного (з 1893 р.) податків [див.: 13, с.120, 160–161], а також у продовженні практики муніципальної розкладки податку з міських нерухомостей. Важко стверджувати, що з цим завданням органи міського самоврядування справлялися успішно.

Навіть у таких крупних центрах, що мали високий рівень розвитку міського самоврядування, як Одеса, податні інспектори відзначали недоліки роботи муніципальних оціночних комісій. Інспектор 4-ї дільниці міста у звіті за 1909 р. вказував, що цього року до розкладкової відомості Одеської міської управи по цій дільниці було включено 2008 нерухомостей. З них державним пода-

тком з нерухомого майна і земським збором обкладалося 1908, а міським оціночним збором – 1918. Остання оцінка нерухомого майна була зроблена міською управою ще у 1880 р. Податний інспектор провів переоцінку у 1906 р. і встановив, що «існуючі оцінки ... нижчі дійсної їх вартості приблизно у 3,5 рази» [14, арк.4].

Спільність бази оподаткування з боку держави і органів місцевого самоврядування (і земського, і міського) викликала певну конкурентність. Беручи участь у адмініструванні загальнодержавних податків, земства і міста об'єктивно суперечили своїм інтересам щодо формування власної доходної бюджетної частини. Протиріччя між податними інспекторами та органами місцевого самоврядування певною мірою було загострене законом 6 червня 1910 р. [15] про державне оподаткування міського нерухомого майна.

З одного боку, органи міського самоврядування були звільнені від обов'язку здійснювати розкладку податку з міських нерухомостей. Вводилася звичайна, «присутственна» система, яка себе виправдала спершу з промисловим, а потім з квартирним податком. З іншого – більш досконалий і фактично незалежний від міських дум механізм оподаткування нерухомого майна на території міських поселень об'єктивно мав посилити податковий тиск на мешканців міст. Це не було в інтересах органів міського самоврядування.

Підводячи підсумки участі органів місцевого самоврядування на українських землях у адмініструванні державних фінансів Російської імперії, мусимо зауважити, що подібне залучення мало місце і за кордоном, у такій країні розвиненого місцевого самоврядування як Англія. На місця центральної фінансової адміністрацією призначалися інспектори, які мали відати збором податків, у першу чергу прибуткового. У їх підпорядкуванні були наглядачі, які завідували округами приблизно по 100 парафій кожен. Вони контролювали діяльність нижчих органів фінансової адміністрації [16, с.267]. І інспектори, і наглядачі ґрунтували свою діяльність на тісній і ефективній взаємодії з окружними комісарами (general commissioners) – представниками місцевого самоврядування (local self-government).

Кожен округ об'єднував 8–10 парафій, де й організувалося місцеве упорядкування збору різноманітних прямих податків (зокрема прибуткового, земельного та ін.). Комісари обиралися місцевими громадами терміном на рік на підставі певного майнового цензу, при них формувався інститут помічників комісара (additional commissioners), які опікувалися оцінкою доходів суб'єктів оподаткування. Діловодством завідував секретар (clerk). Безпосередньо у парафіях працювали оцінювачі (інакше окладники – assessors) та збирачі (collectors), які діяли під керівництвом окружних комісій. При цьому існував постійний взаємоконтроль, здійснюваний різ-

ними податковими органами, що також підвищувало ефективність їх діяльності [17, с.270–271].

Таким чином, при формально схожих організаційно-правових заходах щодо залучення органів місцевого самоврядування до адміністрування загальнодержавних податків у Російській імперії та Великій Британії, їх соціальна, а також правова природа зовсім різні. У Росії держава намагалася перекладати на місцеві громади власні функції, виступала як такий собі «зовнішній» збирач. У Англії це виглядало інакше. Залучення дійсно розвинених місцевих недержавних структур до адміністрування податків означало у даному випадку довіру держави до локальної демократії, яка, з одного боку, довела свою життєздатність, а з іншого – спроможність найкраще виразити інтереси платників.

На нашу думку, якщо говорити про використання можливостей органів місцевого самоврядування у здійсненні фінансово-управлінських функцій держави в сучасних умовах, то мова може йти про два напрями. По-перше, це відносини, позбавлені активного впливу муніципальних інституцій на фінансово-адміністративну діяльність, тобто побудовані на засадах взаємодії. Тут мова може йти про обслуговування місцевими податковими адміністраціями управління збором комунальних податків, впливу приписів Національного банку на особливості муніципального кредиту. По-друге, органи місцевого самоврядування як найбільш наближені до населення інститути публічної влади можуть сприяти консолідації населення і органів фінансової адміністрації, зокрема шляхом залучення платників до процесів адміністрування податків.

Список літератури: 1. Полное собрание законов Российской империи. Собр.1-е (ПСЗ – I). Т.XXXIX. №30115. 2. Стременовский С.Н. Местное управление г. Одессы в середине XIX столетия: историко-правовое исследование: Дис. ... канд. юрид. наук. Одесса, 2000. 3. Державний архів Кіровоградської області (ДАКіроО). Ф.76. Оп.1. Спр.16. 4. Кучерявенко Н.П. Курс налогового права: В 6 т. Т.1: Генезис налогового регулирования: В 2 ч. Ч.1. Х., 2002. 5. ПСЗ – II. Т.XXXVI. №37197. 6. Гончарук В.Я. Правове регулювання виробництва і обігу спиртних напоїв у Російській імперії в кінці XVIII – на початку XX ст. Х., 2002. 7. Державний архів Київської області (ДАКО). Ф.283. Оп.4. Спр.1. 8. ПСЗ – II. – Отд.І. Т.XLV. №48498. 9. Історія міста Харкова ХХ століття / О.Н. Ярмиш, С.І. Посохов, А.І. Епштейн та ін.; Худож.-оформлювач І.В. Осипов. Х., 2004. 10. ПСЗ – III. Т.XII. №8708. 11. Михайловский А. Реформа городского самоуправления в России. М., 1908. 12. Hamm M.F. Kharkov's Progressive Duma, 1910 – 1914: A Study in Russian Municipal Reform // Slavic Review. 1981. Vol.40. N 1. 13. Головка О.М. Фінансова адміністрація Російської імперії в Україні у кінці XVIII – на початку XX ст.: історико-правове дослідження. Х., 2005. 14. Державний архів Одеської області (ДАОО). Ф.82. Оп.1. Спр.51. 15. Собрание узаконений и распоряжений правительства, изданных при Правительствующем Сенате (СУ). 1910. Отд.І. №113. Ст.1199. 16. Обзор иностранных законодательств о промышленном обложении. СПб., 1893.

Надійшла до редакції 11.01.06