

Б. Л. Шевчук

РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ АДМІНІСТРУВАННЯ ПОДАТКІВ: ДІЯЛЬНІСТЬ ПОДАТНИХ ІНСПЕКТОРІВ (КІНЕЦЬ ХІХ – ПОЧАТОК ХХ СТОЛІТЬ)

В статті здійснено науковий аналіз діяльності податних інспекторів Волинської губернії в кінці ХІХ – на початку ХХ ст.

Ключові слова: Волинська казенна палата, податний інспектор, податок.

В статье осуществлен научный анализ деятельности податных инспекторов Волынской губернии в конце ХІХ – начале ХХ в.

Ключевые слова: Волынская казенная палата, податной инспектор, налог.

In the article performed a scientific analysis the activities of tax inspectors of Volyn province in the late ХІХ – early ХХ century.

Key words: Volyn Exchequer, tax inspector, tax.

Постановка проблеми. Відміна подушного податку викликала необхідність запровадження нових податків для наповнення скарбниці. Це, в свою чергу, потребувало перетворень у податковій системі держави.

Законом від 30 квітня 1885 р. в складі казенних палат засновано посади податних інспекторів, які призначалися Міністром фінансів. До їх повноважень включили: постійний нагляд за правильністю торгівлі в призначених їм дільницях; участь в генеральних перевірках торгівлі, в якості чиновників казенної палати; головування в повітових податних присутствіях, (які створені для розкладки додаткового збору з торгівлі і промислів); сприяння казенній палаті у встановленні фактичної цінності та доходності майна, яке підлягало оподаткуванню; виконання інших доручень казенної палати [13, с. 179, 180].

За зауваженням дослідника Я. Козловського, у питанні про порядок дій податних інспекторів при виконанні службових обов'язків згаданий закон не містив у собі ніяких постанов. Проект цього нормативного акту викликав критичні відгуки у Державній раді ще під час його обговорення, однак Міністр фінансів М. Бунге висловив думку, що запровадження посад інспекторів має стати зародком, з якого в майбутньому розвинеться нове податкове управління [12, с. 771]. Таким чином, запровадження податної інспекції, певною мірою, мало експериментальний характер.

Взагалі аналіз діяльності податних інспекторів висвітлювався на сторінках досліджень О.М. Головка [1], В.Р. Жвалюка [10], Я.І. Козловського [12], К.І. Ровінського [22] та ін.

Мета даної статті висвітлити особливості роботи податної інспекції у Волинській губернії. Актуальність питання полягає в тому, що на су-

часному етапі воно залишається маловивченим. Попередні дослідження акцентували увагу на проблемах загальноросійського масштабу або ж українських губерній в цілому, не зупиняючись на особливостях Волині.

Обмежене коло повноважень інспекторів у перші роки роботи спричинило ситуацію, за якої і населення, і повітові установи розглядали їх лише як чиновників казенної палати з нагляду за правильністю торгівлі в містах і повітах. Це створювало багато перешкод, коли їм доводилося мати справи з іншими видами податків і зборів в інтересах скарбниці.

За таких умов, податні інспектори регулярно скаржилися в казенну палату на різні органи адміністрації та посадових осіб: «раскладочные комиссии» при здійсненні податкових розкладок не запрошували інспекторів, які мали дані для більш рівномірного розподілу повинностей, страхові агенти не допускали їх до відомостей про страхову вартість нерухомості, які були потрібні для встановлення цінності майна [2, арк. 99 зв.].

Однак, дослідник К. Ровінський зазначив, що саме завдяки діяльності податної інспекції, у 1880-х казенні палати перетворилися із установ виключно рахункових на рахунково-податкові [22, с. 191]. А С. Іловайський відмітив, що відсутність інституту податного інспектора була суттєвим недоліком в устрої колишньої фінансової адміністрації [23].

