

бирск, 1997. Т.1. От прошлого к будущему. 21. Поляков Ю.А. Историческая наука: время крутых поворотов// Россия в XX веке. Судьбы исторической науки. М., 1996. 22. Комунист України. 2002. № 1. 23. Комсомольская правда в Украине. 2002. 3 апреля. 24. Борисов Ю.С., Курицын В.М., Хван Ю.С. Политическая система конца 20–30-х годов. О Сталине и сталинизме// Историки спорят. М., 1989. 25. Соловьев Б., Суходеев В. Полководец Сталин. М., 2001. 26. Баландин Р., Миронов С. «Клубок» вокруг Сталина. Заговоры и борьба за власть в 1930-е годы. М., 2002. 27. Нариси історії Комуністичної партії України. Вид. 2. К., 1964. 28. Иосиф Виссарионович Сталин. Краткая биография. Изд. второе, исп. и доп. М., 1948. 29. Сталин И.В. Соч. М., 1947. 30. Протоколы X съезда РКП(б). М., 1933. 31. Известия ЦК КПСС. 1989. № 9.

*Надійшла до редколегії 20.07.04*

*О.М. Головки*

### **ЗАГАЛЬНА АДМІНІСТРАЦІЯ УКРАЇНСЬКИХ ГУБЕРНІЙ І ПИТАННЯ УПРАВЛІННЯ ФІНАНСАМИ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ У КІНЦІ ХVІІІ– НА ПОЧАТКУ ХХ СТ.**

В історії людства спеціалізація фінансових органів у державному апараті виробилася не одразу. Протягом досить тривалого періоду фінансово-адміністративні, передусім фіскальні функції виконувалися тими ж посадовими особами, якими і правоохоронні, військові тощо. Досить згадати у вітчизняній історії загибель київського князя Ігоря у 945 р., котрий ходив «по додаткову данину» до древлян. Доволі швидко в історії державних утворень почали виникати спеціалізовані фінансові органи – перші банки з’явилися, як відомо, у стародавньому Вавилоні, а Єгипет, давні Греція та Рим вже мали збирачів податків, митарів. І все-таки загальна адміністрація, кривно зацікавлена у акумулюванні коштів для державних потреб, у тому числі на утримання її самої, ще протягом століть приділяла першорядну увагу фінансовим питанням.

Та й сьогодні, в умовах розбудови незалежної демократичної правової держави в Україні питання фінансового підґрунтя функціонування всього державного механізму має принципове значення для досягнення поставлених завдань і цілей. При тому, що органи фінансового управління новітнього часу чітко спеціалізовані, профілізовані, мають розвинену нормативно-правову базу, без взаємодії з органами загальної адміністрації вони не зможуть виконувати належним чином свої функції.

Відтак, звернення до історичного досвіду участі органів загальної адміністрації Російської імперії на регіональному (губернському) рівні має не тільки науково-пізнавальне з точки зору вітчизняної історії держави і права, а й певне практичне значення. Тим більше, що до цієї проблематики вітчизняні науковці до сьогодні не зверталися. Винятком тут може слугувати монографія В.М. Грицака, у якій досить детально проаналізовані правовідносини губернаторів та губернських органів управління фінансами на матеріалах Харківської губернії протягом другої половини ХІХ ст., а також особливості регламентації цих відносин [1].

На початок досліджуваного періоду завдання і повноваження загальної адміністрації щодо питань фінансового управління були вельми суттєвими.

У Російській імперії ще доволі довго зберігалася інерція допетровських часів, коли воєвода в основному слугував представником «казенного інтересу»: «...управління відрізнялося характером фіскальним. Для забезпечення правильного надходження доходів і податей Москва тримала в повітах незначних, цілком підпорядкованих приказам агентів, а всі більш важливі справи вирішувалися у столиці» [2, с.111]. Загальна адміністрація Гетьманщини (а до того Війська Запорізького) також мала суттєві фінансові функції, зокрема на місцях. Так, полковник мав дбати про наповнення як військового, так і полкового скарбу (хоча безпосередньо цією справою видав підскарбій). Такі ж завдання поставали і перед сотниками та отаманами міст і містечок.

На межі XVIII–XIX ст. змінилися загальні організаційні принципи участі загальної адміністрації у розв'язанні питань фінансового управління та здійснення контролю й нагляду за ним. У першу чергу, це пов'язано з переходом системи державного управління в Російській імперії від «променевого» до «лінійного» принципу.

