

УДК 51.74(477)

І.М. РЯЗАНЦЕВА, Харківський національний університет внутрішніх справ

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІЦІЇ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ З ПРОТИДІЇ ФІНАНСОВИМ ПРАВOPOPУШЕННЯМ В УКРАЇНСЬКИХ ГУБЕРНІЯХ НА ПОЧАТКУ ХХ СТ.

Ключові слова: поліція, фінанси, правопорушення

Початок ХХ ст. став завершальним етапом у тривалій та насиченій подіями історії Російської імперії. Значний її пласт був пов'язаний із розвитком українських земель. Фінансові реформи 1890-х рр., проведені за ініціативою та під керівництвом Міністра фінансів Російської імперії С.Ю. Вітте, призвели до зміцнення імперської валюти, стабілізації фінансового ринку в державі.

Разом із тим, в суспільно-політичному житті накопичувалися системні кризові моменти, пов'язані з нездатністю самодержавства своєчасно і адекватно реагувати на виклики часу, розв'язувати суперечності. Посилили негативні тенденції перша світова економічна криза 1900–1903 років, невдала російсько-японська війна спричинили революційний вибух першої російської революції. Не минуло надто багато часу стабілізації після спаду революційних хвиль, як улітку 1914 р. розпочалася Перша світова війна, яка змусила всіх своїх учасників максимально напружити наявні економічні, в тому числі фінансові ресурси. Посилення витрат на оборону, на забезпечення діючої армії обумовили виникнення нових, не бачених раніше умов господарської діяльності.

Фінансова нестабільність була неодмінним супутником вказаних кризових явищ. Зростав внутрішній борг у Російській імперії. Активізувалися розкрадачі, шахраї різних мастей, посилювалася тенденція до посадо-

вих злочинів, притаманна умовам ослаблення державного апарату. Для протидії такого роду правопорушенням держава мусила мобілізувати всі свої спеціально уповноважені контрольні та охоронні структури. У будь-якому випадку саме соціально-економічна та суспільно-політична криза проявляє достатність чи недостатність можливостей державного апарату та його охоронної складової для забезпечення фінансової стабільності та контролю за ситуацією.

Як наслідок, дана стаття має на меті з'ясувати, яким чином держава, у першу чергу її поліцейські органи протидіяли фінансовим деліктам у кризових умовах початку ХХ ст. (на матеріалах українських земель у складі Російської імперії). Її досягнення дозволить, з одного боку, відновити певні прогалини в історії органів внутрішніх справ нашої держави, з іншого, доповнити загальну історико-правову картину досліджуваного періоду.

Слід зауважити, що у нашій розвідці ми звертаємося до проблеми не уперше. До революції до неї зверталися окремі автори у статтях переважно публіцистичного спрямування. Вони досліджували її у контексті аналізу загального стану імперських фінансів. Тут варто назвати праці М.І. Боголепова [1], Л.К. Буха [2], П.П. Гензеля [3], інших. Організаційна будова, компетенція, у тому числі щодо протидії правопорушенням у сфері фінансів, органів поліції як складової органів місцевого державного управління в Російській імперії, у загальних рисах викладені в монографії І.М. Страховського [4].

У радянський період фінансове становище Російської імперії не ставало предметом спеціальних досліджень (принаймні у довоєнні часи). Згодом до дослідження діяльності поліції (як загальної, так і політичної) зверталися Р.С. Мулукаєв [5–7], З.Г. Перегудова [8], інші автори. При цьому основна увага приділялася діяльності поліції як інструмента боротьби царату з революційним, перш за все робітничим рухом. Організаційно-правові характеристики поліцейських заходів щодо припинення фінансових правопорушень радянськими дослідниками не вивчалися. Крім того, специфіка державно-правового

устрою Російської імперії на українських землях, як правило, не бралася до уваги.