Цікавим видається той факт, що наказ податним інспекторам від 12 серпня 1885 р. (підзаконний акт) містив у собі положення, які не були передбачені законом, в розвиток якого він створений. Додаткові повноваження інспекторів, головним чином, стосувалися сфер залучення майна до платежу (а саме, контроль за оподаткуванням усіх об'єктів поземельного податку; перевірка правильності розкладочних відомостей податку з нерухомості, складених

громадськими управліннями у містах і містечках; слідкування за тим, щоб перехід спадкового майна здійснювався лише після сплати відповідного збору) та нагляду за надходженням окладних зборів у казну. До останнього блоку обов'язків інспекторів законодавець відніс контроль за своєчасністю стягнення окладних зборів (поземельного, з міської нерухомості), подання казенній палаті відомості про накопичення недоїмок з обґрунтуванням причин цього явища.

Відповідно до згаданого наказу податківці зобов'язані були наглядати за вчиненням поліцією необхідних заходів для стягнення податків, слідкувати, щоб не утримувалися заборонені або невстановлені збори. На інспекторів був перекладений обов'язок управляючого казенною палатою щодо нагляду за тим, щоб не допускалося збиткове для скарбниці стягнення недоїмок, викупних платежів та інших зборів. Вони отримали право особисто відкривати справи про порушення норм положення про збори за право торгівлі і промислів. Для інспекторів Правобережної України наказ передбачав додаткове зобов'язання у вигляді забезпечення відсоткового збору з маєтків, які належали особам польського походження.

Планувалося протягом двох-трьох років передати у виключне відання податних інспекторів справи щодо нагляду за надходженням окладних зборів до скарбниці, якими на той час займалася поліція [2, арк. 45].

За рішенням міністра фінансів Волинська губернія поділялася на 7 податних дільниць: перша – м. Житомир, друга – житомирський і новоград-волинський повіти, третя – овруцький повіт, четверта – старокостянтинівський, заславський і острозький повіти, п'ята – рівненський і луцький повіти, шоста – кременецький і дубенський повіти, сьома – володимир-волинський і ковельський повіти. На посади інспекторів з 11 червня 1885 р. були призначені П. Л. Дьяконов (перша дільниця), М. В. Дубецький (друга), О. О. Спунський (четверта), Д. І. Зайцев (сьома) [13], з 26 липня 1885 р. затверджені Д. І. Гродецький (третя) і Д. Ф. Леварт-Левинський (шоста) [2, арк. 42]. Тимчасово виконуючим обов'язки на п'ятій дільниці був чиновник особливих доручень Волинської казенної палати Кравчук [2, арк. 52], з 10 січня 1886 р. її зайняв Сергій Петрович Бек, переміщений з відповідної посади з Мінської губернії [2, арк. 85].

Свої плоди діяльність податних інспекторів почала приносити в перші ж місяці їх роботи, однак обмежені повноваження перешкождали ефективно здійснювати свою роботу. Інспектор

другої дільниці восени 1885 р. дізнався про укладення угоди з метою уникнення сплати відповідних зборів, проте нотаріус м. Новоград-Волинська відмовився показувати йому свої книги (з яких той міг дізнатися необхідну інформацію про здійснений договір), вказавши, що це таємниця і без дозволу окружного суду він не має права їх показувати [2, арк. 65].

Значний обсяг роботи інспекції полягав у зборі необхідної для держави інформації. Часом збирали відомості, які не передбачені їх обов'язками. У квітні 1892р. податківці Волині отримали завдання швидко зібрати дані про «види на урожай» озимої та стану посіву ярової пшениці [7, арк. 67].

На засіданні податних інспекторів в грудні 1886 р. була складена відомість про кількість і цінність нерухомості в кожному місті й містечку Волинської губернії. Враховано було 34 082 об'єкта нерухомого майна загальною вартістю 8 853 400 руб [2, арк. 99]. За даними 1892 р. у 142 містах і містечках губернії нараховувалося 33 998 таких об'єктів [8, арк. 5 – 8].

В 1891 р. Департамент окладних зборів міністерства фінансів визнав, що наказ податним інспекторам (виданий у 1885 р.) внаслідок зміни багатьох умов діяльності останніх потребує необхідних змін і поправок. Управляючому палатою запропоновано надіслати у відповідь думки інспекторів стосовно цього питання [6, арк. 1].

