

ІСТОРИЧНА РЕТРОСПЕКТИВА СТАНОВЛЕННЯ БЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ ВІД ЧАСІВ КИЇВСЬКОЇ РУСІ ДО ПОЧАТКУ XX СТОЛІТТЯ

Афанасьєва К. М.

У статті з метою виявлення особливостей сучасного стану бюджетних відносин в Україні, здійснено аналіз розвитку бюджетних відносин від часів Київської Русі й до кардинальних змін в цій сфері, які відбулися на початку XX століття. На основі з'ясування особливостей формування бюджетних відносин зазначеного періоду фактично, наочно наводяться приклади як помилок, так і ефективних рішень, з яких важливо зробити правильні висновки.

Ключові слова: бюджетні відносини, фінансові відносини, місцевих фінансів формування доходів, податки.

В статье с целью выявления особенностей современного состояния бюджетных отношений в Украине, осуществлен анализ развития бюджетных отношений со времен Киевской Руси и до кардинальных изменений в этой сфере, которые произошли в начале XX века. На основе определения особенностей формирования бюджетных отношений указанного периода фактически наглядно приводятся примеры как ошибок, так и эффективных решений, из которых важно сделать правильные выводы.

Ключевые слова: бюджетные отношения, финансовые отношения, местные финансы, формирование доходов, налоги.

In the article in order to identify the features of the current state of budgetary relations in Ukraine, an analysis of the development of budgetary relations is implemented from the times of the Kievan Rus and the fundamental changes in this area that took place at the beginning of the twentieth century. On the basis of clarification of the peculiarities of the formation of budget relations of this period, in fact, the examples of errors and effective decisions from which it is important to draw the correct conclusions are clearly shown.

Key words: budgetary relations, financial relations, local finance, income generation, taxes.

Постановка проблеми. Система бюджетних відносин в Україні пройшла значну історичну еволюцію. Становлення бюджетних відносин нерозривно пов'язано з появою державності. Апарат державної влади і управління, військово потребували матеріального забезпечення, формування доходів держави.

Однак на той час бюджетні відносини мали дуже примітивні форми, можна сказати, що тільки частково сформувалися певні обставини та умови для функціонування зазначених державних інститутів. До таких умов потрібно віднести існування казни, яка формувалася за рахунок окремих видів доходів, у тому числі податків та митних платежів; існування окремих видів видатків на утримання апарату управління; існування відносин з підлеглими територіями стосовно збору податків та здійснення окремих видів видатків. Всі зазначені фактори як в цілому так і окремо вимагали належного управлінського впливу,

через відповідні контрольні заходи [1, 41].

Тому аналіз розвитку бюджетних відносин в Україні має на меті виявлення особливостей їх побудови саме в нашій країні. Крім того, це, фактично, наочні приклади як помилок, так і ефективних рішень, з яких важливо зробити правильні висновки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання теоретичних аспектів генези формування місцевих бюджетів у світовій економічній та правовій науці висвітлені у працях таких вчених як, А.Вагнера, Л.Штейна, Л.Косса. В Україні даному питанню присвячено багато праць вітчизняних вчених. Це такі, як О.Д.Василик, І.О.Луніна, К.В.Павлюк, В.П.Кириленко, В.І.Кравченко, С.В.Слухай, С.І.Юрій та інші. Проте враховуючи, що із розвитком бюджетної системи виникають нові проблеми і погляди на їх розв'язання, деякі питання потребують подальшого дослідження.

Метою даної статті є дослідження становлення та розвитку бюджетних відносин в Україні від часів Київської Русі й до кардинальних змін в цій сфері, які відбулися на початку XX століття.

Виклад основного матеріалу. Утворення Київської Русі (IX ст.) зумовило формування перших державних доходів. Найдавнішою серед них була данина. Відповідно до історичних умов, вона виступала як воєнна контрибуція, прямий державний податок і феодална рента.

