

1950. 21. Высоцкий С.А. Древнерусские надписи Софии Киевской XI–XIV вв. Вып.1. К., 1966. 22. Патерик Киевского Печерского монастыря. С-Пб., 1911.

Надійшла до редколегії 21. 01.05

О.М. Головка

ЯКІСНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ ПЕРСОНАЛУ ОРГАНІВ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ФІНАНСАМИ В УКРАЇНСЬКИХ ГУБЕРНІЯХ У КІНЦІ ХVІІІ – НА ПОЧАТКУ ХХ СТ.

Проблеми професійного рівня, фаховості мають особливе значення в будь-якій сфері людської діяльності. З давніх-давен, у часи, коли почало формуватися соціально структуроване суспільство, втілення у життя потужних об'єктивних чинників, пов'язаних з розподілом праці, стали виникати оціночні характеристики якості певних цілеспрямованих дій.

Виникнення генеральних соціальних інститутів держави і права спричинило започаткування відповідної діяльності, котра почала все більше професіоналізуватися як державна служба. Вона піддавалася певним закономірностям у своєму розвитку – спершу поєднувала цивільну і військову службу, а лише з плином часу і розвитком тих чи інших суспільних тенденцій стала спеціалізуватися за галузевими ознаками.

Безумовно, діяльність правоохоронних органів, зокрема органів внутрішніх справ має чітко виражену специфіку, котра відрізняє її від інших видів державно-управлінської правозастосовної діяльності. Однак, тенденція від простого до складного, від всеохоплюючої загальної до спеціальної компетенції органів державного управління, яка досить чітко простежується на існуючому історико-правовому матеріалі, дає можливість виявити і більш детально дослідити те, наскільки зростала роль професіоналізму персоналу в управлінні державними фінансами. Це особливо важливо, зважаючи, що курс на побудову демократичної, соціальної та правової держави України потребує критичного конструктивного аналізу досягнень і прорахунків освітянської системи у минулому та її побудови на зовсім іншій, якісно досконалішій, методологічно-практичній основі.

Питання професіоналізму в діяльності органів управління державними фінансами Російської імперії в Україні складалося зі значної кількості складових, зважаючи, що місцевий фінансово-адміністративний апарат мав доволі непросту структуру, поєднуючи і органи управління державними фінансами загальної компетенції, й спеціальної, і загальну адміністрацію та місцеве самоврядування, котрі мали певні фінансово-управлінські функції.

Втім, з точки зору професіоналізму та його рівня, вимог щодо професійних та особистих якостей працівників місцевого фінансового апарату Російської імперії в Україні найпершу увагу слід приділити саме персоналу власне органів фінансового управління загальної та спеціальної компетенції.

На першому етапі існування губернської фінансової адміністрації загальної компетенції, а саме казенних палат, доволі складні завдання управління фінансами та казенним господарством вимагали високого порівняно з іншим чиновництвом рівня підготовки урядовців саме цих органів. Саме тому велика увага приділялася комплектуванню казенних палат. Ці питан-

ня нерідко вирішувалися в останній чверті XVIII ст. на найвищому рівні. У кінці лютого 1789 р. правитель Катеринославського намісництва В. Каховський направляє на розсуд Г.О. Потьомкіна рішення присутствия місцевої казенної палати щодо призначення чиновників фінансового відомства: «Екатеринославская казенная палата избирает, и я приемлю смелость представить благоразсмотрению вашей Светлости о помещении той же палаты советника Счетной экспедиции Надворного советника и кавалера Даева, на Советничью по части винной и соляной вакансии: сей же экспедиции ассесора надворного советника Остроградского, в советники в Счетную...» [1, с.249]

Поруч з постійною, і доволі різноманітною компетенцією (і різномірними функціями, як цілком слушно зауважував В.Р. Жвалюк [2, с.58]) як податкового, так і казначейського, господарського і контрольного характеру, казенним палатам доводилося часом виконувати досить складні завдання. Так, на початку 30-х рр. XIX ст. їм випала незвична на той час справа – опанувати нововиданим першим варіантом «Зводу законів Російської імперії» редакції 1832 р. До ретельного і сумлінного вивчення його частин, пов'язаних з адмініструванням державних фінансів, спонукав казенні палати спеціальний циркуляр Міністерства фінансів Російської імперії від 28 листопада 1834 р. [3, с.62]

При цьому міністерство застерігало своїх місцевих агентів від недбалості при вивченні норм чинного законодавства, що призвело б, по-перше, до надмірного листування з Санкт-Петербургом з приводу їх роз'яснення, а по-друге – і це турбувало, виходячи з тексту циркуляру найбільше – до можливого зниження доходів у скарбницю держави.