У своїх зауваженнях податківці Волинської губернії вказали на те, що даний наказ є обов'язковим для інспекторів, але не має сили закону для населення, оскільки він не узгоджений з відповідними нормативними актами. Проблемний момент полягав і у тому, що перевірка кількості землі в приватних руках була однією з основних задач інспекторів, але власники часто не бажали надавати відповідні документи, яких подекуди й самі не мали. Пропонувалося дозволити інспекторам при допомозі землемірів у потрібних випадках здійснювати заміри наділів.

У своїх коментарях податні інспектори вказували і на інші незручності у виконанні обов'язків. Наприклад, з'ясування цінності й доходності міського майна, земляних і різного роду інших угідь потребувало надання їм права вимагати документи та інформацію щодо даного предмету або встановлення відповідних правил [6, арк. 33 зв.]. Стосовно ж нагляду за своєчасним надходженням зборів – інспектору потрібне було право «настояння непосредственно над взысканием сборов», а також право призупинити неправильне стягнення зборів [6, арк. 34 зв.]. Таким чином, практична діяльність інспекторів виявляла пробіли в законодавстві.

Внаслідок аналізу системи торгово-промислового оподаткування на запит Департаменту торгівлі і мануфактур у 1892 р. виявилось, що у цій сфері інспектори Волині зустрічалися з багатьма труднощами. Недосконала система оподаткування (що визнавав і управляючий Волинською казенною палатою) створювала сприятливий ґрунт для так званої «підіменної торгівлі». За одним гільдійським свідоцтвом дозволялося утримувати кілька торгових закладів з вибіркою на кожний окремого білета (в першій гільдії – 10 білетів, в другій – 5). Торговець, який тримав менше норми торговельних закладів мав можливість вибирати повну кількість білетів, які часто передавалися третім особам за відповідну плату. Цим правом часто зловживали євреї через особливості функціонування їх общини. Податні інспектори пробували боротися з цим явищем, але притягнути винних до відповідальності було неможливо [4, арк. 11].

Ще однією проблемою стало те, що зібрані ними дані про прибутковість торгових закладів і підприємств не завжди були об'єктивними, оскільки рідко коли власники підприємств надавали достовірні дані про доходи своїх закладів. Однак, за словами управляючого Волинською казенною палатою, справи в цій сфері йшли задовільно, не в останню чергу тому, що складення розкладок перебувало в руках податних інспекторів [4, арк. 16 зв.].

В січні 1893 р. відбулося збільшення кількості податних дільниць, з яких 5 нових з'явилося у Волинській губернії. Восьму дільницю (заславський повіт) очолив О. М. Волчанецький, дев'яту (кременецький повіт) – Є. В. Каштанов, десяту (новоград-волинський повіт) – С. А. Кожуховський, одинадцяту (луцький повіт) – В. В. Петров, дванадцяту (старокостянтинівський повіт) – Г. І. Хрипач [9, арк. 1].

В травні 1893 р. був встановлений квартирний податок. За рік до того, збираючи інформацію для його запровадження Департамент окладних зборів звернувся до Волинської казенної палати з проханням таємно зібрати дані про річну прибутковість квартир і доходи власників (які здавали квартири в найм) в кожному міському поселенні губернії. І знову збором відомостей зайнялися податні інспектори. Варто відмітити, що отримані дані, справді, мали значний казенний інтерес. Наприклад, в Житомирі виявилось 5 016 квартир із приблизно обрахованою прибутковістю 765 000 руб [3, арк. 33 зв.]. Овруцький інспектор зібрав історично цінні факти про індивідуальні платежі за найм житла окремими службовцями повітового міста (найдорожче платили – по 300 руб. на рік – ми-

ровий посередник і військовий начальник, маючи сукупний річний дохід 2 500 та 2 000 руб. відповідно) [3, арк. 29].

В 1895 р. податних інспекторів включили до списку посад, які звільнялися від призиву до армії [15, с. 310].

