

**ЕВОЛЮЦІЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ БАЗИ ПОДАТКОВОЇ
ПОЛІТИКИ ЦЕНТРАЛЬНОЇ РАДИ ТА ГЕТЬМАНАТУ
В УКРАЇНСЬКОМУ СЕЛІ (жовтень 1917 — грудень 1918 рр.)**

Важливим елементом економічної політики держави є податки. Тому вивчення історичного досвіду, набутого за часів діяльності Центральної Ради та Гетьманату є важливим для сучасного стану справ у податковій сфері. Окреслена нами тема цікавила науковців [1–2; 4–5; 7–9; 11]. Однак спеціальної розвідки, присвяченої становленню нормативно-правової бази податкової політики Центральної Ради та Гетьманату на селі у жовтні 1917 — квітні 1918 рр. досі немає. Цим і зумовлено актуальність обраної для статті теми.

Автори статті ставлять за мету розкрити еволюцію нормативно-правової бази податкової політики Центральної Ради та Гетьманату в українському селі у жовтні 1917 — грудні 1918 рр. Об'єктом вивчення є законодавче оформлення податкової політики Центральної Ради та Гетьманату, предметом — закони Центральної Ради та Гетьманату щодо оподаткування селянства.

В ніч з 25 на 26 жовтня 1917 р. в Петрограді до влади прийшли більшовики. За таких умов Українська Центральна Рада відмовилася від попередньої тактики та стратегії в економічній та зовнішній політичній діяльності. 7 листопада 1917 р. Центральною Радою було проголошено III Універсал, змістом якого передбачалася трансформація Генерального Секретаріату в реальний виконавчий орган влади в Україні.

Державні органи Тимчасового уряду на території України припинили своє існування. Жовтневі події в Петрограді українськими політиками були засуджені, відповідно більшовицькі ради, діючі на території УНР, не визнавалися за легітимні. Тому перед Центральною Радою і Генеральним Секретаріатом постало нагальне питання формування власної фінансової, податкової системи, налагодження фінансового та податкового апарату, законодавчого оформлення їхньої діяльності [1, 102].

III Універсалом Центральна Рада оголосила встановлення контролю над фінансами УНР та запропонувала кроки щодо врегулювання економічної кризи. На початку грудня 1917 р. відбулися кадрові зміни в Міністерстві фінансів, які позначилися на практичних заходах цього відомства з реалізації задекларованих у III Універсалі принципів формування національної податкової політики. Так, зокрема, якщо на початку листопада 1917 р. секретар фінансів М. Туган-Барановський лише окреслив механізм реалізації економічних засад III Універсалу, то В. Мазуренко, що очолив секретарство фінансів після відставки М. Туган-Барановського, запропонував конкретну програму дій. Насамперед відбулася кадрова ротація у відомстві. Ним на ключові посади було запрошено професійних і відповідальних людей: Андрія Гуменного було призначено дирек-

тором відділу посередніх податків, Аполінарія Маршинського — директором відділу прямих податків, Михайла Кривецького — радником міністерства і керівником відділу державної скарбниці [2, 185–187].

Розпочавши вироблення проекту державного бюджету на 1918 р., Секретаріат фінансів зіткнувся з проблемою відсутності механізму його наповнення та законодавчого забезпечення діяльності фінансових інституцій та податкової системи. Через це 2 грудня 1917 р. Генеральний Секретаріат звернувся до населення з проханням всіх небайдужих до національної справи сплачувати податки на користь новопосталої української державності [3].

9 грудня 1917 р. Центральною Радою прийнято закон «Про заснування замість Київської губернської скарбниці та Київської контори Держбанку Української Головної Скарбниці та Українського Державного Банку», який став стрижнем фінансової системи. 20 грудня 1917 р. Генеральний Секретаріат УНР ухвалив постанову, за якою прибутковий податок за 1917 р. повинен бути сплачений до 15 січня 1918 р. Практика була іншою. Через політичну нестабільність забезпечити податкові надходження до бюджету у такі короткі терміни виявилось неможливим. Кошти від податків, які все ж надходили, законом, прийнятим Центральною Радою 22 грудня 1917 р., визнавалися прибутком державного скарбу УНР і вносилися до Головної Скарбниці [4, 107].

