

Література

1. Яремчук В. Д. Державно-правове регулювання національної освіти на Закарпатській Україні у 1919–1939 рр. / В. Д. Яремчук // Науковий вісник ЛьвівДУВС. Серія юридична. – 2009. – № 3. – С. 52–56.
2. Субтельний О. Україна. Історія / О. Субтельний. – К. : Либідь, 1991. – 512 с.
3. Украинская таможня : справочник. – К. : Libra, 1993. – 237 с. – (Б-ка бизнесмена).
4. 90 лет назад принято постановление о борьбе с контрабандной торговлей [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://customs.ru/ru/press/news_ptu/index.php?id286=31617.
5. Жуковський А. Нарис історії України / А. Жуковський, О. Субтельний. – Л. : Вид-во Наук. т-ва ім. Т. Шевченка у Львові, 1992. – 230 с.
6. Державний архів Львівської області. – Ф 59. – Оп. 9. – Спр. 5Р. – Арк. 12.
7. Косик В. Україна і Німеччина у Другій світовій війні / В. Косик. – Л. : НТШ, 1993. – 658 с.
8. ЦДІА у м. Львові. – Ф. 146. – Оп. 4. – Спр. 492. – Арк. 8.
9. ЦДІА у м. Львові. – Ф. 146. – Оп. 4. – Спр. 501. – Арк. 46.
10. ЦДІА у м. Львові. – Ф. 146. – Оп. 4. – Спр. 502. – Арк. 7.
11. ЦДІА у м. Львові. – Ф. 146. – Оп. 4. – Спр. 7669. – Арк. 4.
12. ЦДІА у м. Львові. – Ф. 146. – Оп. 4. – Спр. 7673. – Арк. 2.
13. ЦДІА у м. Львові. – Ф. 146. – Оп. 4. – Спр. 120. – Арк. 121.
14. ЦДІА у м. Львові. – Ф. 146. – Оп. 4. – Спр. 120. – Арк. 122.
15. ЦДІА у м. Львові. – Ф. 146. – Оп. 4. – Спр. 267. – Арк. 302.
16. ЦДІА у м. Львові. – Ф. 146. – Оп. 4. – Спр. 1715. – Арк. 9–218.
17. ЦДІА у м. Львові. – Ф. 146. – Оп. 4. – Спр. 203. – Арк. 1–16.
18. ЦДІА у м. Львові. – Ф. 204. – Оп. 1. – Спр. 173. – Арк. 86.
19. ЦДІА у м. Львові. – Ф. 204. – Оп. 1. – Спр. 173. – Арк. 87.
20. Державний архів Львівської області. – Ф 59. – Оп. 9. – Спр. 5Р. – Арк. 15.

Надійшла до редколегії 19.08.2010

УДК 51.74(091)

І. М. РЯЗАНЦЕВА,

*здобувач**Харківського національного університету внутрішніх справ*

ПОЛІЦІЯ І БОРТЬБА З ПРАВОПОРУШЕННЯМИ У ФІНАНСОВІЙ СФЕРІ ПІД ЧАС РЕФОРМ 60–70-х років XIX ст. НА УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЛЯХ У СКЛАДІ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ

Визначено роль органів поліції Російської імперії на українських землях у період великих реформ 1860-х – 1870-х років. Проаналізовано наслідки фінансових реформ, які кардинально змінили принципи і форми побудови державного бюджету, оподаткування, у першу чергу непрямого, банківської справи, фінансового контролю і перетворень загальної поліції 1862 р.

РЯЗАНЦЕВА И. Н. ПОЛИЦИЯ И БОРЬБА С ПРАВОНАРУШЕНИЯМИ В ФИНАНСОВОЙ СФЕРЕ ВО ВРЕМЯ РЕФОРМ 60-70-х годов XIX ст. НА УКРАИНСКИХ ЗЕМЛЯХ В СОСТАВЕ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ

Определена роль органов полиции Российской империи на украинских землях в период великих реформ 1860-х–1870-х годов. Проанализированы результаты финансовых реформ, кардинально изменивших принципы и формы построения государственного бюджета, налогообложения, в первую очередь косвенного, банковского дела, финансового контроля и преобразования общей полиции 1862 г.