Перша з них полягала в тому, що губернатори і воєводи підпорядковувались кожній колегії в певних питаннях (у тому числі управління державними фінансами). Друга – формувала відомчу підпорядкованість кожної державної установи певному міністерству [3, с.215]. Однак, і за цих умов вплив загальної адміністрації та її керівників (губернаторів та генерал-губернаторів – там, де вони були) на окремі, галузеві напрями державного управління зберігався, тобто, у цих випадках вони виходили за межі підпорядкування Міністерству внутрішніх справ. Щоправда, це не стосувалося випадку з генерал-губернаторами (намісниками), котрі були підпорядковані безпосередньо імператорові.

З самого початку існування губернської адміністрації фінансові питання були одними з центральних в її діяльності. Ревізії, вся господарська і в значній мірі адміністративна діяльність намісників та губернаторів були підпорядковані завданням забезпечення державних інтересів з точки зору фінансів. За наповнення казни і підтримання «фінансового казенного інтересу» губернатори відповідали перед імператором. Свого часу питання фінансового управління були по-своєму поділені між місцевою козацькою та «великоросійською» адміністрацією. З ліквідацією полково-сотенного уряду питання загальної охорони інтересів фіску повністю лягли на коронну адміністрацію.

У перші роки існування губернської адміністрації на території України вона потребувала фахівців, здатних вести її власні фінансові справи. Вже 17 червня 1775 р. новоросійський губернатор писав з Кременчука Г.О. Потьомкіну про необхідність ввести додаткову посаду бухгалтера в губернській канцелярії: «...Но как в здешней губернии противу протчих книг и щетов и разных денежных суммах тоже провианте и фураже весьма много и еще при сформировании гусарских и пикинерских полков умножится кол одному бухгалтеру те только обревизовать, но и собрать по обширности губернии к отсылке еже тех щетов по указам срок положен весьма малой ... несоизволитель по сей нужде в помощь ... произ-

весть в деятельность бухгалтера другого прапорщика к чему канцелярия за способом аттестует...» [4, с.240]

По мірі ускладнення і спеціалізації місцевого апарату управління фінансами Російської імперії в Україні губернатори отримували нові функції в цій галузі. Тільки-но з'явилися в місцевих намісництвах відділення Санкт-Петербурзького асигнаційного банку, як побачив світ указ Катерини II від 20 серпня 1781 р. [5] Згідно з ним губернатори (намісники) в губерніях (намісництвах), а також городничі у повітових містах зобов'язувалися у будь-який час здійснювати перевірку контор і подавати відповідну інформацію до Правління банку. Отже, на самому світанку діяльності державних кредитно-банківських установ чини загальної адміністрації отримали певне коло повноважень щодо контролю за діяльністю цих установ.

Митниці були зобов'язані погоджувати з губернаторами правила перетину кордону, а відтак – і переміщення через митний кордон товарів і вантажів (зокрема ручної поклажі). Спроби митниць якось самостійно вирішувати подібні питання наражалися не тільки на спротив губернаторів, а й на невдоволення столичної Комерц-колегії. При цьому остання своїми вказівками часом просто заплутувала місцевих чиновників митної служби. Так, у кінці XVIII ст. Комерц-колегія надіслала до митниці спеціальні книги для запису чиновників та купців, що перетинають кордон, та товарів, які вони перевозили. Та у 1799 р. вона вже вказує на необхідність поваги до «місцевих традицій», згідно з якими через кордон провозяться необхідні для населення товари. І висновок: «...Поелику распоряжение о предосторожностях, какие должны быть наблюдаемы при пропуске как из заграницы, а равно и заграницу всякого звания людей зависит непосредственно от земского начальства<sup>1</sup>, чтобы по сему обстоятельству отнеслась (митница – О.Г.) в оное и *ожидала его предписания* (курсив мій – О.Г.)» [4, с.254].

Мусили наглядати губернатори і за «справністю» збору податків. З 1832 р. вони були зобов'язані раз на півроку подавати у Перше відділення його імператорської величності Канцелярії, котре було сформоване на основі Канцелярії Статс-секретаріату і стало одним із основних знарядь державної централізації в Російській імперії, відомості про недоїмки [3, с.140]. З 1842 р. у Першому відділенні Канцелярії складалися узагальнюючі відомості про недоїмки в рамках усієї імперії. Таким чином, Міністерство фінансів не було монополістом (доки Канцелярія його імператорської величності не припинила існування) щодо збору та узагальнення інформації про надходження (а у першу чергу ненадходження) податків. Ця обставина була суттєвим чинником постійного залучення загальної губернської адміністрації до розв'язання фінансових питань.

