

ПОДАТКОВІ РЕФОРМИ М. БУНГЕ: ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

M. BUNGE'S TAX REFORMS: HISTORICAL AND LEGAL ASPECT

Берестовий А.І.,

*кандидат історичних наук, викладач
Черкаського художньо-технічного коледжу*

Корновенко С.В.,

*доктор історичних наук, професор кафедри
інтелектуальної власності та цивільно-правових дисциплін
Черкаського національного університету імені Богдана Хмельницького*

Статтю присвячено висвітленню історико-правового аспекта реформування системи оподаткування селянства у Російській імперії у другій половині XIX ст. Розкрито заходи М. Бунге, спрямовані на поліпшення соціального та правового статусу селянства. Зроблено умотивований висновок щодо прогресивності податкових інновацій міністра фінансів.

Ключові слова: М. Бунге, податки, реформи, селянство, правовий статус.

Статья посвящена изучению историко-правового аспекта реформирования системы налогообложения крестьянства в Российской империи во второй половине XIX ст. Раскрыты мероприятия М. Бунге, направленные на улучшение социального и правового статуса крестьянства. Сделан обоснованный вывод о том, что налоговые инновации министра финансов носили прогрессивный характер.

Ключевые слова: М. Бунге, налоги, крестьянство, правовой статус.

The article is devoted to highlighting historical and legal aspects of tax reforms of peasantry of Russian Empire in late nineteenth century. Bunge's activities aimed at improving social and legal status of peasantry were disclosed. Reasoned conclusion on progressivity of tax innovation of Minister of Finance was made. To our mind, M. Bunge has made a significant contribution to growth of indirect taxation in second half of nineteenth century. He considered increasing indirect taxation as most effective way of filling budget which required of minimum of effort.

Key words: Bunge M., taxes, reforms, peasantry, legal status.

Актуальність теми. Одним із невід'ємних компонентів держави є система оподаткування. Їй належать важливі соціально-економічні та суспільно-політичні функції. Насамперед, вона є одним із джерел формування державного бюджету. По-друге, зважена та продумана система оподаткування сприяє формуванню громадянського суспільства тощо. Про непересічну роль системи оподаткування у державному житті свідчить і те, що одним із актуальних питань сучасного соціально-економічного та суспільно-політичного розвитку України є прийняття нового Податкового кодексу. Фактично йдеться про податкову реформу, яка є вже давноочікуваною. Зважаючи на вищенаписане, вважаємо за доречне звернутися до вивчення набутого досвіду з реформування податкової сфери. На наше переконання його урахування дозволить, якщо не уникнути негативних наслідків, то, принаймні, пом'якшити їхній вплив. Аналіз розробок, співзвучних із нашою темою, засвідчує, що постать М. Бунге, його реформаторська діяльність стали предметом наукового осмислення [1]. Водночас поза увагою авторів опинилися питання, що стосуються проведення М. Бунге податкової реформи. Автори статті ставлять за мету з'ясувати історико-правовий аспект реформування М. Бунге податкової системи.

Виклад основного матеріалу. Кардинальні перетворення в податковій політиці Російської імперії розпочалися з призначенням в травні 1881 р. на посаду міністра фінансів М. Бунге. Його податкові

реформи було розпочато у досить несприятливих умовах: давалися взнаки наслідки російсько-турецької війни 1877 – 1878 р.р., величезний дефіцит бюджету, знецінення рубля, державний борг Російської імперії становив астрономічну на той час суму – 6 млрд. руб. тощо. 1880-ті р.р. характеризувалися локальними неврожарями, становище селянства ускладнювалося зменшенням земельних наділів унаслідок збільшення чисельності сільського населення, зростання кількості безземельних господарств, важким податковим тягарем [2, с. 114].