З відродженням української національної державності дослідження з історії поліції Російської імперії почали здійснюватися не лише на новому фактичному матеріалі, переважно місцевому, але й з використанням більш широкої, не однобічної, не упередженої ідеологічно методології. Фундаментальний характер мало монографічне дослідження історико-правової характеристики карального апарату Російської імперії на українських землях в останній чверті століття її існування [9]. Окремі розділи і підрозділи в цій роботі присвячені як політичній, так і загальній поліції.

Низка праць з поліцейської проблематики були створені учнями О.Н. Ярмиша у кінці ХХ – на початку ХХІ століття. Фінансово-правовим аспектам діяльності органів поліції, а також протидії фінансовим правопорушенням вони спеціального місця у своїх роботах не приділяли. Винятком тут є монографія О.М. Головка [10], присвячена участі адміністративно-поліцейського апарату, органів самоврядування в управлінні державними фінансами Російської імперії на українських землях у кінці ХVІІІ – на початку ХХ ст.

Таким чином, діяльність органів внутрішніх справ Російської імперії на українських землях щодо протидії фінансовим правопорушенням на початку ХХ ст., а також її організаційно-правовим засадам на цей час спеціально вченими в галузі науки історії держави і права не досліджувалася.

Правові характеристики поліцейської діяльності щодо протидії фінансовим правопорушенням на початку ХХ ст. мали свої особливості не лише внаслідок наявних соціально-правових умов, а й тих суттєвих фінансових реформ, які мали місце у попередній період. Так, з'явилися спеціалізовані органи управління державними фінансами на місцях, до компетенції яких була віднесена і охоронна функція. Мова йде про акцизні органи і податних інспекторів. У боротьбі з недоїмками, розкраданнями державних коштів, контрабандою вони зобов'язувалися чинним законодавством Російської імперії взаємоді-

яти з органами загальної поліції.

Компетенція органів управління державними фінансами в останні роки ХІХ – перші ХХ століття постійною не лишалася. Так, у 1899 р. на податних інспекторів було покладено відповідальність щодо нагляду за оподаткуванням селянських земель. При цьому заходи зі стягнення недоїмок з поземельного податку вони здійснювали спільно з місцевими органами загальної поліції [11, с.152]. Того ж року побачило світ «Положення про податних інспекторів та їх помічників» [12]. Уже через рік його норми були деталізовані «Наказом податним інспекторам і їх помічникам» [13]. Згідно з вказаними нормативно-правовими актами органи загальної поліції були зобов'язані виконувати вказівки податних інспекторів відповідних округів у питаннях, що стосувалися стягнення податкових недоїмок та ухилення від сплати податків. Однак, при цьому про випадки невиконання вказівок податних інспекторів чинами загальної поліції перші повинні були доповідати казенним палатам, тобто зазначені вказівки мали по суті рекомендаційний характер.

На практиці ця взаємодія нерідко призводила до непорозумінь, а часом і дійсно кумедних випадків, особливо коли місцеві органи загальної поліції керувалися старим російським бюрократичним правилом «держать и не пущать». В.Р. Жвалюк у своєму дисертаційному дослідженні навів один такий приклад, який, на нашу думку, є досить показовим в умовах низької політичної та правової культури, малоосвіченості, бюрократизму та консерватизму дореволюційного низового державного апарату. Справа мала місце на самому початку ХХ ст.: «...у грудні 1901 р. податний інспектор 1-ї дільниці м.Харкова отримав через казенну палату листа свого колеги з Гжатського повіту Смоленської губернії з проханням стягнути і направити до тамтешнього казначейства 30 руб. недоїмки з селянина Олександра Федорова, який, за відомостями в Гжатську, виїхав до Харкова. Листування податного інспектора з приставом 1-ї поліцейської дільниці Харкова тривало до 3 квітня наступного року. Поліція продемонструвала «високий професіона-

лізм», виявивши і поставивши вимогу про негайну сплату недоїмки одразу трьом Олександром Федоровим. Один з них виявився студентом, інший донським козаком, третій – селянином, але зовсім не Смоленської губернії. Давши відповідні письмові пояснення і довівши свою непричетність до «гжатської недоїмки», всі троє були звільнені від відповідальності, а до Гжатська був направлений «відмовний» лист» [14, с.168].