Розвиток законодавства вимагав усе більш високого рівня кваліфікації чиновників казенних палат, вони мусили мати і певну юридичну підготовку. Розуміння ненормальності бюрократичного документообігу в губерніях стало більш загостреним саме після кодифікаційних заходів, здійснених за ініціативою і під керівництвом М.М. Сперанського. Службовці перестали мати справу із плутаним, суперечливим і неупорядкованим законодавством, котре давало свого часу можливості для тяганини, зловживань, здириництва.

Персональний склад казенних палат в українських губерніях у першій половині XIX ст. відзначається низьким рівнем правосвідомості, відсутністю внутрішньої потреби у правомірній поведінці. Не в останню чергу це було пов'язано з кадровою політикою Міністерства фінансів. Орієнтуючись на такі типові для російського феодального чиновництва показники, як віросповідання, походження, вислуга, вона забувала, скажімо, про освіту. У формулярних списках чиновників Волинської казенної палати за 1841 р. відомостей про отриману ними освіту немає. Так, щодо асесорів палати М. Кириченка та І. Логвинова, вказувалося, що вони мали: один 50 років, другий – 48, були відповідно титулярним радником та колезьким асесором, працювали на посаді з 1837 і 1836 року [4, арк.249зв.-254зв., 303зв.-304]. Про їх освіту та професійні можливості інформація відсутня.

Окрім зловживань, пов'язаних з горілчаними відкупками, дореформене чиновництво казенних палат допускало непоодинокі випадки розтрат, зди-

рництва, а часом і загальнокримінальні злочини, явно перевищуючи свої посадові права. У фонді Київського військового, подільського та волинського генерал-губернатора у Центральному державному історичному архіві України в м. Києві зберігається чимало скарг на зловживання і правопорушення різного рангу чинів казенних палат трьох губерній Південно-Західного краю. Ось лише декілька прикладів. У 1804 р. колезький асесор Київської казенної палати Пишкін наніс тяжкі побої доньці сержанта Березіна [5]. У 1834 р. дворянин Овруцького повіту Волинської губернії Виговський скаржився на канцеляриста місцевої казенної палати Пузиковського, який у компанії двох житомирських міщан побив його [6].

Миколаївський бюрократизм до такої міри паралізував величезною кількістю невіршених справ та процедурною уповільненістю й недовершеністю управлінський процес, що і в центрі, й на місцях урядовці нерідко розуміли необхідність боротьби з «паперовим многоделієм». Одним з таких чиновників був призначений у 1854 р. головою Київської казенної палати Кобилін. Перед його приходом у 1853 р. навіть звиклий до бюрократичної тяганини Київський військовий, подільський і волинський генерал-губернатор звертав увагу казенної палати на «завал» у роботі – неприпустимо велику кількість невіршених справ і неперевіренних звітів [7, арк.1-10].

Новий голова казенної палати взявся до справи. Через півроку енергійної діяльності він не без похвальби доповідав Київському військовому, Подільському та Волинському генерал-губернаторові: «Число перенесених справ, паперів, книг і звітів, що залишилися по 1 липня 1854 р., до 1855 р. значно зменшилося, а саме – справи на 18%, папери на 39%, книги¹ на 65% і звіти на 63%» [8, арк.1-1зв.]. Цей напрям – дотримання процедурних термінів, зменшення кількості прострочених справ і документів дотримувався головою Київської казенної палати протягом його майже десятирічного перебування на посаді. На 1 липня 1854 р. залишалося вчасно невіршених 3000 справ, 11398 «паперів», 3235 книг, 622 звіти. На 1 січня 1862 р. їх було відповідно 816, 15, 0 і 12. За 7,5 років палата розглянула і вирішила: справ 33684 (з них по питному відділенню 1918, казначейському – 7633, контрольному – 5601, ревізькому – 17640) [9, арк.116зв.]. Це було явним свідченням зростання професіоналізму в роботі чиновників казенних палат в українських губерніях напередодні й особливо в часи великих реформ 60-х – 70-х рр. XIX ст.

Слід вказати, що професіоналізм урядовців фінансового відомства на українських землях далеко не завжди сусідував з моральністю. Суцільна корумпованість дореформеного апарату управління фінансів призводила до зловживань. Згадуваний вище голова Київської казенної палати Кобилін проявив себе як кваліфікований фахівець, дослужився до генеральського чину (став дійсним статським радником) і був переведений у розпорядження міністра фінансів. Однак, і він, зіткнувшись зі «специфікою» питних відкупів, пов'язаною з хабарництвом, стійкості не виявив.

¹ Маються на увазі бухгалтерські.