За шість років перебування на посаді міністра фінансів у системі оподаткування селянства М. Бунге було проведено низку реформ. Поштовхом для здійснення податкових перетворень були соціально-економічні умови, в яких перебувало тогочасне селянство. Так, унаслідок бажання уряду полегшити податковий тягар селянства у зв'язку з неврожаєм 1880 р. було скасовано соляний податок (1881 р.). Хоча ця ініціатива міністра фінансів мала своїх опонентів в уряді. Вони заявляли, що таке полегшення не може бути суттєвим, оскільки мова йшла про скасування податку, який припадав на душу населення у розмірі 25–30 коп. Однак, М. Бунге вдалося переконати урядовців у тому, що 25–30 коп. на душу, помножені на кількість членів селянської сім'ї, збільшували середню душеву ставку на 1/5. Загалом зменшення селянських платежів на 10–12 млн. руб. щорічно не могло не дати позитив-

них результатів у покращенні платоспроможності селянства [3, с. 3].

Подальшими кроками М. Бунге стали: зниження викупних платежів (1882 р.), скасування подушного податку (1883–1886 р.р.) та підвищення поземельного податку (1884 р.) [4, с. 26–28]. Крім цього, згідно з програмою реформ М. Бунге для покращення становища селянства було реалізовано такі заходи:

1) надано допомогу в придбанні селянами землі (у 1882 р. було утворено Селянський банк, який забезпечував селянам купівлю землі та припинив суперечки стосовно додаткових селянських наділів) [5];

2) у 1881 р. було порушено питання про переселення, що призвело до інтенсифікації сільського господарства (запроваджувалося спадкове володіння землею) [6, с. 11].

На думку М. Бунге, соціальною базою в реалізації цих заходів уряду могло стати тільки заможне селянство.

З метою визначення послідовності поступового скасування подушного податку за ініціативи М. Бунге Міністерством фінансів було розпочато дослідження ступеню обтяжливості податкового тягара для різних верств суспільства. Результати цього дослідження не могли бути бездоганно точними, оскільки будь-яке стихійне лихо: неврожай, шкідники, природні катаклізми (град, повінь, посуха тощо), вимирання худоби внаслідок хвороб, було непосильним випробуванням для обтяженого надмірними податковими платежами селянства з його примітивними знаряддями праці та постійною нестачею робочої сили. Часто стихійні лиха робили неплатоспроможними не тільки окремі сільські громади або повіти, а й губернії. У такі роки зростала кількість звернень губернаторів до уряду про надання відповідних пільг, відстрочок або й списання недосплати за відповідний період [7, с. 11–12]. Так, наприклад, селянам Хівської губернії у 1880 р. внаслідок неврожаю було надано продовольчу допомогу та відстрочку у сплаті податків [8, с. 4–5 зв.], а у 1881 р. селянам Полтавської губернії внаслідок знищення значної частини врожаю шкідниками надано позику на суму 700 тис. руб. [9, с. 9–10]. Однак подібні звернення надходили й у врожайні роки [10, с. 235 зв.], що було викликано постійним накопиченням недосплат унаслідок невідповідності кількості окладних душ реальній кількості працівників, дефіцитом селянських бюджетів або нещасними випадками [11, с. 130]. У більшості випадків Міністерство фінансів йшло на поступки губернському начальству, оскільки у такий спосіб прагнуло зменшити накопичення недосплати, яка і так була найбільшою, порівняно з іншими країнами [12, с. 4–4 зв.]. «У 1875 р. недосплати по сплаті податків становили 23 млн. руб., а у 1881 р. їх накопичилося б близько 38 млн. руб., якби держава не застосовувала списання недосплат; протягом 1880 р. було списано недосплату на суму близько 7 млн. руб.» [13, с. 5].

М. Бунге вважав за необхідне провести поступове скасування подушного податку, передусім звільнивши від його сплати селян, для яких податковий

тягар був найбільш обтяжливим [14, с. 1–2]. Так, за ініціативи міністра фінансів від стягнення подушного податку з 1 січня 1883 р. звільнялися міщани, безземельні та колишні поміщицькі селяни.