RIAZANTSEVA I. POLICE AND FIGHTING AGAINST CRIMINALITY IN FINANCIAL SPHERE DURING REFORMS OF 60-70 YEARS OF XIX CENTURY ON UKRAINIAN LANDS AS A PART OF RUSSIAN EMPIRE

The role of police agencies in Russian Empire on Ukrainian lands during great reforms of 1860-1870 years is determined. Results of financial reforms that cardinally changed principles and forms of state budget modelling, first of all indirect bank business, financial control and reform of common police in 1862 is analyzed.

Органи внутрішніх справ у незалежній Україні, як і в інших державах сучасності, не можуть залишити поза увагою своєї діяльності фінансово-економічну сферу. Ускладнення світового господарства, посилення інтеграцій-

них зв'язків, активізація банківської системи – все це є обставинами, які викликають особливу увагу до фінансово-правових відносин. Поліція (міліція) спільно з іншими спеціально уповноваженими органами державного

управління розкриває правопорушення і злочини в бюджетній сфері, у галузі оподаткування, протидії відмиванню (легалізації) коштів, отриманих злочинним шляхом тощо.

Питання залучення органів внутрішніх справ до протидії злочинам у фінансовій сфері необхідно розглядати під кутом зору того, як законодавець визначає їх компетенцію в цілому й зокрема у цій сфері; організаційна будова відповідає завданням забезпечення правопорядку в галузі фінансових правовідносин; організована взаємодія з фінансово-контрольними, податковими, митними органами; наскільки кваліфікованим є особовий склад органів внутрішніх справ саме щодо здатності попереджати, припиняти і розкривати злочини, а також інші правопорушення, пов'язані з правовідносинами, що стосуються фінансів.

У сучасних умовах тривалого реформування всіх сторін суспільного життя в Україні, переходу від командно-адміністративної системи управління економікою відбуваються трансформація й удосконалення правоохоронної діяльності, зміни, спрямовані на посилення ефективності державного апарату.

У часи незалежності з екранів телебачення, з Інтернету, друкованих видань постійно доводиться чути про правопорушення у фінансовій сфері, розкрадання державного бюджету, переведення величезних коштів у офшорні зони, хабарництво, корупцію, здирництво, шахрайство під час банківської діяльності тощо. Особливо посилюється потік подібної інформації напередодні та під час тих чи інших виборчих кампаній. Як наслідок, формується суспільна думка, що часом не відповідає реаліям та особливо юридичним аспектам, адже говорити про доведеність обвинувачень і «смаженої», компрометуючої інформації можна лише на підставі вироку суду, що набув законної сили. А таких юридичних фактів небагато.

Таким чином, в обставинах громадського та медійного тиску на правоохоронні органи передусім органи внутрішніх справ як найбільша їх складова частина повинні мати розвинуті правові підстави й організаційні характеристики своєї діяльності щодо боротьби із правопорушеннями у сфері фінансів.

З наукової та прикладної точки зору важливо проаналізувати, зробити висновки й використати історичний досвід діяльності органів внутрішніх справ з профілактики та припинення фінансових правопорушень (незалежно від суб'єктів), а також розслідування й розкриття злочинів, які стосувалися фінансо-

вих правовідносин. Ринкові реформи відбувалися найбільш системно після скасування кріпосного права в Російській імперії у 1861 р. Перетворення того часу отримали в історичній та історико-правовій науці назву «великі реформи». Змін зазнала система управління, відбулися переміни в організації та правовому регулюванні діяльності власне поліції, як загальної, так і політичної (тобто спеціальної, таємної – за термінологією того часу). Поліція, як і увесь апарат державного управління, не лише зазнала докорінного реформування, але й опинилася в нових умовах швидкого розширення ринкових відносин, посилення цивільного й фінансового обігу тощо.

