
В. Орлик
(м. Кіровоград)

ОРГАНИ ФІНАНСОВОГО УПРАВЛІННЯ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ В УКРАЇНІ (КІНЕЦЬ XVIII – СЕРЕДИНА XIX ст.)

Історія фінансових органів, що діяли на терені України в період формування й розвитку буржуазного суспільства належить до числа важливих, але недостатньо досліджених у вітчизняній історіографії проблем. Вивчення еволюції державного апарату в етнічних українських губерніях, особливо його установ, які займалися фінансовим забезпеченням держави, має без перебільшення велике значення. У запропонованому дослідженні автор намагається дати узагальнюючу картину історії становлення фінансових органів Російської імперії в Україні.

Порушена проблема має певне висвітлення у науковій літературі, але вона переважно стосується історії установ фінансового управління і контролю, що діяли на території великоросійських губерній¹.

Для державного ладу царської імперії кінця XVIII – першої половини XIX ст. характерною була відсутність чітко визначеної компетенції більшості установ. Як правило, вони одночасно відали різними питаннями управління, інколи навіть непов'язаними між собою. Для виконання завдань фінансового управління створювався цілий ряд спеціальних органів, які за своїм функціональним призначенням та підпорядкуванням поділялися на дві великі групи: урядові й самоврядні. Зупинимося більш детально на урядових фінансових установах.

Внаслідок реформування системи управління, зокрема місцевого, в 1775 р. з'явилися губернські адміністративні установи на чолі з віце-губернаторами – казенні палати². Вони відали обліком податного населення, доходів і витрат у губернії, рекрутськими справами, здійснювали контроль за надходженням податків. Їм підпорядковувалися повітові казначейства – виключно касові установи, повноваження яких не виходили за межі прийому, збереження та видачі грошових коштів. Внаслідок наступу російського царизму на автономію України й введення губернського адміністративно-територіального поділу, замість полковосотенного, відповідно до “Учреждения о губерниях” 1775 р., казенні палати в 1782-1783 рр. стали реальністю життя Лівобережної, Південної та Слобідської України, а після третього поділу Речі Посполитої (1795 р.) – і Правобережної. З 1780 р. вони отримали в управління митниці. Після створення Міністерства фінансів у 1802 р. останні перейшли у його підпорядкування. До складу кожної з них входили: віце-губернатор, директор економії, радник, асесори й губернський скарбник. Структурно вони поділялися на п'ять відділів: господарчий, винний та соляний, казначейств, контрольний і лісовий³.

Казенні палати українських губерній у першій половині XIX ст. займалися веденням окладних книг про доходи з оброчних статей та з оренди маєтків, збиранням відомостей про посіви й урожаї, складанням



розкладок для казенних і старостинських селян під час рекрутських наборів, кошторисів для стягнення коштів на утримання волосних правлінь, що надходили разом із сумою на загальні земські повинності, укладанням контрактів під час наділення різних осіб орендними маєтками, передачею з торгів до оренди старостинських маєтків*, розглядом скарг старостинських селян на власників й управляючих, проведенням торгів на поставку провіанту для армії, припасів та посуду для військових шпиталів і казенних аптек та побудову провіантських магазинів⁴; розглядом позовів різних “присутствених” місць стосовно державного й церковного майна, видачею хлібних позик державним і старостинським селянам, проведенням торгів на відкуп казенних оброчних статей та – укладенням з відкупщиками контрактів⁵, вирішенням справ про зарахування до податних станів, переведенням міщан у купецтво й навпаки⁶. Вони також складали річні відомості про рух населення в своїх губерніях, розглядали справи про виключення з податних станів бажаючих прийняти чернечий сан, про підтвердження шляхетського стану і відповідно звільнення від сплати податків, окрім зборів на земські повинності з чиншової шляхти⁷. Казенні палати видавали розпорядження за указами сенату про допуск відкупщиків питних відкупів до їх утримання, контролювали ці останні⁸, ревізували річні звіти й книги повітових казначейств, “присутствених” місць, поліції, городничих, звіти губернської контори, складали щорічні відомості із загальних державних доходів, генеральний губернський звіт з питань доходів, видатків та грошових залишків⁹, контролювали лісове господарство¹⁰. Крім того, вони займались обліком і перевіркою доходів та видатків губернії, складанням звітних відомостей для губернатора й департаментів Міністерства фінансів, давали розпорядження стосовно видачі повітовим казначействам необхідних коштів¹¹.

