

ПОДАТКИ ТА ЗБОРИ З МІСЬКОГО НАСЕЛЕННЯ ПІВДНЯ УКРАЇНИ В 1785–1870 РР.

О. В. Черемісін

(Херсонський державний аграрний університет, м. Херсон)

Г. М. Михайленко

(Херсонський державний університет, м. Херсон)

Висвітлено особливості оподаткування міського населення в південноукраїнських містах в 1785–1917 рр. в межах адміністративно-територіального устрою досліджуваного періоду. Виклад основного матеріалу розпочинається із запровадження Жалуваної грамоти містам 1785 р. у містах Півдня України, в якій закріплювалися основні принципи децентралізованого самоврядування. Насамкінець зроблені висновки про особливості оподаткування міського населення на Півдні України в 1785–1917 рр., розроблені пропозиції щодо подальших досліджень із даного напрямку.

Ключові слова: міські податки, міське самоврядування, Південь України, муніципалітет, громадське управління.

O. V. Cheremisin, G. N. Mihailenko. Taxes paid by urban population in the South of Ukraine in 1785–1870

The study analyzes the specificity of the taxes collected from urban population in the cities of the South of Ukraine in 1785–1917 within the administrative-territorial structure of the investigated period. The representation of the basic research starts with introducing the Letters patent to the cities in 1785 in the South of Ukraine which established the main principles of decentralized self-government. Simultaneously, this document listed the main taxes collected from the local population, which existed prior to the Revolution of 1917 in their general form. As a result, substantial financial commitments were imposed on the local population. At the same time the population had to pay urban, zemskyi and government taxes and charges, which had the tendency to increase during the investigated period. For instance, the population had to take part in the local budgeting through paying 16 taxes and charges. Such taxes had to be spent mainly on the government and administrative expenses, and not on the local problems. These taxes and charges were spent on supporting province administration, military structures, orders of public control, police and fire brigades, courts, prisons, post offices, means of communication and other government orders. Thus nothing was left for the local needs. Rather inconsiderable amounts were transferred to maintain the local schools, hospitals, and also the public welfare and the development of industrial potential. The problem of non-payment of taxes and charges remained quite important during the entire investigated period. In due course the sums of money arrears in the budgets only mounted and in 1870 they made millions in debts. The state and the local self-government tried to prevent non-payment of taxes using different methods. For instance one of the most wide-spread methods of collecting taxes was penalty provision, but it was not efficient enough. Understanding that it is not efficient to combat non-payers of taxes, the tsarist government resorted to write them off. Therefore the debts of the local communities were written off for several millions of rubles. The paper also pays attention to the welfare payments for the local communities to

© **О. В. Черемісін, Г. М. Михайленко, 2018**

finance the most important measures. Finally the study represents the conclusions about the specificity of the taxation of the urban population in the South of Ukraine in 1785–1917 and recommendations on further research on this topic.

Key words: *city taxes, self-government, South of Ukraine, municipality, public administration.*

Постановка проблеми. На сучасному етапі українського державотворення відбувається реформування системи державного управління на принципах децентралізації. Прагнучи сформувати сучасну українську модель місцевого самоврядування, зокрема міського, суспільство не може не враховувати як новітній світовий досвід державотворення, так і національно-історичний.

Аналіз практичної діяльності та теоретичного доробку депутатів міських громадських зборів вже став національно-історичною спадщиною, а тому вивчення цих питань дасть змогу зрозуміти як корені корупційності та бюрократичності, так і можливість їх подолання в сучасному світі. З іншого боку, ці позитивні приклади дадуть ключ до розуміння сутності діяльності місцевого управління та ціннісних орієнтацій для виборних громадських діячів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дореволюційна історіографія з проблеми міського самоврядування досить чисельна. Незважаючи на те, що низка праць має публіцистичний характер, більшість із них містить широкий матеріал щодо правових норм, основних положень «Жалуваної Грамоти» 1785 р., Міських Положень 1870 та 1892 рр. і практичної роботи органів самоврядування. Так, у роботах: Г. Маурера¹, М. Владімірського-Буданова², К. Головіна³ та інших подається характеристика основних засад самоврядування. Проблеми міського самоврядування (аналіз міських реформ від законів Петра I до Положення 1870 р.) розглядали такі теоретики державного права, як А. Кізоветтер⁴, Б. Чичерін⁵ та інші. З огляду на важливість функціонування міст як єдиного фінансового організму важливо розглянути погляди представників економічної науки: А. Львова⁶, А. Великанова⁷, А. Ушинського⁸ та інших. В їх роботах розглядалися загальні питання соціально-економічного плану, господарського спектру, ґрунтувалися на матеріалах досвіду муніципального будівництва Західної Європи.