Губернатори виконували і функцію своєрідної експертизи законопроектів фінансово-правового характеру. Так, при спробі уряду ввести податок з підприємців за працівників (такий собі варіант подушного податку), «...губернатори, посилаючись на думки місцевих казенних пала і особливих з земських повинностей присутствій, писали про малочисельність або від-

---

<sup>1</sup> Читай – місьцеве, а найвище місьцеве (земське) начальство і є губернатор.

сутність фабрик і заводів у їх губерніях, нерівномірність передбачуваного збору для різних категорій робітників і робітників, значність уже існуючих податків» [6, с.48].

Основний нормативно-правовий акт Російської імперії, який регламентував діяльність губернаторів дві останні третини XIX ст. та протягом дореволюційних років XX ст., а саме «Загальний наказ цивільним губернаторам» від 3 червня 1837 р. [7], торкається і компетенції начальників губерній щодо фінансових питань. У ньому зокрема вказувалося, що губернатори опікувалися питаннями казенного управління. Отже, компетенція начальника губернії в цьому випадку була вельми розмитою і загальною.

У пореформені часи, з розвитком фінансового господарства Російської імперії як на загальнодержавному, так і на місцевому рівні, ускладненням завдань фінансового управління, удосконаленням організаційно-правових засад діяльності його інституцій, вимоги «Наказу» 1837 р. щодо забезпечення губернаторами нагляду й загального керівництва фінансовими справами в підпорядкованих губерніях ставали все більш формальними і відірваними від життя.

Здійснені до початку 80-х рр. XIX ст. спроби посилити свій вплив на органи фінансового управління, зокрема казенні палати, акцизні управління, контрольні палати, у тій чи іншій мірі підтримані урядом та законодавцем, до сподіваних губернаторами наслідків не призвели. Відтак, безпосередню участь у подіях фінансового життя загальна губернська адміністрація брала або у випадку входження до тих чи інших передбачених законом присутствій з податкових чи інших фінансових питань, або при здійсненні окремих загальнодержавних акцій, як-то стягнення викупних платежів з селян після реформи 1861 р. Час від часу загальна адміністрація взаємодіяла з органами фінансового управління спеціальної компетенції й з інших приватних питань [Див. більш детально: 8].

За ст.5 «Положення про Державний селянський поземельний банк» від 18 травня 1882 р. [9] до компетенції губернатора було віднесено призначення одного з членів відділень банку на місця.

У роки столипінської реформи, як і попередні, органи загальної адміністрації з питань переселення селян на вільні землі взаємодіяли з місцевими державними банківськими установами, зокрема іпотечними. Член ради Селянського поземельного банку П.П. Краповицький залишив свідчення про перебіг подібних операцій у 80-х рр. XIX ст., відобразивши специфіку ставлення до своєї праці адміністрації різних українських губерній (при абсолютно тотожній, згідно з чинним законодавством, компетенції): «...У Катеринославській губернії, куди переселення зі створенням Селянського банку почалося з 1883 р. і де найбільше число переселенських правочинів, ...утворення селянських громад зосереджене в губернському з селянських справ присутствії, губернська адміністрація більш опікується цим питанням і прямо приступає за проханнями переселенців до листування про їх прирахування, не покладаючи на селян особисто турботи про прирахування. У Харківській же губернії всі справи про утворення нових селянських громад віднесені до обов'язків повітових з селянських справ присутст-

вій, а до губернських з селянських справ присутствій справи доходять тільки для затвердження, самі правочини почалися ... з 1885 р., і тому губернська адміністрація питання про прирахування ще не порушувала» [10, с.24–25].

У другій половині XIX ст. зросла роль таких органів загальної адміністрації як губернські правління. Згідно зі ст.436 «Зводу законів Російської імперії» видання 1876 р.: «Губернське правління є вище в губернії місце, яке управляє нею в силу законів, іменем імператорської величності». Згідно зі «Зводом законів...» 1857 р. до складу Загального присутствія губернського правління входили: губернатор, віце-губернатор, три радника і асесор [11]. Таким чином, бачимо доволі звичайний для «присутствених місць» Російської імперії на місцях «набір» номенклатури.