Особливий комітет з розробки проекту нових штатів губернського управління на чолі із сенатором Васильчиковим у 30-х роках XIX ст., сформулював три основні принципи ефективності діяльності казенних палат:

- 1) призначення такої кількості чиновників, яка, дійсно, необхідна для виконання передбачених завдань;
- 2) призначення їм належного утримання;
- 3) забезпечення канцелярських витрат¹².

На державне значення другого із зазначених принципів указував у 1831 р. міністр внутрішніх справ Закревський, який вважав, що лише при покращенні матеріального забезпечення службовців можливі позитивні результати в галузі управління. Адже не можна очікувати старанності від людини, яка наважується служити за мізерну платню і неспроможна не лише забезпечити сім'ю, а й прогодувати її¹³. Подальше реформування системи місцевого управління намагалися здійснювати, виходячи з наведених принципів, але це не завжди вдавалося.

Таким чином, у досліджуваній період усе фінансове управління гу-

* Див. Гуржій І. Розклад феодально-кріпосницької системи в сільському господарстві України першої половини XIX ст. – К., 1954. – С.25.



берній зосереджувалося в казенних палатах, повноваження яких з часом були дещо звужені. Після створення Міністерства державного майна та його місцевих підрозділів протягом 1837-1838 рр. казенні палати зменшувалися на один відділ*. З введенням посади віце-губернатора як помічника губернатора з питань загального управління¹⁴ казенні палати очолили їх голови. Вони призначалися і звільнялися “височайшою владою” за поданням міністра фінансів. За положенням голова був третьою особою в губернії. Проте, як цілком справедливо зазначав російський дослідник П.Зайончковський, фактично останній став не третьою, а другою особою. Адже він, на відміну від віце-губернатора, належав іншому відомству, користувався певною самостійністю, очолюючи окрему галузь губернського управління, й як правило, мав більший чин, ніж перший¹⁵. З 53 голів казенних палат на початку 1853 р. 29 осіб (54,7%) мали чин дійсних статських радників, 22 (41,5%) – статських радників та 1 (1,9%) – колезького радника, у той же час серед віце-губернаторів було лише 5 дійсних статських радників, а 21% становили колезькі радники¹⁶. Офіційні доходи голів казенних палат були більшими, ніж віце-губернаторів, на 25 – 40%¹⁷.

До складу оновленої казенної палати, окрім голови, входили: радник, губернський скарбник, губернський контролер й асесори. Разом вони становили загальне “присутствіє” останньої. Окрім цього, казенна палата мала канцелярію, чиновників з особливих доручень, різноманітних наглядців та ревізорів з акцизної частини¹⁸. Під керівництвом губернського контролера складалися генеральні звіти казенної палати з подальшим затвердженням їх загальним “присутствієм”¹⁹.

Окрім різноманітних податків і зборів, значну частину державного доходу в Російській імперії становили також митні платежі. Митниці, крім фіскальних функцій, виконували й поліцейські, зокрема наглядали за дотриманням норм, що стосувалися контролю над зовнішньою торгівлею. Важливе місце в їх діяльності посідала боротьба з контрабандою²⁰. В другій половині XVIII ст. в Російській імперії ліквідовуються внутрішні митниці. Після третього поділу Речі Посполитої (1795 р.) на території Правобережної України створюються Волинська, Брацлавська та Подільська губернії. Колишні прикордонні митниці ліквідовувалися відповідно до указу Катерини II сенату від 8 серпня 1795 р. Вони переносилися на нові межі імперії, зокрема в міста Ямпіль на Брацлавщині, Жванець, Волочинськ і Радзивілів на Поділлі й Володимир на Волині²¹.