Законом від 28 травня 1885 р. подушний податок було остаточно скасовано на європейській території Російської імперії. Це призвело до виникнення на початковому етапі серйозних проблем. Так, по-перше, у 1882–1887 р.р. казна недоотримувала 38 млн. руб. щорічно. По-друге, після скасування подушного податку для державних селян із 1887 р. ця недосплата зросла до 57 млн. руб. У результаті царському уряду довелося списати 28 млн. руб. недосплат, визнавши їх «безнадійними» [15, с. 168].

Частково надходження до державного бюджету були компенсовані за рахунок запровадження нових податків, зокрема податків на нерухоме майно. Окрім міщан до «безнадійних боржників» було зараховано й 300 тис. безземельних селян Російської імперії, які були приписані до повітів без права на землю, але змушені були сплачувати 641 тис. руб. Становище безземельних та малоземельних селян погіршувалося у зв'язку зі зростанням орендної плати за землю, вартість якої в деяких місцевостях Наддніпрянської України перевищувала суму викупних платежів [16, с. 23].

Тим не менше, такі результати реформи створили підґрунтя для критики діяльності М. Бунге з боку заможних прошарків суспільства. Опозиція була настільки потужною, що у 1887 р. він пішов у відставку. Скасування подушного податку ознаменувало остаточний поворот від старого феодального устрою до нового, що більше відповідало економічним умовам, в яких опинилася Російська імперія наприкінці XIX ст.

Скасування подушного податку мало величезне прогресивне значення для розвитку тогочасного села. І. Янжул стосовно цього зауважив: «1) скасування подушного оподаткування дало велику економічну користь селянам, створило передумови для розвитку їхньої ділової активності; 2) знищувався поділ суспільних станів на податні та неподатні; 3) були створені необхідні умови для поступового скасування кругової поруки, яка була надзвичайно несправедливою; 4) скасування подушного податку зробило можливим реформування обтяжливої для селян паспортної системи» [17, с. 331–332].

Для селян, які були членами сільських громад, розмір подушного податку залежав від ступеня їхньої участі у користуванні землями громади. Для селян, які отримали «даровий» наділ, подушний податок перетворювався на особистий податок.

Стурбованість міністра фінансів викликала і ситуація з викупними платежами. Їхнє виконання було надзвичайно обтяжливим для селян. Тому мали місце хронічні їхні недосплати. Для покращення ситуації в квітні 1881 р. було прийнято рішення про переведення колишніх поміщицьких селян на «обов'язковий викуп», списання недосплат викупних платежів на 14 млн. руб. та зниження викупних платежів на 9 млн. руб. на рік. У 1883 р. у зв'язку з коронацією Олек-

сандра III також було списано недосплат за викупними платежами на суму 13,8 млн. руб., у 1884 р. – на 2,3 млн. руб. [2, 117]. Недосплата за викупними платежами, скасованими Маніфестом від 3 листопада 1905 р., становила 17,5 млн. руб. Остаточо її було знято із селян Маніфестом від 21 лютого 1913 р. із приводу 300-річчя дому Романових [18, с. 248].

12 червня 1886 р. оброчний податок було перетворено на викупні платежі. Після повного викупу земельний наділ переходив у власність громади або власників ділянок. Сума викупних платежів вираховувалася помноженням середньої ставки оброчного податку по губернії на кількість десятин орної землі. Розрахунки здійснювали губернські по селянським справам присутствія. Разом із тим сума платежів у результаті заміни оброчного податку викупними платежами зросла в середньому на 45% (55% – для чорноземних губерній, 35% – для нечорноземних та промислових) і розраховувалася на виплату впродовж 44 років. Міністром фінансів було також регламентовано межу підвищення оброчного податку під час переведення його у викупні платежі: не більше, ніж на 2/3 та не вище викупних платежів колишніх поміщицьких селян сусідніх поселень, які перебували в однакових поземельних умовах.