Законодавець визначив і певні функції губернських правлінь щодо фінансових питань. Вони повідомляли казенним палатам про належні платежі до продовольчого капіталу. До компетенції губернських правлінь було також віднесено: збір відомостей про стан усіх недоїмок у губернії, розгляд донесень поліції про заходи щодо їх стягнення та результативність цих дій, опікування стягненням нарахувань, належних до державної скарбниці. Самодержавство не було б самим собою, якби не додало губернському правлінню якоїсь «дикої», дискримінаційної функції. Відтак, їм ставилося в обов'язок вести, згідно зі ст.980 «Законів про стани» [12], справи щодо коробочного збору з євреїв. Послідовний антисемітизм царату і його законодавства проявився, зокрема, і у тому, що губернські правління админістрували «єврейський» податок, по суті, «понад» казенними палатами.

Певною функцією були наділені губернські правління і щодо здійснення державних видатків на рівні губернії. Вони робили подання Урядуючому Сенату і відповідним міністрам про укладення контрактів за рахунок казни як у самому правлінні, так і підпорядкованих губернських органів, у випадку, якщо сума угоди перевищувала межу, встановлену законодавцем для урядовців певного рівня. Правовідносини губернських правлінь та губернських органів управління державними фінансами (передусім казенних палат) були менш визначені, порівняно з губернаторами. Ст.474 «Зводу губернських установлень» видання 1876 р. лише вказувала: «У випадках важливих і надзвичайних, зустрівши сумнів і непорозуміння в смислі законів, губернське правління, за розпорядженням губернатора, запрошує в своє присутствіє казенну палату...» Такі ж «колегії» влаштовувалися і з іншими галузевими органами губернської адміністрації. Рішення приймалося більшістю голосів, при цьому діяла процедура, віддалено схожа навіть на суд присяжних. По суті рішення не виносилося, вірніше, воно виносилося у два етапи. Спершу це спільне присутствіє більшістю голосів визначало – чи є власне непорозуміння, чи ні? У випадку позитивної відповіді без розгляду суті справа передавалася на розсуд Урядуючого Сенату. Тільки при тому, що більшість висловлювалася, що непорозуміння немає, ця ж сама більшість пояснювала меншості, яким чином слід трактувати і виконувати ту чи іншу правову норму. Така адміністративна процедура, на нашу думку, також свідчить про доволі низький рівень законодавчої техніки царської Росії. Однак, разом з тим, у даному випадку ми бачимо й інше – досить

високий рівень розвитку адміністративної юстиції, що варто було б наслідувати і сьогодні.

Ст.564 регламентувала, що з казенними палатами, контрольними палатами, державними кредитними установами, акцизними та митними управліннями губернські правління співвідносилися шляхом направлення повідомлень. Ця стаття перелічувала й низку інших інституцій, яким губернське правління не могло давати вказівок (на відміну від переліку, викладеного в ст.565).

При губернському правлінні діяли канцелярія, архів і губернський землемір з креслярнею. Фінансові справи власне правління відали казначей з помічником. Виходячи з того, що, як вказує М.М. Шумілов, міністр внутрішніх справ П.О. Валуєв, затіваючи реформу губернських правлінь шляхом оптимізації їх структури, рекомендував губернаторам не замінювати деякі посади, у тому числі казначея [13, с.193], а також незрозумілості функцій казначеїв після проведення бюджетної реформи В.О. Татаринова у першій половині 60-х рр. XIX ст., ця посада була рудиментом феодално-кріпосницьких часів, коли кожне відомство мало власну касу і зводило її. Таким чином, казначей губернського правління, по суті, вів фінансові справи по лінії Міністерства внутрішніх справ.

Відносна незалежність місцевих органів фінансового управління від загальної губернської адміністрації, як показує практика правозастосування, нерувала останню – і в особі начальника губернії, і керованого ним губернського правління. Звичкі вирішувати усі найбільш значущі питання, губернатори дуже болісно сприймали зміцнення позицій місцевої фінансової адміністрації – і казенних палат, і контрольних палат, і губернських акцизних управлінь. При цьому ефективної моделі взаємодії органів загальної та фінансової адміністрації на губернському рівні російське самодержавство так і не створило. Втім, на початок XX ст. уже діяли певні норми, які регламентували ці правовідносини, а найголовніше – малася вже значна правозастосовна практика і досвід вирішення протиріч. Свою роль відіграла й система адміністративної юстиції, уособлена Урядуючим Сенатом.