Важливим кроком у формуванні нормативно правової бази фінансової та податкової систем УНР було ухвалення 6 січня 1918 р. закону про випуск державних кредитних білетів УНР. Однак цей документ викликав неоднозначну реакцію українського суспільства. Промислові та фінансові кола УНР, більшість яких становила інонаціональна буржуазія, а також селянство з недовірою поставилися до випуску нової валюти. Такий суспільно-політичний резонанс можна, на наш погляд, пояснити тим, що буржуазія боялася втратити зв'язок із російською фінансовою системою, а селяни тримали на руках значну кількість імперських рублів. Крім того ні ті, ні інші не дуже вірили у стабільність фінансової системи нещодавно проголошеної УНР [4, 108].

Черговим документом, спрямованим на формування нормативно-правової бази податкової політики Центральної ради та Генерального Секретаріату в українському селі, став «Земельний закон» від 18 січня 1918 р. [5, 16]. Відповідно до статті 12 другого розділу, за користування землею селяни податків не сплачували. Однак у примітці до цієї статті йшлося про те, що оподаткуванню підлягають тільки надлишки землі або надзвичайні прибутки, які залежать від природних якостей угідь, її віддаленості від торговельних шляхів та від інших соціально — економічних умов, незалежних від праці господарів [6, 129–130].

До евакуації з Києва під тиском більшовицьких військ 25 січня 1918 р. Малої Ради і Ради Народних Міністрів УНР податки за 1917 р. зібрати не вдалося.

З другої декади січня до першої декади березня 1918 р. у процесі становлення Центральною Радою та Генеральним Секретаріатом нормативно-правової бази податкової політики на селі була перерва. Її причиною стало різке

погіршення зовнішньополітичної ситуації для УНР у зв'язку з війною проти Радянської Росії [7, 135].

Ситуація змінилася після підписання Брестського миру та укладання додаткового договору, в пунктах якого передбачалося надання УНР з боку країн Четвертного союзу військової допомоги в боротьбі з більшовиками в обмін на продовольство та сировину [8, 781]. Після повернення до Києва уряд, не маючи коштів у скарбниці, 6 березня 1918 р. вдався до командно-адміністративних заходів управління економікою. Він вніс на розгляд Центральної Ради «Закон про одноразовий примусовий податок» [9, 98].

14 березня 1918 р. було видано Постанову міністерства внутрішніх справ про збір податків. Нею пропонувалося комісарам вжити заходів «аби всі громадяни, жителі міст і сіл внесли податки, які числяться за минулий рік». Особи, які ухилялися від сплати податків, притягувалися до кримінальної відповідальності [10].

До питання формування нормативно-правової бази податкової політики на селі, уряд УНР звернувся в квітні 1918 р. 6 квітня 1918 р. було створено комісію при департаменті простих податків для розробки нових законодавчих основ податкової політики УНР, але свої висновки ця комісія зробити не встигла.

Прорахунки Центральної Ради у внутрішньо-економічній політиці, її нездатність виконати умови економічного договору з країнами Четвертного союзу вплинули на активізацію опозиційних сил. 29 квітня 1918 р. в Україні П. Скоропадського було проголошено Гетьманом всієї України [11, 28].

Після зміни державного устрою і приходу до влади Гетьмана перед ним постало завдання — налагодити розбалансоване народне господарство та відродити фінансову сферу держави. Новий уряд, розпочавши роботу, відразу зіткнувся з проблемою відсутності механізму наповнення бюджету та законодавчого забезпечення діяльності податкової системи, особливо на селі.

29 квітня 1918 р. було затверджено «Закон про тимчасовий державний устрій України». В одному з його пунктів йшлося про створення Фінансової Ради — вищої інституції у контролі за фінансовою системою [12]. Одним із перших законів, виданих гетьманською адміністрацією, був закон «Про підвищення ставки кріпосної оплати» від 25 травня 1918 р. Згідно з цим нормативним документом, кріпосна оплата мала становити 6% від вартості маєтності, що переходить по акту, або з суми вказаної в акті, незалежно від чисельності осіб, які беруть участь в угоді [9, 143].