Поштовхом до проведення такого етапу реформування податкової системи було різке зростання вартості землі в Російській імперії у 1866 р. Викупні платежі колишніх державних селян було визначено у 49 млн. руб. Загальна сума викупних платежів із усіх розрядів селян становила 101 млн. руб. [19, с. 73]. Нескладні математичні підрахунки засвідчують зростання суми на 48,5%. Таким чином, переведення колишніх державних селян на викуп, на нашу думку, можна вважати одним із різновидів перекладання податків. Однак, як такого перекладання на інші суспільні верстви не відбулося, платниками цього виду податку незмінно залишалися селяни, але розмір викупних платежів значно перевищував оброчний податок.

Трансформація оброчного податку у викупні платежі отримала неоднозначну оцінку в урядових колах. За ініціативи міністра фінансів М. Бунге були проведені економічні розрахунки, які довели, що селянські викупні платежі перевищують прибуток із землі, що призводило до втечі селян зі своїх ділянок, відмови від наділів. Ці розрахунки призвели до зниження селянських викупних платежів. Аналогічна ситуація склалася і в питанні з подушним податком, зі сплати якого неухильно накопичувалася недосплата. Її уряд змушений був систематично списувати, що призвело до його часткового, а потім повного скасування.

Перетворення оброчного податку колишніх державних селян на викупні платежі, безумовно, було не вигідним для селянства. Оскільки положенням 1866 р. було законодавчо зафіксовано переоброчку, або переоцінку платежів за землю кожні 20 років. Прибутковість спадкового користування землею перебувала у безпосередній залежності від платежів, що сплачували селяни. Ця обставина додавала невизначеності у становище селянства, оскільки вони не

могли знати, наскільки зміниться вартість землі, як ця вартість вплине на розвиток їхнього господарства.

Аналізуючи переведення державних селян на викуп, слід звернути увагу на незавершеність цього питання. Зокрема держава не визначала юридичне становище селян відносно землі. Термін «власність» взагалі не застосовувався. Таким чином, є всі підстави говорити про недосконалість тогочасного законодавства. Насамперед, це стосується нерозробленості поняттєвого апарату. Його наявність унеможлилювала б подібні суперечності.

Тому не до кінця було зрозуміло, чи по завершенні 44-річного терміну сплати викупних платежів колишніми державними селянами земля перейде у їхню приватну власність, чи мова йде лише про викуп оброчного податку, а земля залишиться державною власністю. Якщо ж мова йде про те, що право власності на землю залишається за державою, то, на наш погляд, у законі повинно було бути обумовлено, що після завершення вищезазначеного викупного терміну за селянами залишається право користування землею без будь-яких платежів за неї (за винятком поземельного податку).

Характеризуючи реформу з переведення колишніх державних селян на викуп, на нашу думку, варто звернути увагу на таке: 1) з економічної точки зору селянство не надто виграло, оскільки його платежі за землю зросли [20, с. 55 зв. – 56]; 2) існувала загроза і побоювання серед тогочасних економістів, що уряд, перетворюючи оброчний податок на викупні платежі, може згодом відновити його під іншою назвою; 3) реалізуючи викупну операцію для колишніх державних селян, уряд у такий спосіб створив невластивий селянству принцип необмеженої власності на землю, формуючи ґрунт для мобілізації надільних земель колишніх державних селян. Фактично ситуація була подібною до тієї, що мала місце під час запровадження викупної операції для колишніх поміщицьких селян; 4) викуп землі колишніми державними селянами став поштовхом до розкладання селянської громади, яка серйозно гальмувала капіталізацію сільського господарства, обмежуючи економічну ініціативу потужних селянських дворів [21, с. 7–16].

Висновки. Підсумовуючи, вважаємо, що, на наш погляд, М. Бунге зробив значний внесок у зростання непрямого оподаткування в другій половині XIX ст. Він розглядав підвищення непрямого оподаткування, як найбільш ефективний спосіб наповнення бюджету, який потребує мінімум зусиль. За роки його перебування на посаді міністра фінансів прибутки від непрямого оподаткування збільшилися на 66 млн. руб. (з 360 млн. руб. у 1881 р. до 425,5 млн. руб. у 1886 р.) [13, с. 446]. Отже, у середньому за один господарський рік надходження до державного бюджету Російської імперії від непрямих податків зростали на 13,1 млн. руб. Враховуючи недосплати, про які йшлося вище, констатуємо, що М. Бунге принаймні частково вдалося вирівняти дисбаланс у надходженнях від різних видів податків. У 1880 р. співвідношення прямих податків до непрямих було 3:7, а у 1901 р. – 1:5 [3, с. 32].