Ефективність митного контролю була досить незначною. Військовий міністр Барклай де Толлі у 1810 р. виявив незадовільний стан охорони кордону в західних губерніях. У цьому регіоні іноземні купці при сприянні митників за відповідну платню ввозили до країни без сплати мита великі партії товарів. Покращити цю вкрай негативну ситуацію було покликане “Положення про влаштування військової сторожі на кордонах західних губерній” 1811 р., відповідно до якого по всьому периметру сухопутного кордону від містечка Поланген Курляндської

* Відповідно до інструкції 1831 р. (ПСЗ. – Т. VI. – №№ 4832, 4833) казенні палати поділялися на 6 відділів: господарчий, лісовий, питних зборів, казначейств, соляний та контрольний.



губернії до містечка Ягорлик Подільської губернії створювалися 150-ти-верстові дільниці, для охорони яких командувалися полки донських козаків²². Того ж року затверджено митний статут, згідно з яким на митниці покладалася функція пропуску через кордон товарів та осіб і стягнення з них відповідних зборів. Після прийняття цього статуту 1819 р. охорона державного кордону покладалася на митну, і згодом прикордонну сторожу Міністерства фінансів²³, козачі частини переводилися на другу лінію, за дві-три версти від лінії митних об'їждчиків. Митна політика першої чверті ХІХ ст. провадилася під гаслом "фритредерства" тобто вільної торгівлі, особливо після розгрому Наполеона та проведення Віденського конгресу, проекти якого передбачали створення в Європі території, вільної від митних платежів.

В Одесі у 1817 р. було створено особливу митну систему – порто-франко, яка проіснувала 40 років. Місто з прилягаючою територією виділялося із загальної митної території російської імперії, межі якої огорожувалися й охоронялись. Останнє було досить проблематичним, оскільки ця зона була огорожена ровами, валами і не освітлювалася в нічний час, що сприяло розвитку контрабанди²⁴. У ній дозволялося не лише вивантажувати та зберігати товари, а й переробляти їх без усіляких мит і обмежень, поки вони не вивозилися на митну територію імперії. Такий крок царської влади, спрямований на залучення іноземних купців, зумовлювався обмеженими капіталами вітчизняного купецтва та майже повною відсутністю торговельного флоту²⁵. Існування порто-франко мало як позитивні, так і негативні наслідки для регіону. Південь України був районом розвитку товарного хліборобства. Залучення іноземних купців до експорту зерна сприяло притоку капіталів до регіону й розвитку там підприємництва. Російський дослідник В.Золотов зазначав, що на цій торгівлі економічно зросла та розбагатіла значна частина купецтва, яка отримувала значні прибутки, перепродуючи зерно іноземним компаніям і купцям для експорту його за кордон²⁶. У той же час система порто-франко мала негативні наслідки для розвитку в регіоні вітчизняної мануфактурної промисловості, яка не витримувала конкуренції з іноземною.

Учасники Віденського конгресу особливу увагу приділили Польщі*, значну частину якої Росія отримала саме відповідно до його рішень. Йдучи назустріч вимогам Австрії, російський уряд дозволив пропуск товарів із значно зменшеним митом через Гусятинську митницю²⁷. Загалом же для торгівлі у прикордонних регіонах митні пільги надавалися Австрії й Пруссії, а українське Поділля та його митниці перетворювалися "на центр комунікацій, якими йшли товарні потоки з України до Данціга (Гданська) і Кенігсберга"²⁸. Все це знайшло закріплення в митному тарифі 1819 р., який завдав значної шкоди вітчизняним виробникам,

* Стаття ХХІХ Акту віденського конгресу від 5 травня 1815 р. декларувала, що, "бажаючи сприяти свободі привозу та вивозу товарів між згаданими областями, що становили раніше Королівство Варшавське, сторони, що домовляються, погодилися призначити комісарів, яким буде доручено розглянути торгові узаконення і тарифи, нині існуючі, представити проекти для кращого встановлення всього, що цієї торгівлі стосується, й особливо для запобігання усіляким зловживанням та утискам з боку митних чиновників".