У радянській історіографії в окремих, не чисельних, роботах надавалася загальна характеристика роботи органів міського самоврядування без ґрунтового

¹ Маурер Г.Л. Введение в историю общинного, подворного, сельского и городского устройства и общественной власти. М., 1880. 264 с.

² Владимирский-Буданов М.Ф. Обзор истории русского права: история русского государственного права. К.: Книгизд, 1886. Вып. 1. 368 с.

³ Головин К. Наше местное управление и местное хозяйство. СПб.: Изд.-во об-ва О. Н. Поповой, 1884. 168 с.

⁴ Кизоветтер А.А. Местное самоуправление в России IX – XIX ст.: историч. очерк. М.: Изд.-во. журн. «Русская мысль», 1910. 155 с.; Кизоветтер А. А. Местное самоуправление в России IX – XIX ст.: историч. очерк. СПб.: Изд.-во. т-во «Задруга», 1917. 120 с.

⁵ Чичерин Б.Н. О народном представительстве. М.: Тип. Товарищества И. Д. Сытина, 1899. С. 26.

⁶ Львов А. О земле как элементе богатства. М., 1853. 236 с.

⁷ Великанов А. О хуторах, расположенных на Одесской городской земле. Одесса: Гор. тип., 1864. 234 с.

⁸ Ушинский А. О значении мануфактурной промышленности. СПб. 1858. Т. 1. 107 с. Т. 2. 128 с.

аналізу використання різних форм міської власності окремих регіонів або міст. Характеристику економічного розвитку та фінансів міст колишньої Російської імперії здійснено в науковому доробку відомого дослідника муніципальних питань Л. Велихова⁹, зокрема його навчальному посібнику для студентів вищих навчальних закладів з основ комунального господарства, що вийшов 1928 р. і був пристосований до нових радянських суспільно-політичних реалій.

У зв'язку з відродженням національного суверенітету, розбудовою незалежної держави і проведенням широкого спектру реформ в Україні 1990-х років активувалися наукові пошуки та переосмислення історичного потенціалу українського державотворення, в тому числі й багатого історичного досвіду місцевого (міського) самоврядування. У роботах В. Горбачова¹⁰, О. Марченка¹¹, Т. Плаксії¹², Т. Щерби¹³ у проблемно-хронологічному ключі, з виділенням загальноновизнаних етапів з історії об'єкта дослідження (до 1870, 1870–1892, 1892–1917 рр.), розглядалися традиційні питання: формування, структура і компетенція муніципальних органів, їхня бюджетна політика і практична діяльність у господарській і соціально-культурній сферах.

Однак, не дивлячись на багатство та розмаїття досліджень щодо діяльності міського самоврядування, до сьогодні майже не розглядалися питання оподаткування міського населення, відношення міського населення до існуючих податків та зборів, особливості оподаткування в різних регіонах України тощо.

Метою даного дослідження є спроба аналізу оподаткування міського населення, узагальнення відношення міського населення до податків та зборів та виокремлення особливості податкової політики на Півдні України в 1785–1917 рр.

Виклад основного матеріалу. У кінці XVIII ст. міста Півдня України розпочали життя з різними стартовими можливостями, населенням, земельною власністю. Уряд держави розмірковував досить просто: необхідно лише надати містам певну земельну власність, дозволити відкрити органи міської влади, а вони вже самі організують торгівлю, облаштують і віддадуть в оренду землі і, найголовніше, наповнять бюджети та не будуть залежати від державних видатків. Таким чином, прагнучи перевести важелі фінансування із центру на міста, держава полегшить собі управління регіонами імперії. Влада створила підґрунтя для формування «нових» муніципальних відносин на принципах децентралізації, основні ідеї якої повинні були привести до модернізації, муніципалізації, капіталізації.

⁹ Велихов Л.А. Основы городского хозяйства: общ. учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйствования. М.: Государственноу издательство, 1928. 466 с.

¹⁰ Горбачев В.П. Городское самоуправление в Украине (по реформе 1870 г.): дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків, 1995. 224 с.

¹¹ Марченко О.М. Міське самоврядування на Півдні України у другій половині XIX ст.: дис. ... канд. іст. наук: 07.00.01. Одеса, 1997. 180 с.

¹² Плаксий Т.М. Міське самоврядування Середньої Наддніпрянщини в другій половині XIX – на початку XX століть: дис. ... канд. іст. наук: 07.00.01. Запоріжжя, 2001. 192 с.

¹³ Щерба Т.О. Міське самоврядування на Правобережній Україні у другій половині XIX століття: дис. ... канд. іст. наук: 07.00.01. Донецьк, 2001. 223 с.

