

# ЗАКОНОДАВЧЕ ОФОРМЛЕННЯ ПОДАТКОВОЇ ПОЛІТИКИ ЦЕНТРАЛЬНОЇ РАДИ ТА ГЕНЕРАЛЬНОГО СЕКРЕТАРІАТУ В УКРАЇНСЬКОМУ СЕЛІ (БЕРЕЗЕНЬ 1917 – КВІТЕНЬ 1918 РР.)

*У статті автор зупиняється на законодавчому оформленні податкової політики в українському селі. У ній показана законодавча діяльність української влади по формуванні податкової системи та податкового законодавства.*

**Ключові слова:** Центральна Рада, Генеральний Секретаріат, податкова політика, українське село, податкова система, податкове законодавство.

*В статье автор останавливается на законодательном оформлении налоговой политики в украинском селе. В ней показана законодательная деятельность украинской власти по формированию налоговой системы и налогового законодательства.*

**Ключевые слова:** Центральная Рада, Генеральный Секретариат, налоговая политика, украинское село, налоговая система, налоговое законодательство.

*In the presented article an author decides the development of the country's tax system and taxes legislation in the Ukrainian village. In this article also describe the activity of government in tax policy on Ukrainian village.*

**Key words:** Central Rada, General Secretary, a tax policy, the Ukrainian village, tax system, the tax laws.

Забезпечення соціально-економічної стабільності будь-якої держави не можливе без чітко налагодженої податкової політики, у тому числі стосовно до селянства. Тому вивчення історичного досвіду, набутого за часів діяльності Центральної Ради та Генерального Секретаріату, є важливим для сучасного стану справ у податковій сфері.

Окреслена нами тема привертала інтерес істориків, політиків, публіцистів [1]. Їхні студії здебільшого висвітлюють загальний розвиток податкової системи держави, внутрішньо-економічну та фінансову політику. Однак спеціальної розвідки, присвяченої становленню нормативно-правової бази податкової політики Центральної Ради та Генерального Секретаріату в аграрному секторі національної економіки у березні 1917 – квітні 1918 рр., поки що немає, чим і обумовлена актуальність обраної для статті теми.

Автор статті ставить на меті розкрити еволюцію нормативно-правової бази податкової політики Центральної Ради та Генерального

Секретаріату в українському селі з березня 1917 – по квітень 1918 рр. Об'єктом вивчення є законодавче оформлення податкової політики Центральної Ради та Генерального Секретаріату, предметом – закони Центральної Ради та постанови Генерального Секретаріату щодо оподаткування селянства.

Лютнева революція 1917 р. виявилася переломним моментом у долі багатьох народів Російської імперії, у тому числі й українців. Вона активізувала як загальнодемократичний, так і національно-визвольний рух на території колишньої імперії Романових. Вперше за багато років в українського народу з'явилася можливість утворити власну державу. 3 березня 1917 р. у Києві утворилася Українська Центральна Рада, котра з перших днів діяльності стала набувати статусу законодавчого органу. Однак, будучи залежною від Тимчасового уряду, власної податкової політики вона проводити не могла, тому всі податки збиралися за старою системою [2].

Такий стан справ не відповідав новим історичним реаліям, з одного боку, а з іншого –

прагненням лідерів українського національно-визвольного руху у формуванні власної державності. Тому вже в квітні 1917 р. Центральною Радою була створена фінансова комісія, яка сформулювала перші пропозиції щодо налагодження національної податкової системи. 23 квітня 1917 р. на черговому засіданні Української Центральної Ради їх було затверджено. Відповідно з цим, запроваджувалося національне оподаткування українського народу для покриття витрат, яких вимагали національні потреби, зокрема вводився прогресивно-прибутковий податок. Особи, у тому числі і селяни – платники загальнодержавного прибуткового податку, доходи яких перевищували 800 руб на рік, мали сплачувати додатково 25 % від його суми. Ті, хто отримував менше, мали вносити 50 коп. на рік. Цей податок мав бути сплачений до 1 серпня 1917 року [3].

На цьому ініціативи Центральної Ради у плані становлення національної податкової політики і системи не вичерпалися. Першим універсалом вона закликала всіх «організованих громадян міст і сіл, всі установи накласти на людину особливий податок і переслати його в казну до першого липня» [4]. 11 липня на засіданні Центральної Ради було схвалено застосувати в Україні систему добровільного оподаткування. Зокрема, населення підконтрольних Центральній Раді українських земель мало сплачувати на користь національної державної скарбниці податок із землі у розмірі 10 коп. з десятини, а також  $\frac{1}{4}$  частину від загальноросійського прибуткового податку [5].