Виникнення подібних ситуацій не в останню міру обумовлювалося тим, що місцеві органи прямого оподаткування в Російській імперії, у тому числі на українських землях у її складі, не мали, з одного боку, належних примусових повноважень, а з іншого – власних виконавчих органів, зокрема щодо припинення податкових правопорушень. В.Р. Жвалюк наводить й інші приклади непорозуміння між податними інспекторами і місцевими поліцейськими інституціями. Причиною цього були більш висока динаміка удосконалення місцевої фінансової адміністрації порівняно з органами загальної поліції. Мала місце й інша причина: «Високий освітній ценз і кваліфікація податних інспекторів, прагнення максимально точно оцінити платіжну спроможність суб'єктів оподаткування і створити умови для розширеного відтворення виробництва вступали в протиріччя і з персональним складом, і обтяженістю різноманітними і нерідко не зв'язаними між собою функціями місцевої поліції» [14, с.168–169]. Таким чином, на ефективність дій органів загальної поліції щодо протидії правопорушенням у фінансовій сфері негативно впливали і суперечності в підходах до комплектування та особового складу місцевого поліцейського та фінансового апарату в Російській імперії, зокрема в українських губерніях.

Іншим проявом цих об'єктивно існуючих суперечностей стало виявлення податними інспекторами зловживань і порушень власне місцевих органів загальної поліції у сфері протидії фінансовим правопорушенням. У існуючій сучасній українській історико-правовій науковій літературі наведено чимало подібних прикладів, ґрунтованих на документальних джерелах [14, с.169–170].

У сфері обігу державних фінансів у Російській імперії починаючи з XVI ст., з часів виникнення і становлення Московського царства особливу, визначальну роль відігравало оподаткування виробництва і торгівлі алкогольними напоями. Протягом усієї російської історії «смугами» змінювалися періоди державної монополії на продаж (або вироблення, або і те, й друге) спирту і виробів із нього та акцизного оподаткування, яке віддавалося у приватні руки і носило назву «відкуп». В Україні подібне явище називалося «орендою» («горілчаною орендою») [15, с.48–49]. У кінці XIX ст. загальна поліція була законодавчо визначена як один із суб'єктів нагляду за торгівлею спиртними напоями. Особливу увагу органи загальної поліції до введення у 90-х роках XIX ст. державної монополії на обіг алкоголю мали приділяти роздрібній торгівлі алкогольними напоями [15, с.172].

Саме правопорушенням у сфері обігу спиртних напоїв особливу увагу приділяли органи політичної поліції в українських губерніях. Щоправда, їх цікавила не стільки охорона державних фінансів, скільки можливість антиурядової агітації у «питних домах» як місцях постійного скупчення народу [16, с.85].

Повноваження органів загальної поліції щодо участі у припиненні правопорушень у сфері непрямого оподаткування, передусім алкогольних напоїв, визначалися нормативно-правовими актами як Міністерства внутрішніх справ, так і Міністерства фінансів Російської імперії. Так, станові пристави як своєрідні «дільничні» у XIX – на початку XX ст. зобов'язувалися проводити дізнання з приводу порушення акцизного законодавства. Такі повноваження вони отримували, якщо відповідний акцизний чиновник об'єктивно не мав можливості провести таке дізнання. Здійснювалось воно органами загальної поліції самостійно. Низка повноважень покладалася у наданні допоміжних функцій органам акцизного нагляду у протидії фінансовим правопорушенням [9, с.37].