продукція яких була неконкурентноспроможною у порівнянні із західно-європейською. Статут введено в дію з 1820 р. Саме на той рік припав пік імпорту європейських товарів у Росію²⁹. Усвідомлюючи пагубність для економіки країни провадження ліберальної митної політики, уряд царської імперії ще в 1821 р. приступив до розробки нового тарифу, який було введено у дію в 1822 р. Після цього митна політика набула відкрито протекціоністського курсу. Посилилася й охорона кордону та відповідна варта. Для допомоги митним об'їждчикам з 1823 р. залучали піші воїни – стражники. Так, зокрема для влаштування сторожі на сухопутному кордоні Одеського митного округу Міністерство фінансів виділило як об'їждчиків 78 гусар з полкових нижчих військових чинів³⁰. Зважаючи на неефективність боротьби з контрабандою злидених митників, уряд виділяв на утримання останніх по 400 руб. на кожного³¹. Митну варту у 1835 р. було перейменовано на прикордонну, яка на території українських губерній мала одну лінію, за винятком лише Радзівілівського митного округу, в якому існувало дві останні. “Передова лінія була розташована на самій смузі кордону, а друга – за 5 верст від неї”³².

У середині XIX ст. в Україні існувала сформована система митниць. Так, зокрема, відповідно до статуту 1857 р., в українських губерніях існувало 6 митних округів: Радзівілівський, Скулянський, Одеський, Феодосійський, Керч-Єнікальський, Таганрозький та 20 митниць.

Окрім спеціальних фінансових установ, діяльність яких була постійною, створювалися і тимчасові, як, наприклад, “Ліквідаційна комісія для ліквідації боргів конфіскованих маєтків” учасників польського повстання 1830-1831 рр. Таку комісію зокрема у Волинській губернії створено у жовтні 1832 р.³³ Маючи в своєму штатному розписі 18 осіб, вона розглядала справи про управління конфіскованими маєтками 60 учасників повстання³⁴. Загалом же алфавітний список налічував 151 повстанця у Волинській губернії³⁵.

В наслідок реформи управління державними селянами, проведеної П.Д. Кисельовим у другій половині 30-х рр. XIX ст., з'явилася нова структура – Міністерство державного майна та його місцеві підрозділи – палати державного майна*, які із січня 1839 р. стало створено у 16 губерніях імперії, в тому числі й українських, зокрема у Катеринославській, Полтавській, Харківській та Чернігівській³⁶, а в Київській губернії відкрито тимчасове відділення державного майна казенної палати³⁷. У травні того ж року палати державного майна з'явилися в Херсонській і Таврійській губерніях³⁸. На останні відповідно до квітневого 1838 р. “Установлення про управління державним майном у губерніях”, покладалися значні фінансові функції, зокрема складання селянських кошторисів мирських видатків. Найбільш детально регламентувалися процедури, пов'язані з розкладкою та збиранням податків і оброку, зокрема із стягненням грошових недоїмок³⁹.

Розглядаючи діяльність фінансових органів Російської імперії, не

* В основу місцевого управління державними селянами було покладено чотири ступеневу адміністративну систему - губернія - округ - волость - сільське товариство, відповідно до якої на губернському рівні створювалися палати державного майна, на окружному - окружне управління державним майном, а на рівні волості й села власні управління.

можна залишити поза увагою й того, що існував ряд схем, за якими “нечисті на руку” службовці намагалися привласнити державні кошти, – це операції з векселями⁴⁰, розтрата та ін. Губернатори, у кінці XVIII – першій половині XIX ст. відчували себе своєрідними удільними князками, сприймаючи підвладні їм губернії як свого роду феодалні волвдіння. Теза про те що у Російській імперії існувало нечуване за своїми розмірами і поширенням казнокрадство, особливо серед вищих чинів держави новою не була, Є. Тарле писав, що ця проблема не лише серйозно турбувала Миколу I, а й дратувала його⁴¹.

Таким чином, короткий огляд діяльності та повноважень органів фінансового управління Російської імперії в Україні свідчить, що до середини XIX склалася детально регламентована і законодавче забезпечена їх система. Вона, як і інші бюрократичні установи того часу реалізовувала свої функції у межах існувавшого державного механізму із властивими йому вадами. Робота над забезпеченням доходної частини бюджету країни, справлянням податків і митних платежів, стягнення недоїмок, змушувала урядовців та чиновників підрозділів міністерства фінансів шукати шляхи реформування фінансової системи держави, заклала основи буржуазних реформ 60-80-х рр. XIX ст.