Важливим кроком у формуванні нормативно-правової бази податкової політики на селі став «Закон про право на врожай 1918 р.». У пункті 2. цього закону наголошувалося, що право на врожай ярини, засіяної навесні 1918 р., відповідно до наказу генерал-фельдмаршала Ейхгорна від 6 квітня 1918 р., належить тим особам, які засіяли ці землі. За це такі особи мають повернути власникам землі, або ж орендаторам, якщо землі були в оренді, всі господарські витрати, зроблені власниками чи орендаторами землі після збору урожаю 1917 р. Також вони повинні сплатити всі державні збори і повинності, що збираються з землі за 1918 р. [13]. Таким чином, селяни повинні були спла-

чувати двічі: і орендну плату за землю, яку вони отримали за часів Центральної Ради як безкоштовну, і податки.

Одним із законів що безпосередньо стосувався селян став закон «Про передачу хліба урожаю 1918 р. державі», ухвалений на засіданні Ради Міністрів 9 липня 1918 р. [14, 96]. Такий крок гетьманським урядом був зроблений для того, щоб виконати зобов'язання перед країнами Четвертого союзу із забезпечення хлібних поставок. Відповідно до закону, зерно урожаю 1918 р., окрім кількості необхідної для потреб власника та його господарства, переходило до власності держави і могло відчужуватися тільки державними продовольчими установами. Увесь хліб, що потрапляв у розпорядження держави підлягав здачі за твердими цінами у визначений строк. У разі нездачі хліба за твердою ціною, державою проводилася реквізиція із зниженням твердих цін на 30%. Якщо у власників хліба знаходили приховані запаси продовольства, яке підлягало реквізиції, то його вилучали зі зниженням на половину твердої ціни. Також в законі вказувалось, що власник до здачі хліба державі повинен зберігати цей хліб за власний кошт і нести пов'язані з цим зберіганням витрати [15, 193]. Цей закон викликав невдоволення селян. Фактично тверді ціни на хліб, встановлені урядом, були нижчі за ринкові. Також на плечі селян лягали витрати зі збереження хліба, а у разі його псування або знищення, ще й кримінальна відповідальність перед гетьманською адміністрацією, а у гіршому випадку — перед німецьким військово-польовим судом.

За часів Гетьманату, як і у часи діяльності Центральної Ради, продовжувалася практика реквізицій, контрибуцій та різного роду поборів, які набули законності з прийняттям деяких нормативно-правових документів. Насамперед Гетьман за підтримку австрійсько-німецьких військ погодився на прийняття ряду умов окупаційного командування. Однією з таких умов стало впровадження контрибуцій: «До тих пір, поки на Україні не існує закону про контрибуції, будуть примінені закони діючі на батьківщині оперуючих армій» [16, 137]. Черговим законом, що вводив практику реквізицій, став ухвалений Радою Міністрів закон «Про наділення губерніальних старостів, та столичного і міських отаманів правом реквізиції військового обмундирування та снаряження» [17]. Часто під визначення «військове майно та снаряження» потрапляли коні з селянських господарств. У більшості випадків реквізиції, які здійснювались в українському селі, у своїй основі не мали нормативно-правового забезпечення. Їхні ставки не були чіткими.

Зі зміною історичних умов уряд, здійснюючи перегляд податкової системи держави, ухвалив постанову про скасування «Уставу 19 квітня 1915 р. про військовий податок». Його дія скасовувалася з 1 січня 1918 р. [18]. Для забезпечення ефективнішого наповнення державного бюджету Рада Міністрів прийняла постанову «Про перегляд губерніальних і повітових земських сміт», за якою ставки земських платежів за перше півріччя 1918 р. дорівнювали ставкам повного річного оподаткування 1917 р. [18]. Так можна побачити, що, скасовуючи один податок, держава фактично компенсувала втрати підвищенням ставок іншого або запроваджуючи новий. Також постановою Ради Міністрів з

13-го вересня підвищувався відсотковий збір з промислової худоби та птиці строком на 1 рік [19].

Великі видатки у бюджеті і зростання його дефіциту змусили уряд ухвалити «Закон про підвищення окладу державного поземельного податку», його ставки підвищувалися у двічі [20].