Через нестабільну політичну та економічну ситуацію податкові надходження до бюджету були мізерними. Ситуація була скрутною, оскільки, з одного боку, частина селян зайняла очікувальну позицію, з іншого – почастішали погроми маєтків та господарств заможних селян, котрі сплачували найбільше податків до бюджету [6].

Незважаючи на вищезазначені заходи у сфері податків, Генеральний Секретаріат реальної влади не мав, а у своїй діяльності спирався на старе імперське податкове законодавство, та керувався постійними вказівками Тимчасового уряду та Центральної Ради.

Влітку 1917 року Тимчасовий уряд спробував здійснити ряд реформ у податковій сфері. Вони були конче необхідні в умовах величезного дефіциту бюджету, який був спустошений через витрати на постійні бойові дії на фронтах і нестабільною політичною ситуацією. Для більшого наповнення скарбниці було підвищено ставки державного прибуткового податку і введено новий одночасний податок на фізичні та юридичні особи, чий річний дохід перевищував 10 тис. руб.

12 червня 1917 р. Тимчасовий уряд провів реформу прямого оподаткування, підвищивши неоподаткований мінімум з 850 руб до 1000 руб на рік, а мінімальну податкову ставку до 12 руб з тисячі, тобто з 0,7 % до 1,2 %. Для порівняння: ставка податку на прибуток у 10 тис. руб зросла з

3 % до 7 %. [7]. Інший закон, також від 12 червня 1917 р., вводив одноразовий податок для фізичних і юридичних осіб. Таким чином, продовжувалася практика запроваджених ще царом одноразових податків.

У цьому випадку, це був додатковий, тобто повторний прибутковий податок для тих, чий дохід перевищував 10 тис. руб на рік. Його ставка дорівнювала ставці прибуткового податку. Таким чином, доходи були оподатковані двічі. Для тих, чий доходи перевищували 400 тис. руб на рік, ставка податку складала 60 % – і це без урахування інших державних і місцевих податків і зборів. При доході в 100 тис. руб і більше ставка прибуткового податку складала 40 % і вище. При цьому належить враховувати, що цей податок не був єдиним. Селяни вносили, крім вищезгаданих, також державний поземельний податок і земський земельний збір [8]. Поземельний податок був впроваджений ще 10 грудня 1874 р і суттєвих змін не зазнав [9].

У Тимчасового уряду і Центральної Ради склались досить неоднозначні відносини. Попри запевнення Центральної Ради щодо прагнення України бути у складі федеративної Росії, Тимчасовий уряд, побоюючись самостійницьких тенденцій у частини українського політикуму, передавати частину податкового механізму Генеральному Секретаріату не поспішав. Делегація від Центральної Ради відверто заявила, «нехай певна частина грошей, які збираються у Центральну Казну з нашого народу буде віддана нам, представникам цього народу, на національно-культурні потреби його» [10]. В принципі ці вимоги були справедливими. За даними статистики, за останні 15 років (1902-1915) 8 губерній виплатили податку на 7507 млн руб, а з цієї суми в Україні залишилося 54,4 % [11].

Окрім вищезазначених податків, на селян накладалися також і розверстка продовольства, яке так було необхідне армії. Вона здійснювалась у рамках хлібної монополії держави, встановленої ще до революції. Її ставки були змінені Тимчасовим урядом і продубльовані Центральною Радою та Генеральним Секретаріатом [12]. Ставки розверстки для селян були завищені тому, що точної статистики про врожайність у селянських господарствах не було. За отримане продовольство держава розраховувалася з селянами, однак за зниженими цінами. У випадку відмови селянина поставляти зерно розверстка здійснювалась за ціною на 15 % нижчою від твердих цін [13]. Ціни на хліб, які встановлювала держава були досить низькими, тому багато селян намагались уникнути «хлібної повинності», хотіли приховати, а тоді збути хліб спекулянтам за набагато вищими цінами, уникаючи сплати податків [14].

Намагаючись запобігти такій ситуації, Тимчасовий уряд видав постанову про передачу хліба державі. Сутність цієї постанови полягає у здачі надлишкового хліба у розпорядження влади [15]. Варто відзначити, що крім розверстки

продовольства на селян накладались реквізиції сільськогосподарського інвентарю. Продовольчі комітети реквізували інвентар, що не використовувався, ним розпоряджався продовольчий комітет для різного роду потреб [16]. Власне держава, проводячи розверстку селян, намагалася забезпечити потреби армії та міста, які через довготривалі бойові дії були у стані продовольчої кризи [17]. Після збору урожаю 1917 р. ситуація на селі ще більше загострилася, у разі відмови селян здавати хліб його забирали силами фронтових заготівельних команд. У серпні 1917 року розверстка здійснювалась грубо військовим шляхом. Такі дії підривали довіру незаможних селян до Центральної Ради [18].