До середини X ст. податки не мали фіксованого і більш-менш систематизованого характеру. Вони стягувались двома способами: "полюддя" і "повоз". Перший - збирався самими князями, при другому платники податку самі привозили його князю. Спосіб збирання данини був дуже простий. Київський князь на чолі своєї дружини вирушав за даниною з столиці пізньої осені і збирав її до самої весни. Це називалось полюддям. Протягом відносно слабкого розвитку феодалного землеволодіння ні розмір данини, ні час її збирання не були точно визначені [8, с. 101-102].

Мета таких методів полягала не тільки в тому, щоб якнайбільше збирати данини. Київські князі прагнули підірвати могутність місцевих князів, які хотіли самостійно експлуатувати сільську і міську людинність.

Перша реформа оподаткування була проведена за київської княгині Ольги у 945-947 рр. Вона ввела фіксовані податки, започаткувала їх стабільне стягнення. Було встановлено норми податків - "уроки" і визначено місця збирання данини - "погости", куди була призначена князівська адміністрація, якій доручалось збирання данини, причому в певний час. Податки поділялись на три частини: дві йшли в державну скарбницю, а одна - в особисті княгині [8, с. 101-102]. Таким чином уперше з'явився поділ між державним бюджетом і князівським.

Із розвитком феодалних відносин відбувалася еволюція данини. Вона перетворювалася частково у державні податки або в феодалну ренту на користь феодала - економічну реалізацію земельної власності.

Процес перетворення данини на ренту відбувався поступово і, в основному, полягав у захопленні князями

земель, перетворення їх у свої феодалні володіння, а також передачі земель своїм боярам. Ускладнювались способи збирання данини: від збирання в однаковому розмірі від двору чи рала переходять до диференційованої данини відповідно до розміру і якості землі; до данини приєднуються різні допоміжні збори.

Феодалному суспільству відомо три форми ренти: відробіткова (панщина), продуктова (натуральна) і грошова.

Різні повинності відбувались як на користь держави, так і на користь феодалів: “повоз”, “мостовщина”, “городове діло” (будівництво укріплень). У міру посилення влади і розширення державного апарату з’являлись нові повинності і побори: обов’язок утримувати князівського вірника (збирача штрафів), давати, крім грошей, продукти та фураж, виряджати в похід за наказом князя “пешцев” зі своєю зброєю і спорядженням.

Подальше ускладнення данини приводило до зміцнення місцевих організаційних центрів. Кількість адміністративних агентів росла, права їх розширювались. Державна територія почала поділятися на чіткі адміністративні одиниці: погости і волості. Це приводило до появи нових органів влади - намісників і волостелів. Таким чином, поява постійно зростаючого апарату місцевої влади приводить до виникнення цілого ряду додаткових зборів і мит. Заводяться типово феодалні збори, наприклад, шлюбні мита (віна) [11, с. 117-118].

У добу монголо-татарського панування населення феодалних князівств, крім церкви і духовенства, платило десятину, пізніше - поголовну подать. Данину, або татарщину, збирали спочатку ханські баскаки, а пізніше (до 60-х років XIV ст.) - українські князі. Збиралося 14 видів ординських даней і повинностей (безпосередньо для хана, торгові збори, візничі повинності, “корм” баскакам і т.д.).

В XIV-XVI ст., коли українські землі знаходились у складі Литви і Польщі, головним загальнодержавним щорічним податком селян до 1447 р. була сребщина, яка на Київщині називалась “подимщиною”, на Волині - “воловщиною”, а на Чернігівщині - “поголовщиною”. Крім того, селяни виконували різні натуральні повинності: будували й ремонтували мости, шляхи, замки, відбували вартову службу, косили сіно, “гонили звіра”, давали підводи. Основну масу повинностей відбували на користь окремих власників. Ці повинності, на відміну від державних, були неоднакові для різних груп селянства.

Данину в XV ст. стягували з дворища, яке було одиницею оподаткування. Дворище складалося з кількох димів (5 - 10) - окремих родин, господарств, що належали найчастіше близьким родичам.