Питання дослідження протидії органів державної влади Російської імперії фінансовим правопорушенням тією чи іншою мірою розглядалися в працях як науковців, що вивчали пореформену російську поліцію, так і тих, хто розглядав фінансові відносини й «великі реформи» взагалі. Торкалися подібних аспектів дореволюційні автори Є. Анучин, І. Блінов, П. Подлігайлов, І. Стахорський, радянські П. Зайончковський, М. Єрошкін, Р. Мулукаєв тощо. В українській історіографії питання діяльності пореформеної поліції (як загальної, так і політичної) також досить широко висвітлювалися. Фундаментальна монографічна робота підготовлена О. Ярмишем. Організаційно-правові засади діяльності пореформеної загальної поліції досліджувалися Ю. Холодом, О. Самойленко, О. Мельничук тощо. Спеціально зупинявся у своїй монографії на питаннях участі органів загальної поліції в управлінні державними фінансами Російської імперії на українських землях у пореформені десятиріччя О. Головка.

Серед зарубіжних дослідників, безумовно, найбільш активно опрацьовували питання історії пореформеної російської поліції сучасні вчені Російської Федерації: О. Реєнт, Є. Щендригін, Л. Лисенко.

Однак проблематика протидії правопорушенням у фінансовій сфері засобами, якими була наділена за законом загальна й так звана політична поліція Російської імперії, у період реформ 60-80-х років XIX ст. спеціально не досліджувалася. Викладене обумовлює як тему, так і мету та завдання даної наукової статті.

Уся перша половина XIX ст. характеризувалася наростанням кризових явищ у суспільстві Російської імперії. Консерватизм Миколи II, який протягом тривалого часу здавався виправданим курсом на стабілізацію внутрішніх

відносин у величезному імперському утворенні та посилення міжнародних позицій (революція 1848 р. затвердила за імперією статус «жандарма Європи») врешті-решт призвів до системної кризи. Ліквідація кріпосного права у 1861 р. не могла стати єдиною реформою. Радикальна перебудова суспільних відносин була зумовлена самими реаліями історії та буття, вона мала торкатися усіх сфер: «...Переворот цей, за своїми наслідками порівнюваний із європейськими буржуазними революціями, здійснився згори, за ініціативою і при вирішальній ролі державної влади» [1, с. 24].

Безпосередньо тема нашої статті стосується двох напрямів реформ 1860–1870 років. По-перше, це реформа власне поліції, передусім загальної, по-друге – перетворення у фінансовій сфері, які суттєво змінили суспільні відносини в галузі фінансів, створили нові умови для фінансової діяльності. Комплекс фінансових реформ був досить складним. У 60-х роках до них належали чотири: банківська реформа 1860 р., яка привела до створення системи місцевих установ Державного банку на українських землях у складі Російської імперії; бюджетна реформа першої половини 60-х рр. XIX ст.; сполучена з нею реформа Державного контролю; акцизна реформа 1861 р. [2, с. 405].

Реформа поліції була також пов'язана з іншими реформами 60–70-х років XIX ст. До скасування кріпосного права загальна поліція була побудована винятково на становій основі, тобто вона не була професійною. Її органи формувалися дворянським самоврядуванням. З 1862 р. у кожному повіті Російської імперії утворювалися одноманітні органи загальної поліції. Поліцейське управління очолював справник, який здійснював керівництво і власне поліцейською, і взагалі виконавчою владою у повіті. Справники вже не обиралися дворянськими зборами, а призначалися губернаторами [3, с. 37–38]. Це, на нашу думку, не лише зміцнювало управлінську вертикаль органів поліції, а й сприяло виконанню правоохоронних завдань, зокрема у сфері державних фінансів, які також були централізовані внаслідок бюджетної реформи першої половини 60-х років XIX ст. Важливим було й те, що органи поліції в повітах не поділялися на міські та повітові. Окремі поліцейські управління залишилися тільки в губернських та інших значних містах, окремо визначених законодавцем.