У 1897 р. запроваджено посади помічників податних інспекторів [16, с. 3], які виконували ті ж функції, що й самі інспектори, а у випадках відсутності останніх (хвороба, відпустка, вакансія посади), самостійно здійснювали завідування дільницями. Таким чином було вирішено дві нагальні проблеми: полегшено роботу інспекторів та організовано джерело кандидатів на їх посаду.

Відповідно до положення про державний промисловий податок безпосередній нагляд за виконанням правил цього положення і перевірка торгівлі та інших промислів в межах дільниць покладений на податних інспекторів [21, с. 90].

Податківці вели реєстри торгових і промислових підприємств для правильного оподаткування державним промисловим податком. Двічі на рік повідомляли казенну палату про розміри його надходження. Інспектори отримали право через розкладочні присутствія відкривати слідчі справи щодо неплатників додаткового розкладочного збору; безперешкодного входу в торгівлі, промислові заклади, склади та інші приміщення, де здійснювалася торгівля [21, с. 91, 92].

Державна рада визнала запровадження податної інспекції доцільним заходом, оскільки її діяльність значною мірою сприяла застосуванню більш ефективних методів обрахунку і стягнення податків і зборів, а різноманітні відомості про економічне становище населення, зібрані інспекторами, лягли в основу багатьох законодавчих перетворень. Такі обставини допомагали зміцненню і розвитку інституту податних інспекторів.

Положення про податних інспекторів та їх помічників, яке прийняте 24 травня 1899 р. визначало їх новий правовий статус і обсяг повноважень [18, с. 514 – 518]. Відповідно до цього нормативного акту головним завданням інспекторів та їх помічників була участь в обрахунку та розподіленні прямих податків. Серед вимог до кандидата на посаду інспектора були: вища освіта, досвід роботи в казенній палаті та підтвердження управляючого палатою про відповідні здібності для роботи на цій посаді. І лише в особливих випадках міністр фінансів міг призначити особу без вищої освіти, за умови тривалої служби при казенній палаті та відмінному знанні податкової справи.

В новому вигляді представлені обов'язки податних інспекторів та їх помічників: участь у процесі обкладання прямими податками майна і приватних осіб та в обрахунку окладів цих податків; нагляд за стягненням та контроль за дотриманням з боку громадських і станових установ законодавства щодо зберігання та передачі сум прямих податків за належністю; допомога казенним палатам у встановленні фактів уникнення сплати відповідних зборів під час переходу майна до іншого власника; сприяння палаті у виявленні випадків порушення Уставів про кріпацькі та гербові збори; здійснення ревізій казначейств за дорученням управляючого казенною палатою; збір відомостей про стан торгівлі та промисловості, про економічне становище населення, його платоспроможність та їх грошові й натуральні повинності [18, с. 516].

Податні інспектори слідували за випадками незаконного стягнення податків і зборів з населення, виконували перевірку книг і документів сільських посадовців, які стосувалися грошових повинностей та казенних зборів, а також перевіряли наявність зібраних коштів.

У Волинській губернії податні інспектори на вимогу губернського розпорядчого комітету мали надсилати йому відомості необхідні для рівно-мірного розподілення зборів на земські повинності (таке правило існувало тільки для тих губерній, де не були створені земські установи). В неземських губерніях вони здійснювали обрахунок всіх земельних володінь шляхом порівняння даних казенної палати з документами приватних осіб, урядових громадських і станових установ [12, с. 787]. Ця та ряд інших ситуацій вказують на те що, відсутність земських установ у Волинській губернії покладала на інспекторів певний обсяг додаткової роботи.

Податні інспектори мали право вимагати від урядових, міських і станових установ (в межах їх ділянок) відомості про склад, цінність, прибутковість та інші оціночні дані про нерухомість [18, с. 517].

Про виявлені факти недбалості і зловживань інспектор лише повідомляв управляючого казенною палатою. Це говорить про обмеженість можливостей податних інспекторів впливати на ситуації недотримання законодавства у сфері стягнення прямих податків.