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Андрущенко В. Фінансова думка Заходу: генеза та еволюція: автореферат дис. ... доктора економ. наук / В. Андрущенко. – К., 2001. – 32 с. Ананьич Н. Податные реформы первой половины 80-х годов XIX в.: Дис. ... канд. ист. наук / Н. Ананьич. – Л., 1978. – 203 с. Бартків В. Місцевий державний апарат Російської імперії і селянська реформа 1861 р. в Україні (історико-правове дослідження): автореферат дис. ... канд. юрид. наук / В. Бартків. – Х., 2000. – 18 с. Бартків В. Місцевий державний апарат Російської імперії і селянська реформа 1861 р. в Україні (історико-правове дослідження): автореферат дис. ... канд. юрид. наук / В. Бартків. – Х., 2000. – 18 с. Жвалюк В. Податкові органи Російської імперії в Україні у другій половині XIX – на початку XX ст.: організаційно-правові засади діяльності: Дис. ... канд. юрид. наук / В. Жвалюк. – Х., 2000. – 231 с.
2. Петухова Н. История налогообложения в России IX–XX в.в.: Учебное пособие / Н. Петухова. – М.: Вузовский учебник, 2008. – 416 с.
3. Шванебах П. Наше податное дело / П. Шванебах. – СПб., 1903. – 203 с.
4. Державний архів Черкаської області (далі – ДАЧО). – Ф. 402. – Оп. 1. – Спр. 14. – 48 с.
5. Киевский земельный банк // Биржевая газета. – 1879. – № 26. – 28 января.
6. Центральний державний історичний архів м. Київ (далі – ЦДІАК). – Ф. 500. – Оп. 1. – Спр. 51. – 23 с.
7. ЦДІАК. – Ф. 442. – Оп. 51. – Спр. 376. – 56 с.
8. ЦДІАК. – Ф. 1191. – Оп. 1. – Спр. 133. – 10 с.
9. ЦДІАК. – Ф. 1191. – Оп. 1. – Спр. 208. – 14 с.
10. ЦДІАК. – Ф. 1191. – Оп. 1. – Спр. 356. – 367 с.
11. ЦДІАК. – Ф. 442. – Оп. 645. – Спр. 13. – 154 с.
12. ЦДІАК. – Ф. 1191. – Оп. 1. – Спр. 300. – 7 с.
13. Кованько П. Главнейшие реформы, проведенные Н.Х. Бунге в финансовой системе России / П. Кованько. – К., 1901. – 460 с.
14. ЦДІАК. – Ф. 707. – Оп. 87. – Спр. 6439. – 6 с.
15. Локоть Т. Бюджетная и податная политика России / Т. Локоть. – М. – 1908. – 240 с.
16. ЦДІАК. – Ф. 442. – Оп. 535. – Спр. 322. – 74 с.
17. Янжул И. Основные начала финансовой науки / И. Янжул. – СПб., 1895. – 532 с.
18. Захаров В. История налогов в России. IX – начало XX в. / В. Захаров, Ю. Петров, М. Шацило. – М.: «Российская политическая энциклопедия», 2006. – 296 с.
19. Ананьич Н. Податные реформы первой половины 80-х годов XIX в.: Дис. ... канд. ист. наук / Н. Ананьич. – Л., 1978. – 203 с.
20. ЦДІАК. – Ф. 442. – Оп. 626. – Спр. 277. – 88 с.
21. ЦДІАК. – Ф. 442. – Оп. 618. – Спр. 117. – 83 с.