Реформи 60-х–70-х років XIX ст. торкнулися й органів політичної поліції. Причини тут,

щоправда, були менш «глобальні». Лібералізація 60-х років поживила революційний рух. Тому реформа політичної поліції була безпосередньо викликана замахом Д. Каракозова на життя Олександра II у 1867 р. На місцях були утворені губернські жандармські управління. Відповідний штат для служби на території повітів був уведений у 1870 р. Для контролю над залізницями були сформовані окремі жандармські поліцейські управління [4, с. 94–95].

Таким чином, з одного боку, відбулося посилення адміністративно-карального контролю царату за всією територією імперії, а з іншого – мала місце активізація фінансового обігу, обумовлена інтенсивним розвитком ринкових, капіталістичних відносин. Поліція опинилася в нових умовах, перед нею постали нові завдання. Серед різноманітних управлінських і правоохоронних заходів розширювалися дії щодо боротьби з фінансовими порушеннями.

«Уложення про покарання кримінальні та виправні» у редакціях 1845 та 1857 років як загальноросійський імперський кримінальний кодекс визначали цілу низку складів злочинів, пов'язаних із фінансовою сферою. В «Уложенні про покарання кримінальні та виправні» 1845 р. [5] чимало моментів, обумовлених зміною соціально-економічних відносин, якими супроводжувалися реформи 60-х – 70-х років XIX ст., відображені не були. Однак основна класифікація кримінальних деліктів за видами на той час уже усталася.

Як приклад, можна розглянути караність злочинів у сфері оподаткування, при цьому за складами вони належали до злочинів проти порядку управління. Найбільш стабільними в законодавстві Російської імперії залишалися склади злочинів та інших правопорушень, пов'язані з незаконним виробництвом та обігом алкогольних напоїв. Адже «питні» надходження традиційно належали до найбільш прибуткових статей державного бюджету. «Норми охоронного характеру щодо регулювання виробництва (втім, як і обігу, перш за все торгівлі...) алкогольних напоїв вміщувались, фактично дублюючись, як у відповідному розділі “Статуту про питний збір”... так і в “Уложенні про покарання кримінальні й виправні”» [6, с. 144].

Те ж саме стосувалося й інших правопорушень у сфері фінансів, як податкових, так і неподаткових. Як приклад, можемо звернутися до питань протидії порушенням законів у галузі непрямого оподаткування. «Питне» законодавство Російської імперії забезпечувало

фінансові інтереси держави обмеженням кола суб'єктів винокуріння, оскільки такого роду виробнича діяльність потребувала спеціального ліцензування. Стаття 730 «Уложення про покарання» 1857 р. [5] передбачала як склад злочину гуральництво без дозволу (або привілею, оскільки у визначенні кола суб'єктів цього виду діяльності законодавець у Російській імперії ще довго зберігав станові підходи). Незаконні виробничі потужності припиняли існування, безакцизний спирт чи горілка конфісковувалися, а кримінальне покарання мало вигляд штрафу в розмірі потрібного акцизу за відповідну кількість продукції. При цьому кримінальне законодавство Російської імперії 1857 р. зберігало згадки про відкупну систему збирання непрямих податків, яка вважалася джерелом корупції у державному апараті [7, с. 77]. В «Уложенні про покарання кримінальні та виправні» редакції 1866 р. уже конкретизовано склади податкових злочинів, зміни яких були обумовлені реформуванням непрямих оподаткування в Російській імперії, у тому числі на українських землях у її складі 1860–1863 років. Так, юридична відповідальність наставала (мається на увазі кримінальна) вже не лише за безліцензійне виробництво алкогольних напоїв, але й за неінформування новостворених акцизних органів про початок чергового сезонного виробничого циклу [6, с. 147]. Відповідальність визначалася і щодо порушень у сфері виробництва слабоалкогольних напоїв (пиво, мед, портер). В усіх цих випадках органи акцизного нагляду мали співробітничати з місцевою загальною поліцією. У тих губерніях, де згідно з чинним законодавством Російської імперії створювалася корчемна сторожа, загальна поліція повинна була взаємодіяти і з нею [2, с. 229].