Одним із видів місцевих доходів були митні збори. На відміну від країн Західної Європи, уряди Польщі та Литви здійснювали митну політику в інтересах магнатів і шляхти. Великі феодали добилися від короля звільнення від мита і права стягувати його самим. Таким чином, крім державних мит, власники маєтків, через які проходили шляхи, збирали мита на свою користь. Держава позбавлялась важливого джерела надходження коштів, а купці змушені були десятки разів платити мито. Види мита були дуже різноманітними: прикордонне, шляхове, мостове, перевізне, гребельне, ярмаркове, торгове, ринкове.

Правове становище міського населення залежало від категорії міста (королівське, приватновласницьке, самоврядне, церковне), майнового стану і роду занять міщанина. На початку XVII ст. 80% міст України були в приватній власності [10, с. 161]. Їх мешканці знаходились

у найтяжчому становищі. Ті, хто займався землеробством, платили чинш, розмір якого постійно зростав. Міські жителі сплачували його від будинку, ділянок землі, професії.

Унікальною військово-політичною структурою в XVI-XVIII ст. була Запорізька Січ. Будучи юридично спочатку частиною Речі Посполитої, а потім Росії, вона мала широку автономію, також і у фінансових питаннях. Доходи Запоріжжя складались з воєнної здобичі, зовнішньої та внутрішньої торгівлі, королівських субсидій або царського жалування.

Щодо податків, то їх види були досить різноманітними. По-перше, це вже знайомі нам подимні податки, які брались з хат, населених неказаками. А також схожий на нього податок із сімейних - особистий податок з одружених козаків. Але цей податок був тимчасовий і збирався тільки в надзвичайних випадках, коли військо піднімалося на великі походи. По-друге, мито. Воно бралось за перевіз товарів із сусідніх країн транзитом через запорізькі землі. Велику статтю доходів складало “мостове”, тобто збір з купців за перевіз через ріки. Плата була різна в різний час і в різних місцях за різні вози. Так з навантаженого воза могли брати в 10 разів більше, ніж із порожнього. І по-третє, це торгові податки. До них належали: податок акцизного типу з крамарів на січовому ринку, який складав 10% вартості товарів; податок із шинків, який щорічно сплачували їх господарі в січову скарбницю [10, 203]. Отже, із розвитком Запоріжжя, його фінансова система набирає досить цивілізованої форми.

На українських землях, що входили до складу Російської імперії, правове регулювання місцевих фінансів здійснювалося російським імперським фінансовим законодавством. Так, у Росії перший розпис державних доходів і видатків було складено з 1772 р. на 1773 р. Однак лише з 1802 р. такі розписи почали складатися та розглядатися щорічно, і лише з 1811 р. розпочинається складання державного бюджету Росії. Як зазначає професор О.А. Музика, у цей період бюджет мав формальний характер, оскільки кожне міністерство розпоряджалося коштами, які йому виділялися, безконтрольно [6, 13].

Суттєвим поштовхом у розвитку правового регулювання бюджетних правовідносин у Російській імперії стало затвердження в 1810 р. “Плану фінансів”, підготовленого за загальним керівництвом М.М. Сперанського. Погляди та ідеї М.М. Сперанського відіграли важливу роль у розвитку теоретичних основ бюджетного законодавства Російської імперії. При цьому, він був прихильником практики розподілу і групування державних видатків відповідно до певних груп державних доходів, яка існувала в Росії з часів Петра I. На його думку, усі джерела державних доходів і всі державні видатки повинні обліковуватись одним державним органом (управлінням). “Для того ж, щоб таке управління діяло з успіхом, усі доходи й видатки мають запроваджуватись щорічним кошторисом (бюджетом) в особливо встановленому порядку. Там, де немає кошторису чи річного фінансового закону або де цей закон не виконується, там не може бути істинного управління фінансами” [9, 92].

Таким чином, фактично уперше у вітчизняній фінансово-правовій науці і практиці було обґрунтовано положення про необхідність надання бюджетної сили закону та виконання цього закону для ефективного управління фінансами держави. Сформульована М.М. Сперанським схема управління державними фінансами і в сучасних умовах зберігає власне практичне значення.