Механізм контролю за збором всіх інших платежів на селі був незмінним. Збором податків за часів діяльності Тимчасового уряду та Центральної Ради займалися «податні інспектори», компетенція яких визначалась ще законом від 28 червня 1899 р. Згідно з ним, податківець був головним по нагляду за сплатою селянами податків. У своїй діяльності він міг навіть не координувати дії з земським начальником. Однак закон від 12 березня 1903 року, хоч і сприяв об'єднанню податкової справи на селі в руках «податних інспекторів», але водночас ускладнив їх роботу, оскільки «податний інспектор» мав безпосередньо вивчити умови життя кожного платника податку [19].

Підсумовуючи вищезазначене, можна дійти висновків, що на початковому етапі діяльності Українська Центральна Рада реального впливу на податкову політику не мала. Як зазначав Д. Дорошенко: «Треба було багато часу поки державний апарат наладився, і тоді лиш можна надсилати державні накази, і бути впевненим у їх виконанні» [20]. Всі податки збиралися Тимчасовим урядом відповідно до законів, що діяли на території Російської імперії. Платежі йшли до загальноросійської державної скарбниці. В умовах контролю Тимчасового уряду, Центральна Рада за такий короткий термін власної законодавчої база по оподаткуванню селянства виробити не спромоглася. Ситуація кардинально змінилась у кінці жовтня 1917 р.

У 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 [21].

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 директором відділу посередніх податків, Аполінарія Маршинського – директором відділу прямих податків, Михайла Кривецького – радником міністерства і керівником відділу державної скарбниці [22].

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 Генеральний Секретаріат звернувся до населення з проханням всіх небайдужих до національної справи сплачувати податки на користь новопосталої української державності. У документі йшлося: «Громадяни! Настав великий час, коли ми мусимо будувати самі, державне життя рідного краю. Багато потреб державних у нашого краю. Треба заводити лад: треба робітникам дати роботу, треба нагодувати та одягти наших синів та братів, треба провести в життя земельну реформу. На все те треба грошей: треба будувати школи, закладати та удержувати державні заводи, налагоджувати залізні дороги та на інші державні потреби.

Громадяни! Генеральний Секретаріат закликає Вас виповняти свій громадський обов'язок: не задержувати виплати податків» [23].

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 [24].

Важливим кроком у формуванні нормативно-правової бази фінансової та податкової систем УНР було ухвалення 6 січня 1918 р. Закон про випуск державних кредитних білетів УНР. Однак цей документ викликав неоднозначну реакцію українського суспільства. Промислові та фінансові кола УНР, більшість яких становила іннаціональна буржуазія, а також селянство з недовірою поставилися до випуску нової валюти. Такий суспільно-політичний резонанс, можна на наш погляд, пояснити наступним: буржуазія боялася втратити зв'язок з 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 [25].

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. [26]. Відповідно до статті 12, другого розділу, за користування землею селяни податків не сплачували. Однак у примітці до цієї статті йшлося, 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 господарства [27].

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

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 військовою ситуацією в радянській Росії.

Ситуація змінилася після підписання Брестського миру та укладання додаткового договору, в пунктах якого передбачалося надання УНР з боку країн Четвертого союзу військової допомоги в боротьбі з більшовиками в обмін на продовольство та сировину [28]. Заручившись підтримкою Німеччини та Австро-Угорщини війська Центральної Ради 1 березня увійшли до Києва. На початку березня до Києва повернулася Рада Народних Міністрів, а трохи згодом і Центральною Радою. Після повернення до Києва уряд, не маючи коштів у скарбниці, 6 березня 1918 р. вдається до командно-адміністративних

заходів управління економікою. Він вносить на розгляд Центральної Ради «Закон про одноразовий примусовий податок». Фактично цим законом було легітимізовано реквізиції [29].

14 березня 1918 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. Волосні Народні Управи мали призначити по одному податковому зборщику на кожний населений пункт. Керування і догляд за цим належав податним інспекторам. Особи, які ухилялися від сплати податків, притягувалися до кримінальної відповідальності [30]. Згодом, 27 березня 1918 р. у Віснику Ради Народних Міністрів Української Народної Республіки була опублікована «Постанова Міністерства Фінансів про внесення податків». У цьому документі Міністерством Фінансів робився заклик до громадян які не сплатили податки за землю, податок з військового прибутку, податок з прибутку та ін. Ці податки пропонувалося сплатити до 1 квітня 1918 р. До тих осіб, що не сплатять податки до зазначеного терміну вживалися всі можливі заходи, у тому числі примусовий продаж майна та військова сила [31].

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 [24, 104], але свої висновки ця комісія зробити не встигла тому що, відбулося падіння режиму Центральної Ради та прихід до влади гетьмана П. Скоропадського.