За ідеями нового життя необхідно було розгорнути жваві торгівельні відносини, купецтву створити необхідні умови та перетворити його на міських господарів, які здатні розвивати міста на принципах децентралізації та самоутримання. Тобто перетворення міських громад на муніципальну владу, міських станів – на буржуазію.

Проголошена децентралізація громадського управління та створення Міських Дум стало цілком новим явищем в історії Російської імперії та Півдня України зокрема.

Головною метою задуманої реформи стало перекладення тягаря фінансового утримання з державної скарбниці на міста, що дозволило б самоврядуванню створювати власні кошториси. Одними з головних джерел наповнення кошторисів стали податки з місцевого населення Півдня України.

Згідно з Міським положенням 1785 р. міським громадам дозволялось створювати особливу казну за рахунок податків із міського населення та ведення міського господарства, землі, промислових закладів, внесків, які робили особи, що поступали до міських громад в якості його членів тощо. Перелічені види податків та зборів не були постійними і не могли задовольнити потреби міст.

Головна особливість для всіх південноукраїнських міст – це інтенсивні урбанізаційні процеси, що призводили до постійного збільшення населення.

З одного боку, це давало можливість постійно збільшувати надходження до кошторисів за рахунок статті місцевих податків і зборів, а з іншого, це призводило до нерівномірності податкової розкладки. Так, обтяжливості в оподаткуванні була перенесена на міщан і ремісників, на яких покладалось подвійне, а часто і потрійне навантаження.

Постійне збільшення населення в нових південноукраїнських містах давало можливість поліції вести безконтрольні рейди з грабунку місцевого населення на міських землях (забирали врожай, гроші, заарештовували та били тих, хто відмовлявся платити). Хоча існували цілком законні збори на користь поліції (добровільні, поліцейні тощо) і варіювались від 500 руб. до 3 тис. руб., залежно від національної ситуації (особливо це виявлялось у повітових містах), більшість користувалась пільгами й накладала на міські національні меншини подвійні та потрійні грошові стягнення¹⁴. Так, наприклад, у Григоріюполі¹⁵ із самого початку заснування мешкало більше вірмен, тому інші національності сплачували податків більше, користуючись тим, що вірмени були при владі в міському самоврядуванні та для своєї національної спільноти штучно зменшили оподаткування. Південь України був межею осілости єврейського населення, але до міського самоврядування вони не мали відношення до 1870 р., власні справи вирішували за допомогою станового самоврядування та сплачували коробочний збір.

¹⁴ Черемісін О.В. Фінанси міського самоврядування Півдня України в кінці XVIII – першій половині XIX ст *Наукові праці історичного факультету Запорізького національного університету*. 2012. Вип. 33. С. 113–121.

¹⁵ ДАХО. Ф. 14. Оп. 1. Спр. 1303. Арк. 3 – 11.; ДАХО. Ф. 14. Оп. 1. Спр. 961. Арк. 3–24.

Досить гостро у процесі оподаткування стояло питання про недобори грошових надходжень протягом усього досліджуваного періоду. Зі звітів губернаторів дізнаємося, що недобори із часом збільшилися: від міщан і цехів – 144796 руб. 11 коп., від іноземних ремісників – 384 руб. 12 коп., від вільних матросів – 673 руб. 01 коп., від іноземних поселенців, що жили на міських землях, – 2712 руб. 20 коп., від євреїв – 3079 руб. 91 коп., від казенних селян – 3668 руб. 95 коп., від частково-зобов'язаних селян – 100053 руб. 37 коп. Усього – 252927 руб. 03 коп. Додамо до цієї суми кількість недоїмок окладних повинностей 1465030 руб. 67 коп., у результаті отримаємо загальну суму податкових недоїмок і повинностей 1714957 руб. 70 коп. на одну Херсонську губернію¹⁶. У містах Катеринославської губернії недоборів нараховувалося на суму 720558 руб. У Таврійській губернії – 950006 руб. 13 коп¹⁷.

Із неплатниками податків намагалися боротися через поліцію. Змушували писати спеціальні заяви, в яких пояснювали причини несплати та яким чином збираються повертати борги за несплачені податки. Пояснення один від одного не відрізнялися. Найпопулярнішими були пояснення, що занадто багато податків і повинностей доводиться платити (гільдійські, подушні, рекрутські, земські, на війська, на облаштування міст, на складання запасних капіталів, земельні, які поділялися на окладні й неокладні), і грошей на всі просто не вистачає. Знаходились і такі, що просили звернутися до родичів, і вони за них сплатять податки та повинності¹⁸.