Втілення “Плану фінансів” сприяло подальшому впровадженню заходів щодо удосконалення бюджетного законодавства в цілому. Так, в 1810 р. російським імператором було підписано ряд Маніфестів, якими врегульовувались бюджетні правовідносини. Серед них особливо слід виокремити Маніфест від 2 лютого 1810 р., згідно з яким здійснення всіх державних видатків покладалося на казначейство, а здійснення всіх надзвичайних видатків попередньо розглядалось Державною Радою. Маніфестом від 25 червня 1811 р. було затверджено правила складання розпису державних доходів та видатків [9, с. 49-50].

Зі зростанням міст розвиваються і міські місцеві бюджети. Значна питома вага доходної частини належала так званим оброчним статтям. Податки стягувались з утримувачів полонок, перевозів, із рибних ловель, із пересувних човнів, за запис в міську обивательську книгу [4, с. 9-10].

Таким чином, вагомий вплив на розвиток системи місцевих фінансів Російської імперії здійснила міська реформа, запроваджена на підставі затвердженого 16 червня 1870 р. Городового положення. Слід погодитися з позицією О.А. Музики, що саме ця реформа, на відміну від усіх попередніх значно розширила повноваження органів місцевого самоврядування в бюджетно-фінансовій сфері [6, с. 16].

Згідно з Городовим положенням від 16 червня 1870 р., міське громадське управління складалося з міських виборчих зборів, міської думи (розпорядчий орган) і міської управи (виконавчий орган). До обов’язків останньої входили безпосереднє управління міським господарством, розробка проектів кошторисів, стягування (збір) і витрачання міських зборів на встановлених думою підставах. Управа звітувала за свою діяльність перед думою [2, с. 54]. Цей документ першочергово було введено в дію у дев’яти губернських і привірняних до них містах України. В інших містах реформа проводилася на розсуд міністра внутрішніх справ з урахуванням місцевих особливостей. На Одесу дію Міського положення з деякими змінами було поширено особливими Правилами затвердженими 20 червня 1872р., а на західні губернії - спеціальним законом від 29 квітня 1875 р. [2, с. 54].

У цілому реформа 1870 р. дозволила уряду перекласти на громадське управління значну частину обтяжливих для центральної влади витрат. На самоврядування було покладено багато справ загальноімперського змісту, які не мали прямого відношення до місцевих потреб (витрати на утримання поліції, в’язниць, обслуговування військових потреб тощо). В Україні на це витрачалася майже третина всіх місцевих коштів. Самі ж місцеві потреби у фінансових ресурсах задовольнялися за “залишковим” принципом. Незважаючи на різні несприятливі умови, міське самоврядування відіграло важливу роль у розвитку міст. Найбільш позитивними були результати реформи у великих містах. Міські самоврядування мали власний бюджет, який складався з прибутків міських підприємств, різних податків, зборів, а також позик. Податкові надходження забезпечували більше половини всіх доходів [7, с. 24].

Місцеві фінанси поділялися на земські, міські та селянські. Найбільшими із земських джерел доходів були: - податки з нерухомого майна в містах та повітах. Розмір такого збору залежав від цінності та доходності об’єкта нерухомості, але не міг бути вищим за 3% на рік. Не підлягали оподаткуванню майно імператора, державні

споруди, зайняті урядовими установами, залізничні землі та будівлі;

- платежі за свідоцтва на право торгівлі та промислів. Розмір таких зборів визначався земськими зборами у процентному відношенні до ціни, що сплачувалась за свідоцтва у казну;

- судове мито, збори з паперу, які стягувались по цивільних справах, що вирішувалися мировими суддями та земськими головами та збір із свідоцтв, що видавалися мировими з’їздами на право клопотання по чужих справах [4, с. 8-9].