На початку XX ст. органи загальної поліції Російської імперії на українських землях виконували також допоміжні завдання щодо сприяння діяльності митних установ у про-

тидії контрабанді та іншим порушенням фінансових інтересів держави. 27.08.1901 р. була затверджена нова Інструкція митним установам. Згідно з нею визначалися випадки обов'язкової участі представників місцевої поліції в здійсненні тих чи інших дій митних урядовців, зокрема присутності при знищенні, в установлених законом випадках, тих чи інших товарів при митницях [17, с.31–32].

Революційні події початку ХХ ст. дали поштовх новій формі злочинних посягань на державні фінанси Російської імперії. Вона мала найбільш небезпечний прояв і полягала у відкритих збройних нападах на фінансові установи різного спрямування і підпорядкування – так званих експропріаціях. До них все більше долучалися не стільки загально кримінальні елементи, скільки представники екстремістських революційних організацій. До останніх належали соціалісти-революціонери (есери), анархісти різноманітних спрямувань, і нерідко – соціал-демократи (представники «лівого» крила – більшовики).

Офіційне діловодство поліцейських установ початку ХХ століття показує, що вони певною мірою прогавили зародок «політичного» бандитизму під час першої російської революції. Він мав вигляд розбійних нападів та озброєних пограбувань і був характерним для значних міст – пролетарських центрів, де дислокувалися контори і відділення державних банків, казначейства, ощадні каси, інші фінансові установи. Слід зауважити, що ці збройні напади на практиці важко було відрізнити від проявів тероризму. Нерідко ці акції (терор і експропріації) проводилися одними й тими ж бойовими організаціями згаданих вище політичних партій. Таким чином добувалися кошти для діяльності опозиційних цартові революційних політичних угруповань, тероризувалося населення, знаходилися ресурси для утримання лабораторій з виготовлення кустарних вибухових пристроїв і озброєння, конспіративних квартир тощо.

У період першої російської революції органи політичної поліції на місцях, зокрема в Україні як одному із центрів активного антиурядового руху були представлені губернськими жандармськими управліннями та жа-

ндармськими поліцейськими управліннями на залізницях. Форми і методи їхньої боротьби з революційним рухом були на початку ХХ ст. досить застарілими [18, с.101–102]. Зі збройними нападами на фінансові установи в українських містах зіткнулися передусім чини загальної поліції, які не були готові до такого роду повороту подій. У «Звіті про діяльність розшукового відділення Київської міської поліції за 1906 р.» вказувалося: «Революційні негідники вміло і вчасно скористалися цією кризою робітників і стали сіяти серед них смуту анархізму, комунізму і максималізму. Під впливом цієї пропаганди, серед безробітних організувалися великі розбійні зграї... Прикладу цих розбійників нової формации слідували і чимало професійних злодіїв і теж кинулися на грабежі та розбої, які вони раніше не наважувалися вчинювати. Надзвичайними зусиллями чинів розшукової поліції (виділено нами. – І.Р.) вдалося виявити в самому зародку всі зграї так званих «експропріаторів» і, завдяки понесеному ними суворому покаранню за вироками військових судів, всі ці розбої або «експропріації» припинилися, так що м. Київ порівняно з іншими крупними містами відносно всіляких «експропріацій» складає щасливий виняток.

Описані вище злочинні дії, що супроводжувалися нерідко вбивствами жертв злочинів, у зв'язку з часто повторюваними випадками вбивств на партійному ґрунті не могли не мати згубного впливу на моральність нижчих верств суспільства і, головним чином, негідників і злочинців-рецидивістів» [19, с.325–334, 330–331]. Отже, у цьому напрямі протидії злочинам проти державних фінансів обов'язки, форми і методи діяльності органів політичної та загальної поліції, на нашу думку, практично не відрізнялися.