На перший погляд, за 60 років нагромадилася не дуже велика сума для трьох губерній, однак вищенаведені цифри суттєво урізані й відрізняються від реальних сум недоборів.

Із документів дізнаємося, що тільки статусом на перше січня 1840 р. сума недоїмок тільки по одній Херсонській губернії складала 9 501014 руб. 75 коп. І саме в період із 1840 по 1860 рр. проходила основна боротьба з неплатниками податків і повинностей, використовувалися різноманітні методи та прийоми: зменшення тарифів на сплату за штатами і розкладами, конфіскація майна і продаж з аукціону, невіплата платні, судові позови і так далі. Останнім сподіванням влади став спосіб зменшення кількості податків і повинностей.

Так, до 1840 р. у південноукраїнських губерніях податки й повинності збиралися з 16 пунктів: на утримання поштових коней, для нагород відзначеним на кінських перегонах, опалення та освітлення військ, розташованих у містах, на опалення і освітлення етапних команд, острогів в'язниць і казарм арештантських рот, перевезення військ із міста в місто, утримання комісії забезпечення народного продовольства, утримання і налагодження мостів і гребель на поштових дорогах, фарбування поруччя тощо, тобто статті дорожньої частини, наймання етапних будинків для арештантів і освітлення їх, прогони для пересильних арештантів, утримання

¹⁶ РДА. Ф. 1263. Оп. 4. Спр. 61. Арк. 38–48.; РДА. Ф. 1263. Оп. 6. Спр. 31. Арк. 34–46.

¹⁷ Матеріали для составлення предположений об улучшени общественного управления в городах. СПб.: Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, 1863. Т.2. С. 3–44.

¹⁸ ДААРК. Ф. 183. Оп. 1. Спр. 64. Арк. 14–44.

переправ через ріки, платню доглядачам тюремних замків і їхнім помічникам, священикам, платню командирам та офіцерам арештантським цивільного відомства рот, утримання вихованців училищ, утримання будинку Херсонських дворянських депутатських зборів, комісії, що ревізує його роботу, канцелярій повітових провідирів дворянства і дворянських опік, здачу рекрутів за набором, утримання сільських старост і поліції, що знаходяться на міських землях. Аж до 1861 р. кількість податків і повинностей зменшена до семи: на утримання пошти, дороги, мости й переправи, здачу рекрутів за набором, утримання військових будинків, наймання охорони для арештантів, утримання губернських і повітових «предводителів» дворянства з їхніми канцеляріями¹⁹.

Загалом на кінець 1850-х рр. становище фінансової сфери міського самоврядування Півдня України було маловтішним. Міські кошториси знаходилися в незадовільному стані. З податків міського населення більшість витрачалось на неприбуткову сферу (утримання адміністративних та муніципальних інститутів, навчальних та медичних закладів, пошти, в'язниць, опалення, будівництво і шосування доріг та інше), а на виробничу сферу і розвиток торгівлі залишався незначна кількість коштів.

Лише з початку 1860-рр. розпочалося пробудження громадської свідомості та склалися комісії щодо реформування муніципалітетів²⁰. З усіх сторін лунали вимоги ліквідації адміністративної опіки, яка паралізувала всю діяльність громадських управлінь. Насамперед, була звернена увага на комунальні потреби, стан вулиць і площ, базарів і парків, велика частина з них не була шосована та замощена.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Наприкінці XVIII ст. уряд російської імперії поширив на міста права самоврядування на принципах децентралізації. Із цією метою в кожному місті встановлювався власний бюджет, який місцеві співтовариства повинні були наповнювати за рахунок власної підприємницької діяльності та податків з місцевого населення. Водночас міські громади Півдня України повинні були сплачувати не тільки міські, а ще й земські та державні. Міські податки були достатньо різноманітними. В цілому потрібно було сплачувати близько 16 видів тільки місцевих податків. Основний тягар наповнення міських бюджетів брали на себе саме оподаткування місцевого населення. Такі податки повинні були витрачатися здебільшого на державні та адміністративні нестатки, а не на місцеві проблеми. Зазначені податки і збори витрачалися на утримання губернських управлінь, військових, накази громадського нагляду, поліцейські та пожежні команди, судові установи, в'язниці, пошти, шляхи сполучення та інші державні замовлення. Тому на місцеві потреби майже нічого не вистачало. Достатньо незначні суми перераховувалися на утримання міських шкіл, лікарень, а також благоустрій та розвиток промислового потенціалу. Достатньо важливою проблемою протягом усього досліджуваного періоду залишалася несплата податків і зборів. Із

¹⁹ РДІА. Ф. 1263. Оп. 4. Спр. 61. Арк. 38–48.; РДІА. Ф. 1263. Оп. 6. Спр. 31. Арк. 34–46.