Механізм збору податків значних змін не зазнав. Податки збиралися податковим інспекторами, яким підпорядковувалися волосні зборчі. Діяльність останніх визначалася «Правилами про волосного зборчого», прийнятими 17 червня 1917 р. Поряд із цим, Радою Міністрів була ухвалена постанова про доповнення «Правил про волосного зборчого». До обов'язків скарбових зборчих, встановлених законом, належало: виконувати доручення розпорядчих установ про збирання податків, приймати гроші від платників податків і зборчих, та вчасно здавати їх у встановлені каси, а також вести грошові книги і здавати рахунок. До обов'язків скарбового розсильного належить допомагати скарбовому зборчому та виконувати доручення податкових установ. Цією ж постановою регулювався порядок діяльності скабових зборчих та розсильних [21].

Отже, підводячи підсумки вищезазначеному, констатуємо, що з 25 жовтня 1917 р. по 29 квітня 1918 р. Українська Центральна Рада провела кропітку роботу зі створення фінансової та податкової систем. За окреслений нами період Центральна Рада зробила спробу налагодити бюджет, запровадила національну валюту, почала самостійно реформувати податкову систему і збирати податки. На жаль, як внутрішні, так і зовнішні чинники стали на заваді цьому процесу. Заходи з оподаткування селянства були не досить продумані, інколи носили характер поборів і провокували недовіру селян до влади, яка була непослідовною у своїх діях.

За часів діяльності Гетьманату нормативно-правова база з оподаткування селянства зазнала несуттєвих змін. За її основу було взяте старе імперське законодавство, частково доповнене рядом законів та постанов, ухвалених урядом та затверджених Гетьманом. Деякі з цих законів хоч і не безпосередньо, але все ж закріплювали різного роду грошові чи хлібні побори та повинності українського селянства. Особливістю діяльності цих двох державних утворень було те, що частина законів приймалася і вводилася в дію австро-німецьким військовим командуванням.

1. Христюк П. Замітки і матеріали до історії української революції 1917–1920 рр. — Т. 1. — Нью-Йорк.: Видавництво Чарториських, 1921.
2. Дорошенко Д. Історія України. 1917–1923 рр.: В 2 т. — Т. 1. — К.: Темпора, 2002.
3. Вісник Волинського Губерніального комісара. — 1917. — 2 грудня.
4. Симоненко Р.Г. Нариси історії виконавчої влади в Україні 1917–1918 рр. — К., 2000.
5. Мицюк О. Земельні реформи на Україні. — Львів, 1921.
6. Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. — Т. 2: 10 грудня 1917 р. — 29 квітня 1918 р. — К.: Наукова думка, 1997.

7. Ярошенко П.О., Мельник П.В. та ін. Історія оподаткування: Навчальний посібник. — Ірпінь: Національна академія ДПС України, 2004.
8. Велика історія України до 1923р. / Ред. М. Голубець. — Львів, Вінніпег, 1948.
9. Гай-Нижник П.П. Податкова політика Центральної Ради, урядів УНР, Української держави, УССР (1917–1930 рр.). — К.: Цифра-друк, 2006; Велика історія України до 1923р. / Ред. М. Голубець. — Львів, Вінніпег, 1948.
10. Вісник Ради народних міністрів УНР. — 1918. — 24 березня.
11. Дорошенко Д. Історія України. 1917–1923 рр.: В 2 т. — Т. 2. — К.: Темпора, 2002.
12. Державний вісник. — 1918. — 16 травня.
13. Державний вісник. — 1918. — 31 травня.
14. Центральний державний архів вищих органів влади України. — Ф 1064. — Оп. 1. — Спр 6.
15. Центральний державний архів громадських об'єднань України (далі — ЦДАГО України). — Ф. 5. — Оп. 5. — Спр 106.
16. ЦДАГО України. — Ф. 5. — Оп. 5. — Спр 104.
17. Державний вісник. — 1918. — 6 вересня
18. Державний вісник. — 1918. — 20 червня.
19. Державний вісник. — 1918. — 14 вересня.
20. Державний вісник. — 1918. — 3 жовтня.
21. Державний вісник. — 1918. — 8 жовтня.