В січні-лютому 1906 р. на з'їзді інспекторів у Житомирі управляючий Волинською казенною палатою Г. Ф. Михайлов відмітив, що переоцінка нерухомості здійснена у 1904 р. характеризувалася безсистемністю і невпорядкованістю. Результатом цього стала подекуди завищена, але в переважній більшості занижена оцінка нерухомого майна. Між тим, отримані дані лягли в

основу проекту розверстки податку з нерухомості на 1905 рік. Г.Ф. Михайлов наголосив на необхідності уникати минулих помилок у майбутньому. Така ситуація стала причиною розробки правил оцінки нерухомого майна у Волинській губернії [11, с. 6 – 9].

На з'їзді означено ряд проблем (недотримання закону, несвоєчасність дій, безсистемність) у роботі міських громадських управлінь у процесі розкладки податку з нерухомості. Такий стан справ в їх діяльності тривав, за словами управляючого палатою, з 1894 р., тому податним інспекторам було доручено здійснювати контроль над згаданими управліннями з метою правильного розподілу вказаного податку [11, с. 40 – 46].

В 1906 р. податківці Волинської губернії добровільно погодились здійснювати нагляд за стягненням неокладних недоїмок, які не входили у сферу їх компетенції [11, с. 60].

У світлі специфіки повноважень податних інспекторів, закономірним виглядає факт включення їх до складу повітових землевпорядних комісій для проведення столипінської аграрної реформи [19, с. 200].

Чергове розширення обов'язків інспекторів пов'язане з прийняттям 6 червня 1910 р. закону про державний податок з нерухомого майна в містах і містечках [20, с. 694]. Адміністрування податку було покладене на спеціально створені губернське і міські присутствія. Останні перебували під головуванням податного інспектора. Він же займався діловодством міських присутствій на своїй ділянці. Загалом в імперії на діяльність цих адміністративних установ виділялося щороку 375 000 руб. (575 000 руб. в тому році, коли здійснювався перепис майна) [20, с. 695, 696]. Наприклад, на видатки діловодства Житомирського міського присутствія з податку з нерухомості в 1911 р. було отримано 1000 руб. [5, арк. 13 зв.]. В тому ж році проведено перший перепис нерухомості в міських поселеннях (планувалося здійснювати їх кожні 5 років).

Визначення окладів податку з нерухомості з кожного окремого власника здійснювалося міськими присутствіями. Загальний список платників направлявся в повітове казначейство. Засідання міського присутствія при потребі призначалися відповідним податним інспектором. Останній мав обов'язок наглядати за діями поліції щодо стягнення недоїмок податку з нерухомості.

Дослідник В. Жвалюк зазначив, що закон від 6 квітня 1910 р. значною мірою ускладнив діяльність інспекторів Правобережної України. В цих неземських губерніях (до 1911 р.) на них

були покладені додаткові трудові обов'язки з оцінки нерухомого майна за межею міських поселень. Особливістю було і те, що на Правобережжі казенні палати здійснювали розкладку і поземельного податку, і збору з нерухомості (на Лівобережжі та в Південній Україні цим займалися міські думи) [10, с. 71].

Ще більше обсяг громіздких повноважень інспекторів розширив закон від 6 квітня 1916 р. про стягнення прибуткового податку. Як і у випадку з податком з нерухомості в містах, податний інспектор очолював дільничне присутствіє. Воно здійснювало адміністрування прибуткового податку. Однак нові повноваження податного інспектора через бурхливі процеси 1917р. повною мірою не були реалізовані. Внаслідок революційних подій можливості інспекторів здійснювати свої обов'язки значно ускладнилися.

Висновки. Отже, відміна подушного податку стала тим каталізатором, який підштовхнув владу до змін у податковій системі імперії, елементом яких було запровадження посад податних інспекторів при казенних палатах. Задум М.Х. Бунге про створення повноцінної податкової служби так і не був реалізованим в повній мірі. Проте, сфера обов'язків інспекторів робила їх важливими (а в деяких випадках незамінними) фігурами місцевої державної адміністрації, про що свідчать схвальні відгуки Державної Ради.