Спеціальним нормативно-правовим актом, який визначав обов'язки органів загальної поліції Російської імперії, зокрема на українських землях у її складі, стала «Інструкція поліціям з нагляду за правильним здійсненням торгівлі напоями в місцевостях, у яких уведено Положення про казенний продаж напоїв» від 12 вересня 1862 р. Її затвердили сумісно Міністр внутрішніх справ і Міністр фінансів Російської імперії [8]. На поліцію покладалася обов'язки не лише з примусового супроводження стягнення акцизних платежів (як за виробництво, так і за продаж підакцизних товарів), а й забезпечення у відповідних випадках громадського порядку, встановлених правил тощо. При цьому чини місцевої загальної

поліції зобов'язувалися вживати заходи щодо забезпечення охорони здоров'я населення.

Покладені на органи загальної поліції обов'язки виконавчих органів за всіма напрямками діяльності місцевої державної адміністрації призводили до ускладнення компетенції перших. І якщо з органами акцизного нагляду органами поліція була встановлена досить ефективна взаємодія, то з суб'єктами, які здійснювали пряме оподаткування, спершу виникали певні проблеми. Скасування кріпосного права та впровадження капіталістичних відносин обумовлювали зростання як виробництва, так і обігу в економічній сфері. Як наслідок, поруч із збереженням суттєвого значення непрямих оподаткування, зростала роль податкових надходжень від збору прямих податків, які б відображали можливості того чи іншого виробництва. Однак, ні теорія, ні практика оподаткування у тогочасній Російській імперії не були готові до розуміння зв'язку між розвитком економічних можливостей як бази оподаткування та розмірами надходжень – адже прямих податок був переважно подушним, будувався на феодално-кріпосницькій основі [5, с. 34].

Як наслідок, спеціалізовані органи з адміністрування прямих податків (податна інспекція) були створені лише у 1885 р. [2, с. 148–149]. Відповідні функції до того фактично поділялися між органами загальної поліції та повітовими казначействами. При цьому правові основи їх взаємодії визначені не були. Відповідний механізм був сформований аж у 1867 р. Інформацію про недоїмки та інші податкові правопорушення накопичували повітові казначейства, які прибутоквали надходження податків та доповідали про це казенні палати. Останні передавали відомості до повітових поліцейських управлінь для здійснення виконавчого провадження та примусового стягнення обов'язкових фінансових платежів.

Паралельно вести списки неплатників та інших фінансових правопорушників відтоді стали й органи загальної поліції, і повітові казначейства та губернські казенні палати. «Як наслідок, був вироблений механізм взаємодії казенних палат, казначейств і місцевих поліцейських управлінь...» [2, с. 94]. При цьому казенні палати отримали право направляти до поліцейських органів відповідальних чиновників для здійснення спільних заходів щодо збору недоїмок за податками і припинення інших фінансових правопорушень. За будь-яких обставин поліцейське управління мало в

тримісячний термін подати інформацію про заходи, вжиті до кожного неплатника, у відповідне повітове казначейство [10, арк. 46].

Усі функції та обов'язки органів загальної поліції в українських губерніях, як і на решті території Російської імперії, пов'язані з протидією фінансовим правопорушенням, належали до виконання обов'язків з казенного управління [11, с. 69]. «Казенний» тут використовувалося не в значенні «державний», а у значенні «той, що стосується казни». До цієї ж градації належали й дії поліції щодо сприяння протидії фальшивомонетництву («псуванню монети») та контрабанді [12]. У цих двох останніх складах злочину особливу функцію виконували органи політичної поліції, співробітники загальної поліції також повинні були протидіяти злочинцям та іншим зловмисникам. Під час цих заходів чинам поліції належало взаємодіяти і з митниками, і з казенними палатами, і з органами фінансового контролю.