¹ Алексеенко М.М. Действующее законодательство о прямых налогах. – СПб., 1879. – 250 с.; Алексеенко М.М. О подушной подати в России. – Х., 1870. – 29 с.; Лебедев В. О поземельном налоге. – СПб., 1868. – 254 с.; Лебедев В.А. Финансовое право. Учебник. – М.Серия «Золотые страницы финансового права России», 2000. – 461 с.; Озеров И.Х. Финансовое право. Конспект лекций (Бюджет, формы взимания и местные финансы). – М., 1901; Сакович В.А. Государственный контроль в России. – Ч.1. – СПб., 1896. – 358 с.; Козловский Я.И. Казенные палаты и подведомственные им учреждения в России. История и современное устройство их. – Рига, 1901. – 853 с.

² Полное собрание законов Российской империи. – Т. XX. – № 14392.

³ Державний архів Київської області (Далі ДАКиО). – Ф.280, оп.1, спр.688., арк.249-316.

⁴ Там само. – Арк.249зв.-252зв.

⁵ Там само. – Арк.252зв.-254зв.

⁶ Там само. – Арк.255зв.-256зв.

⁷ Там само. – Арк.259зв.-262зв.

⁸ Там само. – Арк.269зв.-274.

⁹ Там само. – Арк.295зв.

¹⁰ Там само. – Арк. 295зв.-315зв.

¹¹ Там само. – Арк. 278зв.-289зв.

¹² Там само. – Арк.2.

¹³ Вернадский Г.В. История права. // Серия “Мир культуры, истории и философии”. – СПб., 1999. – С. 69-70.

¹⁴ ПСЗ. – Т.ХІІ. – №10303.

¹⁵ Зайончковский П.А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. – М., 1978. – С. 163.

¹⁶ Там само.

¹⁷ Там само. – С. 77.

¹⁸ Сакович В.А. Государственный контроль в России. – Ч.1. – СПб., 1896. – С.100.

¹⁹ ДАКО. – Ф.280., оп.1., спр.1038. – Арк.7-8.

²⁰ Бернар И., Колли Ж.–К. Толковый экономический и финансовый словарь:

-
-
- французская, русская, английская, немецкая, испанская терминология: В 2-х тт. – Т. I – М., 1997. – С. 608.
- 21 ДАКО. – Ф.280, оп.175, спр.283., арк.1.
- 22 Дмитриев С.С. Пограничная служба в России в первой половине XIX века. // Пограничник. – 1944. – №7-8. – С.44.
- 23 Марков Л.Н. Очерки по истории таможенной службы. – Иркутск, 1987 – С. 47.
- 24 Там само.
- 25 Дружинина Е.И. Южная Украина в период кризиса феодализма 1825-1860 гг. – М., 1981. – С.194-195.
- 26 Золотов В.А. Внешняя торговля Южной России в период первой половины XIX в. – Ростов н/Д., 1963. – С.161.
- 27 Лодыженский К. История русского таможенного тарифа. – СПб, 1886. – С. 181.
- 28 На митних кордонах України. Дніпровський регіон. – Дніпропетровськ. – 2001. – С.24.
- 29 Лодыженский К. Указ. соч. – С.189.
- 30 Державний архів Одеської області. – Ф.40., оп.2., спр.4., арк.2.
- 31 Там само. – Арк.2зв.
- 32 На варті митних рубежів. Митна справа на Слобожанщині: 1660-1870-1992-2000. – Харків, 2000. – С.19.
- 33 Державний архів Житомирської області – Ф.22, оп.2, спр.1, арк.22.
- 34 Там само. – Арк.48-48зв.
- 35 Там само. – Ф.22., оп.1., спр.463., арк.1-70зв.
- 36 Там само. – Ф.118., оп.13, спр.29., арк.39-42.
- 37 Там само. – Арк.45.
- 38 Там само. – Арк.103зв.
- 39 Дружинин Н.М. Государственные крестьяне и реформа П.Д.Киселева. – Т.1. – М. – Л.:1946 – С. 532
- 40 ДАКО. – Ф.294, оп.1, спр.182., арк.117.
- 41 Тарле Е.В. Сочинения. – Т.VIII. – М., 1959. – С.70.