Джерела міських доходів були ширшими за земські, до них належали збори: з нерухомого майна, з документів на право торгівлі та промислів, з трактирних закладів, з актів, що видавалися міською владою, з продажу окремих видів рухомого майна на аукціонах, з товарів, що ввозилися чи вивозилися та за транзит річкових суден; за клеймування мір та ватів; за використання загальних мір та ваг на торгових місцях; допомоги з Державного казначейства та земських зборів. Крім того, міська дума мала право вводити додаткові збори: з візницького промислу, за собак, за коней та екіпажі, що перебували у приватному користуванні. Доходи сільських громад складалися переважно з установлених ними зборів на різні потреби. Об’єктом оподаткування були земля або робоча чоловіча сила.

На початку ХХ ст. система формування доходної частини місцевих бюджетів, як і система місцевих фінансів, у цілому на українських землях зазнала кардинальних змін. Причиною такого стану речей була Перша світова війна, що завершилася падінням Російської та Австро-Угорської імперій, та пов’язана із цим докорінна зміна суспільно-політичних, економічних, фінансових та правових відносин. Перша світова війна фактично зруйнувала бюджетну систему царської Росії, в якій єдиний бюджет взагалі перестав існувати, а інститут місцевого самоврядування фактично було знівельовано.

Після Лютневої революції ситуація в Україні корінним чином змінилась. Центральна Рада, намагаючись утворити Національний фонд, проголосила про перший вільний громадський податок на українську справу, який був добровільним і міг вноситися у будь-якому розмірі. Кошти планувалось використати для підготовки вчителів-українців, придбання літератури для українських шкіл, створення української академії наук, судової реформи [5, с. 186]. Це був місцевий український податок, адже всі інші кошти в той час йшли до центральної казни Тимчасового уряду.

Трохи пізніше, для поживлення фінансового ринку, було створене генеральне секретарство фінансів, до складу якого також входили департамент митних зборів і департамент простих податків. Але податки сплачувались досить мляво. Коштів катастрофічно бракувало, навіть на першорядні потреби. Тому 9 грудня 1917 р. Центральна Рада проголосила, що всі державні податки, які збираються на території УНР, визначаються державним скарбом України. Було засновано Головну скарбницю УНР, а всі казначейства стали її місцевими органами. Але це не поліпшувало справу. Декілька раз уряду доводилось друкувати гроші, розміри податків зростали, а також встановлювались нові. В Декларації Генерального Секретаріату від 12 жовтня 1917 р. відзначалось, що “потрібно ввести прогресивне оподаткування маєтків та податок на незаслужений приріст їх вартості” [3, с. 176].

Висновки. Зазначимо, що бюджетні відносини України

мають глибоке коріння, їх становлення відбувалося ще в часи Київської Русі, Гетьманщини, Запорізької січі.

Утворення Київської Русі зумовило формування перших державних доходів. До середини Х ст. податки не мали фіксованого і більш-менш систематизованого характеру. З розвитком феодальних відносин відбувалась еволюція данини. Вона перетворювалась частково у державні податки або в феодальну ренту на користь феодала.

Із розвитком Запоріжжя, його фінансова система набирає досить цивілізованої форми. Доходи Запоріжжя складались з воєнної здобичі, зовнішньої та внутрішньої торгівлі, королівських субсидій або царського жалування. Щодо податків, то їх види були досить різноманітними.

На українських землях, що входили до складу Російської імперії, правове регулювання місцевих фінансів здійснювалось російським імперським фінансовим законодавством.

На початку ХХ ст. система формування доходної частини місцевих бюджетів, як і система місцевих фінансів, у цілому на українських землях зазнала кардинальних змін. Причиною такого стану речей була Перша світова війна, яка фактично зруйнувала бюджетну систему царської Росії, в якій єдиний бюджет взагалі перестав існувати, а інститут місцевого самоврядування фактично було знівельовано.

Після Лютневої революції ситуація в Україні корінним чином змінилась. Центральна Рада, намагаючись утворити Національний фонд, проголосила про перший вільний громадський податок на українську справу, який був добровільним і міг вноситися у будь-якому розмірі. Але податки сплачувались досить мляво. Коштів катастрофічно не вистачало, навіть на першорядні потреби, тому всі державні податки, які збираються на території УНР, визначалися державним скарбом України. Але це не поліпшувало справу.