У Волинській губернії до 1911 року не було земських установ, що в окремих випадках додавало роботи інспекторам. Крім того, на Правобережжі податківці здійснювали адміністрування відсоткового збору з маєтків осіб польського походження. Оцінюючи діяльність податних інспекторів Волині, варто відмітити, що позитивні зрушення в галузях обліку і переоцінки нерухомості губернії, контролю торгівлі і промислового виробництва, обрахунку та розподіленні прямих податків сприяли більш ефективному стягненню останніх. Інспектори володіли цінною інформацією про економічне становище губернії. Ці дані часто використовувалися владою для законодавчих змін.

Таким чином, податні інспектори стали своєрідними агентами казенної палати на місцях, мета яких полягала у забезпеченні економічних інтересів держави.

ЛІТЕРАТУРА

1. Головка О. М. Фінансова адміністрація Російської імперії в Україні (кінець XVIII – початок XX ст.) / Олександр Миколайович Головка. – Харків: СІМ, 2005. – 448 с.
2. Державний архів Житомирської області (далі ДАЖО). – Ф.118. – Оп. 2. – Спр. 54.
3. ДАЖО. – Ф.118. – Оп. 2. – Спр. 60.
4. ДАЖО. – Ф.118. – Оп. 2. – Спр. 61.
5. ДАЖО. – Ф.118. – Оп. 2. – Спр. 72.
6. ДАЖО. – Ф.118. – Оп. 2. – Спр. 402.
7. ДАЖО. – Ф.118. – Оп. 2. – Спр. 455.
8. ДАЖО. – Ф.118. – Оп. 2. – Спр. 463.
9. ДАЖО. – Ф.118. – Оп. 2. – Спр. 508.
10. Жвалюк В.Р. Податкові органи Російської імперії в Україні в другій половині XIX – на початку XX ст.: Організаційно-правові засади діяльності: Монографія / Віктор Романович Жвалюк. – К.: Атіка, 2001. – 176 с.
11. Журнали засідань с'їзду податних інспекторів Волинської губернії 30 январа - 6 февраль и 20 - 26 сентября 1906 г. – Житомир: Волинская губ. типография, 1907. – 161с.
12. Козловский Я.И. Казенные палаты и подведомственные им учреждения в России. История и современное устройство их в связи с кратким изложением устройства государственного управления вообще, бюджетной системы и организации правительственных касс / Я.И. Козловский. – Рига, 1901. – 856 с.
13. Полное собрание законов Российской империи (далі ПСЗ). – Спб., 3-е собр., 1887. – Т.5. – № 2907. – 549 с.
14. ПСЗ. – Спб., 3-е собр., 1898. – Т.14. – № 10458. – 713 с.
15. ПСЗ. – Спб., 3-е собр., 1899. – Т.15. – № 11682. – 750 с.
16. ПСЗ. – Спб., 3-е собр., 1900. – Т.17. – № 13616. – 730 с.
17. ПСЗ. – Спб., 3-е собр., 1901. – Т.18, отд. 1. – № 16089. – 1120 с.
18. ПСЗ. – Спб., 3-е собр., 1902. – Т.19, отд. 1. – № 16939. – 1324 с.
19. ПСЗ. – Спб., 3-е собр., 1909. – Т.26, отд. 1. – № 27478. – 1141 с.
20. ПСЗ. – Спб., 3-е собр., 1913. – Т.30, отд. 1. – № 33673. – 1408 с.
21. Положение о государственном промысловом налоге дополненное всеми позднейшими узаконениями и распоряжениями Правительства / [сост. Н. Хлебников, И. Пекарский]. – Спб.: Сенатская типография, 1902. – 855 с.
22. Ровинский К. И. Податная инспекция в России (1885 – 1910 гг.). Очерк деятельности податной инспекции за 25 лет её существования в связи с развитием прямого обложения / К. И. Ровинский. – СПб, 1910. – 210 с.
23. Учебник финансового права [Электронный ресурс] / [автор текста Сергей Иванович Иловыйский]. – Одесса, 1904. – Режим доступа до книги: <http://www.allpravo.ru/library/doc4396p/instrum4397/>