Таким чином, з 3 (17) березня 1917 р. до 29 квітня 1918 р. Українська Центральна Рада провела кропітку роботу по створенню нормативно-правової основи податкової політики на селі. Якщо з березня 1917 до жовтня 1917 р. Центральна Рада та Генеральний Секретаріат у прийнятті рішень були залежні від Тимчасового Уряду і тільки робили спроби внести зміни до податкового законодавства, то з жовтня 1917 р. почали активне створення власної нормативно-правової бази по оподаткуванню селянства. За окреслений нами період Центральна Рада зробила спробу налагодити бюджет, ввела національну валюту, та прийняла низку законів, які стали фундаментом податкової системи УНР. Також треба констатувати, що деякі із прийнятих законів носили в своїй основі відверто фіскальний характер, тим самим викликали недовіру населення до правлячого режиму.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Ярошенко П.О., Мельник П.В. та ін. Історія оподаткування: Навчальний посібник. – Ірпінь.: Національна академія ДПС України, 2004; Верстюк В.Ф. Українська Центральна Рада: Навчальний посібник. – К.: Заповіт,

- 1997; Копиленко О.Л. «Сто днів» Центральної Ради. – К.: Україна, 1992; Чеботарьов Ю. Селянський рух в Україні в 1917 р. – К.: Держполітвидав УРСР, 1940; Волобуев П.В. Экономическая политика Временного правительства. – М.: Изд-во АН СССР, 1962; Жвалюк В.Р. Податкові органи Російської імперії в Україні у другій половині XIX – на початку XX ст.: Організаційно-правові засади діяльності: Монографія / За наук. ред. проф. О.Н. Ярмиша. – К.: Атіка, 2001; Вісти з Української Центральної Ради. – 1917. – № 9. – травень; Скоровстанський В. Революція на Україні. – Саратов.: Б/в, 1919; Дорошенко Д.І. Мої спогади про недавнє минуле (1914-1920 рр.). – К.: Темпора, 2007; Христюк П. Замітки і матеріали до історії української революції 1917-1920 рр. Т. 1. – Нью-Йорк.: Видавництво Чарториських, 1921; Симоненко Р.Г. Нариси історії виконавчої влади в Україні 1917-1918 рр. – К., 2000; Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. Т. 2. 10 грудня 1917 р. – 29 квітня 1918 р. – К.: Наукова думка, 1997; Велика історія України до 1923 р. / Ред. М. Голубець – Львів: Вінніпег, 1988.
2. Ярошенко П.О., Мельник П.В. та ін. Вказ. праця. – С. 134.
  3. Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. – С. 72-73.
  4. Верстюк В.Ф. Вказ. праця. – С. 294.
  5. Копиленко О.Л. Вказ. праця. – С. 87.
  6. Чеботарьов Ю. Вказ. праця. – С. 15.
  7. Волобуев П.В. Указ. соч. – С. 323.
  8. Там само. – С. 324-325.
  9. Жвалюк В.Р. Вказ. праця. – С. 33.
  10. Вісти з Української Центральної Ради. – 1917. – № 9. – травень.
  11. Скоровстанський В. Указ. соч. – С. 7.
  12. Борисов В.И., Чернобаев А.А. Хлеб, война, революция: Продовольственная политика на Юге России в период Первой мировой войны и революции (1914-1918). – Луганськ, 1997. – С. 57.
  13. Южнорусская сельскохозяйственная газета. – 1917. – 8 января.
  14. Там же. – 29 января.
  15. Там же. – 27 марта.
  16. Там же. – 9 июля.
  17. Вісник Одеського земства. – 1917. – 11 вересня.
  18. Борисов В.И., Чернобаев А.А. Указ. соч. – С. 57-59.
  19. Жвалюк В.Р. Вказ. праця. – С. 70.
  20. Дорошенко Д.І. Мої спогади про недавнє минуле. – С. 330.
  21. Христюк П. Вказ. праця. – С. 102.
  22. Дорошенко Д. Історія України. 1917-1923 рр.: В 2 т. – Т. 1. – К.: Темпора, 2002. – С. 185-187.
  23. Вісник Волинського Губерніального комісара. – 1917. – 2 грудня.
  24. Симоненко Р.Г. Вказ. праця. – С. 107.
  25. Там само. – С. 108.
  26. Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. – С. 16.
  27. Там само. – С. 129-130.
  28. Велика історія України до 1923 р. – С. 781.
  29. Верстюк В.Ф. Вказ. праця. – С. 98.
  30. Вісник Ради народних міністрів УНР. – 1918. – 24 березня.
  31. Там само. – 27 березня.
  32. Верстюк В.Ф. Вказ. праця. – С. 104.

Рецензенти: доктор історичних наук, професор П.М. Тригуб;  
доктор історичних наук, професор Ю.В. Котляр.

© Іващенко В.А., 2009

Надійшла до редколегії 06.02.2009 р.