Одним із важливих недоліків у організації діяльності місцевих органів і загальної, і політичної поліції Російської імперії, у тому числі на українських землях щодо боротьби з правопорушеннями у сфері державних фінансів, стало, на нашу думку, те, що назрілі реформи так і не були проведені. Створення мережі охоронних відділень у великих містах України як органів політичної поліції бу-

ло обумовлене завданнями збереження самодержавства і боротьби з революційним рухом в усіх його забарвленнях і відтінках. На охорону державних фінансів від протиправних посягань, на нашу думку, ці зміни не вплинули. У той же час, органи загальної поліції, по суті зберігали ту саму компетенцію та організаційну структуру, що й у останній третині XIX століття. Неодноразові задуми щодо проведення реформ загальної поліції, зокрема тієї, яка належала до однієї із століпінських, розпочалася у 1906 р., але завершена так і не була [18, с.88–89].

Таким чином, у останні роки існування Російської імперії повноваження місцевих органів загальної поліції на українських землях, як і в державі в цілому щодо участі в управлінні державними фінансами та протидії правопорушенням і особливо злочинам у цій сфері, зводилися до наступного:

- припинення недоїмок щодо різноманітних обов'язкових платежів та забезпечення їх стягнення в бюджет;
- припинення фальшивомонетництва;
- сприяння забезпеченню державних інтересів і протидії фінансовим правопорушенням у діяльності органам акцизного нагляду (органам непрямого оподаткування) та митним установам;
- виявлення правопорушень у фінансовій сфері під час ревізії документації кредитних установ (позичкових кас).

Отже, органи загальної та політичної поліції Російської імперії на українських землях на початку XX ст. протидіяли фінансовим правопорушенням у складних і неоднозначних умовах революції 1905-1907 рр. і першої світової війни. Надзвичайщина активізувала як загально кримінальну злочинність, так і зловживання службовим становищем. Більш детальний опис цих явищ виходить за межі даної статті. Збереження повноважень поліції щодо припинення і розкриття злочинів й інших правопорушень у сфері державних фінансів відбувалося на тлі розширення відповідної компетенції спеціалізованих органів фінансового управління держави, передусім місцевих. Вказані протиріччя зберігалися до останніх років існування Російської імперії.

ЛІТЕРАТУРА

1. Боголепов М. И. Финансы, правительство и общественные интересы / Боголепов М. И. – СПб. : Изд-во О. Н. Поповой, б.г. – 333 с.
2. Бух Л. К. О государственных финансах / Бух Л. К. – СПб. : Книгопечатня Шмидт, 1906. – 86 с.
3. Гензель П. Финансовая реформа в России / Гензель П. – Вып.1. – М., 1916. – 2, 49 с.
4. Страховский И. М. Губернское устройство (правительственные учреждения) / Страховский И. М. – СПб. : Сенат. тип., 1913. – 168 с.
5. Мулукаев Р. С. Полиция и тюремные учреждения дореволюционной России / Мулукаев Р. С. – М. : Высш. шк. МООН РСФСР, 1964. – 28 с.
6. Мулукаев Р. С. Система внутренних дел дореволюционной России / Мулукаев Р. С. – М., 1978. – 346 с.
7. Мулукаев Р. С. Полиция в России (XIX в. – начало XX в.) / Мулукаев Р. С. – Н.Новгород, 1993. – 104 с.
8. Перегудова З. И. Политический сыск в России (1880–1917) / Перегудова М. И. – М., 2000. – 418 с.
9. Справочная книга для руководства чинов полиции по исполнительской их деятельности / сост. Ив. Чулков. – 3-е изд., испр. и доп. – М. : Тип. Снегирева, 1883. – 143 с.
10. Головкин О. М. Участь административно-полицейского аппарата, органов самоуправления в управлении державными финансами Російської імперії на українських землях (кінець XVIII – початок XX ст.) : монографія / Головкин О.М. – Х. : СИМ, 2005. – 176 с.
11. Головкин О. М. Фінансова адміністрація Російської імперії в Україні (кінець XVIII – початок XX ст.) : монографія / Головкин О. М. – Х. : СИМ, 2005. – 447 с.
12. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 3-е. – Т. XIX. – № 16939.
13. Собрание узаконений и распоряжений правительства, изданных при Правительствующем Сенате Российской империи. – 1900. – № 62. – Ст. 1371.
14. Жвалюк В. Р. Податкові органи Російської імперії в Україні у другій половині XIX –

на початку ХХ с.: організаційно-правові засади діяльності: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.01 / Жвалюк В. Р. – Х., 2000. – 231 с.