**Список літератури:** 1. Грицак В.М. Губернатор в державному механізмі Російської імперії в другій половині XIX ст. (на матеріалах Харківської губернії). Х., 2003. 2. Соколов К. Очерк истории и современного значения генерал-губернатора //Вестник права. 1907. №7. 3. Ерошкин Н.П. Крепостническое самодержавие и его политические институты: (Первая половина XIX века). М., 1981. 4. Джерела з історії Південної України. Т.2. Запоріжжя, 2002. 5. Полное собрание законов Российской империи, собрание 2-е (ПСЗ – II). Т.XXI. №15214. 6. Рыбаков Ю.Я. Промышленное законодательство России первой половины XIX века: Источниковедческие очерки. М., 1986. 7. ПСЗ – II. Т.ХII. №10303. 8. Шумілов М.М. Местное управление и центральная власть в России в 50-х – начале 80-х гг. XIX в. М., 1991. 9. ПСЗ – III. Т.II. №894. 10. Отчет члена совета Крестьянского поземельного банка П.П. Храповицкого, командированного для осмотра переселенческих сделок в Харьковской и Екатеринославской губерниях в 1886 году. СПб., 1886. 11. Свод губернских учреждений //Свод законов Российской империи. Изд.1857 г. Т.II, ч.1. 12. Свод законов о состояниях //Свод законов Российской империи. Изд.1876 г. Т.IX. 13. Шу-

милов М.М. Губернаторские канцелярии и губернские правления в России 50-х – 80-х гг. XIX в. //Проблемы социально-экономической и политической истории России XIX – XX веков. СПб.,1999.

*Надійшла до редколегії 29.07.04*

*О.Ю. Коломієць*

### **ХАРКІВСЬКЕ ЮРИДИЧНЕ ТОВАРИСТВО (1900–1905 РР.)**

Наприкінці XIX – на початку XX ст. при університетах як Росії, так і України почали створюватися юридичні товариства. Необхідність їх започаткування була продиктована потребами самого життя. Стрімкий розвиток правової науки вимагав втілення її досягнень у практичну діяльність. У свою чергу, юридична практика потребувала теоретичних впливів до системи судочинства, провадження слідства, роботи поліції тощо. Отже, налагодження тісного зв'язку науки і практики стало головним завданням діяльності юридичних товариств. Разом з тим, згідно з положенням їх статутів, ці установи створювалися для поширення юридичних знань і відомостей у суспільстві.

Харківський університет за своїми науковими здобутками займав одне з провідних місць у всій Російській імперії. Тут з 60-х років XIX ст. вже діяло шість товариств з різних галузей науки. А тому ідея створення ще одного наукового товариства – юридичного – знайшла живий відгук у середовищі професорсько-викладацького складу юридичного факультету університету. Щоправда, ініціатива створення цього товариства надійшла від юриста-практика. Так, у 1898 р. член Харківського окружного суду М.С.Ілларионов звернувся на юридичний факультет Харківського університету з проханням організувати практичні заняття зі звичаєвого права для студентів під керівництвом професорів. Під час обговорення цієї пропозиції професор кафедри політичної економії та статистики І.М.Міклашевський заявив, що своєчасно взагалі порушити питання про влаштування при Харківському університеті юридичного товариства, в якому може бути створене відділення звичаєвого права для зібрання норм звичаєвого права і опрацювання добутого матеріалу [1, с. 157]. Справа в тому, що більшість членів юридичних товариств були лібералами за своїми переконаннями, а тому надміру захоплювалися звичаєвим правом. З 80-х рр. XIX ст. майже догмою стала думка про те, що звичаєве право, більш гуманне і справедливе, здатне врятувати країну від соціальних катаклізмів. Один із сучасників з цього приводу говорив: «Вважалося майже зрадою ліберальним тенденціям заперечення того, що звичаєве право врятує суспільство» [2, с. 248]. Підвищена зацікавленість діячів юридичних товариств правовими звичаями пояснювалася також тим, що на межі XIX і XX ст. у рамках урядових заходів щодо перегляду селянського законодавства робилися спроби кодифікації правових звичаїв. При юридичних товариствах у межах країни створювалися спеціальні відділення звичаєвого права, які займалися збором і вивченням звичаїв майже у всіх регіонах імперії. Тому ідея члена харківського окружного суду була цілком актуальною з огляду на все сказане вище.