Виконуючи примусові функції щодо збору коштів до казни, органи поліції широко використовували тиск на інституції селянського станового самоврядування. Селянська громада та її виборні органи прийшли в колишньому кріпосному селі після реформи 1861 р. на

зміну вотчинній поліцейській владі поміщика. Тепер вони відповідали, згідно з уведеною системою кругової поруки, за сплату всіх належних платежів до бюджету. Поліція постійно наглядала за органами селянського станового самоврядування та застосовувала до них адміністративний примус. При цьому поліцейських частогусто не цікавило, до сплати яких платежів примушувати селянську громаду [13, с. 105].

Таким чином, реформи 60–70-х років XIX ст. вимагали від органів загальної та політичної поліції Російської імперії на українських землях нової якості роботи. Розширення приватної та державної підприємницької діяльності, становлення ринкових відносин активізували фінансово-господарські процеси. У той же час ряд фінансових реформ, які проводилися самодержавством після скасування кріпосного права, ускладнили завдання поліції у протидії фінансовим злочинам. Більш значуще змінилися функції загальної поліції, яка мала боротися з податковими правопорушеннями та іншими злочинами у фінансовій сфері. Для цього необхідно було підвищити професіоналізм особового складу органів поліції. Певною мірою на це була спрямована реформа 1862 р.

Література

1. Захарова Л. Г. Самодержавие и реформы в России. 1861–1874 (К вопросу о выборе пути) / Л. Г. Захарова // Великие реформы в России. 1856 – 1874 : сборник / под ред. Л. Г. Захаровой, Б. Экклофа, Дж. Бушнелла. – М. : Моск. ун-т, 1992. – С. 24–43.
2. Головки О. М. Фінансова адміністрація Російської імперії в Україні (кінець XVIII–початок XX ст.): історико-правове дослідження : монографія / Головки О.М. – Х. : СІМ, 2005. – 448 с.
3. Історія органів внутрішніх справ / [Л. О. Зайцев та ін.]. – Кіровоград : Імекс ЛТД, 2003. – 236 с.
4. Ярмиш О. Н. Каральний апарат самодержавства в Україні у кінці XIX – на початку XX с. : монографія / О. Н. Ярмиш. – Х. : Консум, 2001. – 288 с.
5. Уложение о наказаниях уголовных и исполнительных // Свод законов Российской империи. Изд. 1845 г. – Т. XV.
6. Гончарук В. Я. Правове регулювання виробництва і обігу спиртних напоїв у Російській імперії в кінці XVIII – на початку XX ст. : монографія / В. Я. Гончарук. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – 234 с.
7. Зайончковский П. А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX веке / П. А. Зайончковский. – М. : Мысль, 1978. – 288 с.
8. Инструкция полициям по наблюдению за правильным производством торговли питьями в местностях, в коих введено Положение о казенной продаже питей // Арефа Н. И. Права и обязанностей полицейских урядников, приставов и прочих чинов городской и уездных полиции / Н. И. Арефа. – СПб., 1891. – С. 263–268.
9. Жвалюк В. Р. Податкові органи Російської імперії в Україні у другій половині XIX – на початку XX ст.: організаційно-правові засади діяльності : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Жвалюк Віктор Романович. – Х., 2000. – 231 с.
10. Центральний державний історичний архів України. – Ф. 442. – Оп. 100. – Од. зб. 209.
11. Холод Ю. А. Загальна поліція Російської імперії в Україні в 1862–1905 рр. : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Холод Юрій Анатолійович. – Х., 2002. – 210 с.
12. Общее учреждение губернское // Свод законов Российской империи. Изд. 1857 г. – Т. II. – Ч. 1.
13. Лаптева Л. Е. Региональное и местное управление в России (вторая половина XIX века) / Л. Е. Лаптева. – М. : Ин-т гос-ва и права РАН, 1998. – 151 с.

Надійшла до редколегії 19.07.2010