²⁰ Герлиги П. Одесса. История города 1794–1914. К.: Критика, 1999. С. 154–155.

часом суми недоборів до бюджетів тільки накопичувалися і до 1870 р. виражалися мільйонними боргами. Держава, як і міське самоврядування, намагалися боротися з проявами несплати податків різними методами. Так, одним із найпоширеніших методів стягнення податків та зборів стали штрафні санкції, але не стали достатньо дієвими. Зрозумівши, що таким чином боротися з неплатниками податків неефективно, царський уряд вдався до їх списання.

У перспективі подальших досліджень можна буде уточнити історію південноукраїнського регіону наприкінці XVIII–XX ст.

Список використаних джерел та літератури:

1. Великанов А. О хуторах, расположенных на Одесской городской земле. Одесса: Гор. тип., 1864. 234 с.
2. Велихов Л.А. Основы городского хозяйства: общ. учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйствования. М.: Государственное издательство, 1928. 466 с.
3. Владимирский-Буданов М.Ф. Обзор истории русского права: история русского государственного права. К.: Книгизд, 1886. Вып. 1. 368 с.
4. Головин К. Наше местное управление и местное хозяйство. СПб.: Изд.-во об-ва О.Н. Поповой, 1884. 168 с.
5. Горбачев В.П. Городское самоуправление в Украине (по реформе 1870 г.): дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків, 1995. 224 с.
6. Герлиги П. Одесса. История города 1794–1914. К.: Критика, 1999. С. 154–155.
7. Прощение жителей Григориополя. *Державний архів Херсонської області*. Ф. 14. Оп. 1. Спр. 1303. Арк. 3–11.
8. Указы Александра 1 и Николая 1 о льготах армянам Григориополя. *Державний архів Херсонської області*. Ф. 14. Оп. 1. Спр. 961. Арк. 3–24.
9. Взыскании недоимок податей и сборов. *Державний архів Автономної Республіки Крим*. Ф. 183. Оп. 1. Спр. 64. Арк. 14–44.
10. Доклад комиссии о коробочном сборе. Одесса: Типография Ульриха и Шульце, 1878. 16 с.
11. Записка о полукопеечном сборе для улучшения портовых сооружений и устройства мостовых в городе Николаеве / сост. М. Паридо. Николаев: Русская типо-литография, 1880. 28 с.
12. Кизеветтер А.А. Местное самоуправление в России IX–XIX ст.: историч. очерк. М.: Изд.-во. журн. «Русская мысль», 1910. 155 с.
13. Кизеветтер А.А. Местное самоуправление в России IX–XIX ст.: историч. очерк. СПб.: Изд.-во. т-во «Задруга», 1917. 120 с.
14. Львов А. О земле как элементе богатства. М., 1853. 236 с.
15. Материалы для составления предположений об улучшении общественного управления в городах. СПб.: Тип. 2 отд. Е. И. В. Канцелярии, 1863. Т. 2. С. 3–44.
16. Марченко О.М. Міське самоврядування на Півдні України у другій половині XIX ст.: дис. ... канд. іст. наук: 07.00.01. Одеса, 1997. 180 с.

17. Маурер Г.Л. Введение в историю общинного, подворного, сельского и городского устройства и общественной власти. М., 1880. 264 с.
18. Плаксий Т. М. Міське самоврядування Середньої Наддніпрянщини в другій половині XIX – на початку XX століть: дис. ... канд. іст. наук: 07.00.01. Запоріжжя, 2001. 192 с.
19. Отчет губернатора Херсонской губернии. *Російський державний історичний архів*. Ф. 1263. Оп. 4. Спр. 61. Арк. 38–48.
20. Отчет губернатора Херсонской губернии. *Російський державний історичний архів*. Ф. 1263. Оп. 6. Спр. 31. Арк. 34–46.
21. Чичерин Б.Н. О народном представительстве. М.: Тип. Товарищества И.Д. Сытина, 1899. С. 26.
22. Щерба Т.О. Міське самоврядування на Правобережній Україні у другій половині XIX століття: дис. ... канд. іст. наук: 07.00.01. Донецьк, 2001. 223 с.
23. Ушинский А. О значении мануфактурной промышленности. СПб. 1858. Т. 1. 107 с. Т. 2. 128 с.
24. Черемісін О.В. Фінанси міського самоврядування Півдня України в кінці XVIII – першій половині XIX ст. *Наукові праці історичного факультету Запорізького національного університету*. 2012. Вип. 33. С. 113–21.