15. Гончарук В. Я. Правове регулювання виробництва і обігу спиртних напоїв у Російській імперії в кінці ХVІІІ – на початку ХХ ст. : монографія / Гончарук В. Я. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – 234 с.

16. Ярмыш А. Н. Наблюдать неотступно...: Административно-полицейский аппарат и органы политического сыска царизма в Украине в конце ХІХ – начале ХХ вв. / Ярмыш А. Н. – К. : Юринформ, 1992. – 186 с.

17. Инструкция таможенным учреждениям. – СПб. : Книговед, 1901. – 93 с.

18. Ярмыш О. Н. Каральный аппарат самодержавства в Украине у кінці ХІХ – на початку ХХ с. : монографія / Ярмыш О. Н. – Х. : Консум, 2001. – 288 с.

19. Отчет о деятельности сысканого отделения Киевской городской полиции за 1906 г. // Антологія сыску: в 14 т. / відп. ред.: Ю. І. Римаренко, В. І. Кушнерець. – К. : Знання України, 2005– . – Т. 1: Документи та матеріали з кримінального сыску (1397–1918 рр.) / [упоряд. Ю. І. Римаренко та ін.]. – 2005. – 596 с.

Рязанцева І. М. Організаційно-правові засади діяльності поліції Російської імперії з протидії фінансовим правопорушенням в українських губерніях на початку ХХ ст. / І. М. Рязанцева // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 766–771 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10rimnpc.pdf>

Щодо організаційно-правових засад діяльності поліції Російської імперії з протидії фінансовим правопорушенням в українських губерніях на початку ХХ ст. доведено, що у зазначений час органи загальної та політичної поліції протидіяли фінансовим правопорушенням у складних умовах революції 1905-1907 рр. і першої світової війни, які обумовили активізацію як загально кримінальної злочинності, так і зловживанню службовим становищем. Чітко простежується розширення відповідної компетенції спеціалізованих органів фінансового управління держави, передусім місцевих. Вказані протиріччя зберігалися до останніх років існування Російської імперії.

Рязанцева І.Н. Организационно-правовые основы деятельности полиции Русской империи по противодействию финансовым правонарушениям в украинских губерниях в начале ХХ ст.

В отношении организационно-правовых основ деятельности полиции Русской империи по противодействию финансовым правонарушениям в украинских губерниях в начале ХХ ст. доказано, что в отмеченное время органы общей и политической полиции противодействовали финансовым правонарушениям в сложных условиях революции 1905-1907 гг. и первой мировой войны, которые обусловили активизацию как обще уголовной преступности, так и злоупотреблению служебным положением. Четко прослеживается расширение соответствующей компетенции специализированных органов финансового управления государства, прежде всего местных. Указанные противоречия хранились до последних лет существования Русской империи.

Rjasantceva I.N. Organizational-Legal Frameworks of Activity of Police of the Russian Empire on Counteraction Financial Offence in the Ukrainian Provinces at the Beginning XX

The article is sacred to organizationally legal principles of activity of police of the Russian empire from counteraction financial offence in the Ukrainian provinces at the beginning XX of century. It is well-proven that in the noted time the organs of general and political police counteracted financial offence in the difficult terms of revolution 1905-1907 and the First World War, which stipulated activation of both common criminality and to cumshaw. Expansion of corresponding competence of the specialized organs of financial management of the state is clearly traced, foremost local. The indicated contradictions were kept to last years of existence of the Russian empire.