Література:

1. Билінін Я.В. Правове регулювання фінансового контролю в сфері міжбюджетних відносин : дис. на здо-

буття наук. ступ. к.юр.н. / Я.В. Билінін. - К., 2007. - 265с.

2. Городове положення 16 червня 1870 р. // Хрестоматія з історії держави і права України : навч. посіб. для юрид. вищ. навч. закл. і фак.-ів : у 2 т. / Гончаренко В.Д., Рогожин А.Й., Святоцький О.Д. / за ред. чл.-кор. Академії правових наук України В.Д. Гончаренка. Т. 1 - К. : Ін Юре. - 1997. - 463 с.

3. Копиленко О.Л. "Сто днів" Центральної Ради. - К.: Україна, 1992. - 202 с.

4. Латковська Т.А. Правовий статус суб'єктів виконання місцевих бюджетів за доходами : монографія / Т.А.Латковська, А.І. Гнатовська. - Одеса : Фенікс, 2014. - 228.

5. Мироненко О.М. Світоч української державності: Політико-правовий аналіз діяльності Центральної Ради/ Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, Акад. правових наук України. - К.: Б.в., 1995.- 327 с.

6. Музика О.А. Доходи місцевих бюджетів за українським законодавством : монографія / О.А. Музика. - К. : Атіка, 2004. - 344 с.

7. Налоги : Учебное пособие / Под. ред. Д.Г.Черника. - М.: Финансы и статистика, 1995.- 400 с.

8. Полонська-Василенко Н. Історія України: У 2 т. Т. 1. - К.: Либідь, 1995.- 672 с.

9. Сперанский С.И. План финансов / С.И. Сперанский // У истоков финансового права. - М., 2004. - 192 с.

10. Україна і світ. Історія господарства від первісної доби і перших цивілізацій до становлення індустріального суспільства. - К.: Генеза, 1994.- 368 с.

11. Юшков С.В. Нариси з історії виникнення і початкового розвитку феодалізму в Київській Русі. - К.: Наук. думка, 1992.- 352 с.

Афанасьєва К. М.,

аспірант ОДУВС

Надішла до редакції: 19.03.2017

УДК 343.137/137.3

ГЕНЕЗИС ВИКОРИСТАННЯ СПЕЦІАЛЬНОГО ДОСУДОВОГО (ЗАОЧНОГО) РОЗСЛІДУВАННЯ КРИМІНАЛЬНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ НА ТЕРЕНАХ УКРАЇНИ

Коперсак Д. В.

У статті розглянуто теоретичні аспекти історичного становлення інституту спеціального досудового (заочного) розслідування кримінальних правопорушень та становлення зазначеного інституту на території сучасної України, починаючи з часів Київської Русі та до сьогодення.

Ключові слова: кримінальний процес, спеціальне досудове розслідування кримінальних правопорушень, заочне розслідування, процесуальна форма.

В статье рассмотрены теоретические аспекты исторического становления института специального досудебного (заочного) расследования уголовных правонарушений и становления указанного института на территории современной Украины, начиная со времен Киевской Руси и до наших дней.

© Д.В. Коперсак, 2017

Ключевые слова: уголовный процесс, специальное досудебное расследование уголовных правонарушений, заочное расследование, процессуальная форма.

The article deals with the theoretical aspects of the historical establishment of the institute of special pre-trial (correspondence) investigation of criminal offenses and the formation of this institute in the territory of modern Ukraine, from the time of Kievan Rus to the present day.

Key words: criminal procedure, special pre-trial investigation of criminal offenses, correspondence investigation, procedural form.

Суспільна потреба у реформуванні правової системи, зокрема в кримінальному процесі, призвела до введення інституту спеціального досудового розслідування кримі-

ПІВДЕННОУКРАЇНСЬКИЙ
ПРАВНИЧИЙ ЧАСОПИС