У 1865 р. міністр фінансів М.Х. Рейтерн почав службове розслідування з фактів систематичних порушень закону в роботі Київської казенної палати щодо віддання питного акцизу у відкуп на термін 1859 – 1863 рр. – останній перед акцизною реформою. Міністр фінансів нарахував 13 фактів неправомірної поведінки керівника та членів казенної палати. Незаконно маніпулюючи заставами, казенна палата своїми діями призвела до того, що недоїмка з горілчаного акцизу по Київській губернії склала величезну як на той час суму 1.9 млн. руб. [10, арк.1-18зв.] Щоправда, прямого умислу в цих діях встановити не вдалося. Свідчить власне міністр М.Х. Рейтерн: «Цим переміщенням застав, при відкритій вже несправності відкупу і всупереч приписам Департаменту податей і зборів ... казенна палата привела рахунки акцизного відкупу в таке становище, що на 31 жовтня 1862 р. подавалися забезпеченими і 105877 руб. недоїмки, на яку були [відкупниками – О.Г.] оголошені фальшиві застави... Обставивши таким чином справу акцизного відкупу, казенна палата визнала відкупників справними, віддала акцизні збори у їх розпорядження» [10, арк.5зв.-6].

Спеціально командирований до Києва чиновник з особливих доручень при міністрі фінансів дійсний статський радник Костлівцев указував, що при ревному поборнику боротьби з бюрократизмом Кобиліні діловодство палати у справах щодо акцизного і чарочного відкупів перебували в такому безпорядку, «...що отримання довідок з нього пов'язане з вельми великими утрудненнями» [10, арк.16зв.].

Започатковані керівництвом Міністерства фінансів Російської імперії у кінці XIX ст. зміни у підході до комплектування і розстановки кадрів у органах фінансового управління (як у центрі, так і на місцях) торкалися всіх складових фінансового апарату в Україні. Вони надали йому неповторних якісних рис серед інших галузей державного управління дореволюційної Росії, вплинули на ефективність функціонування фінансової адміністрації у останні десятиріччя її існування.

Перші заходи щодо поліпшення якісного складу фінансового апарату, спочатку центрального, а згодом і губернського, можемо віднести до часів керівництва Міністерством фінансів Російської імперії М.Х. Рейтерна і особливо М.Х. Бунге – видатного вченого, теоретика і практика в галузі фінансового права та теорії фінансів. Так, у законі 23 травня 1866 р. «Про перетворення казенних палат і зміну штатів оних у губерніях, керованих за Загальним губернським установленням, а також в губерніях прибалтійський і Ставропольській і в Бессарабській області» [11] вказувалося, що в казенних палатах на штатні посади не вище дев'ятого класу можуть призначатися особи всіх станів, у тому числі ті, які за чинним законодавством не мають права зараховуватися на державну службу; при цьому вони мали всі права за цими посадами, окрім права на чини, пенсії та звільнення від рекрутської повинності.

Вади у комплектуванні казенних палат зберігалися і у пореформені роки. Нерідко їх чиновникам не ставало професійних і особистих якостей, щоб виконувати обов'язки на рівні пореформених вимог Міністерства фінансів. 31 грудня 1866 р., очевидно, розуміючи, що тільки реформуванням

структури і функцій казенних палат, здійснене законом 23 травня того ж року, швидко досягти потрібного поліпшення якості їх роботи не вдасться, Міністр фінансів М.Х. Рейтерн надіслав до палат циркуляр з вимогами прискорити проходження справ, забезпечити дотримання встановлених термінів для їх розв'язання, виключити випадки неправдивої звітності й спроб увести міністерство в оману [12, с.367].

Дії щодо суттєвого покращення якісного складу місцевих і центральних органів управління державними фінансами Російської імперії активно провадилися у пореформені роки. Наслідком більш чи менш послідовних заходів керівників Міністерства фінансів Російської імперії останньої третини XIX ст. (принаймні після того, як О.М. Княжевич облишив міністерське стерно) стала поява, окрім відомчих нормативно-правових актів, законодавчої норми ст.162 «Статуту про службу за визначенням уряду» за продовженням 1886 р. [13]

Міністерство фінансів для органів та установ свого відомства, домігшись цієї норми, фактично обійшло застарілу і закоснілу «Табель про ранги», відмовилося від станового принципу комплектування посад, від необхідності вислуги за кожним званням і кожною посадою, від ігнорування професіоналізму та кваліфікації кожного урядовця. Названа стаття визначала, що «особами, які за загальними правилами не мають права на вступ у цивільну посаду, можуть бути замішувані наступні посади: 1) бухгалтерів по відомству Міністерства фінансів; 2) штатні посади не вище IX класу по казенних палатах; 3) посади по Державному банку і його конторах ... по акцизному управлінню; 4) членів Ради, управляючих відділеннями та інших службовців у Державному дворянському земельному банку 6 класу і нижчих...» Усього ця «пільга» передбачалася для 11 категорій службовців, але найбільш значущими вони були саме для Міністерства фінансів – там де вимагалися справді кваліфіковані працівники, а справа не могла чекати, доки справжній фахівець – професіонал пройде необхідні кар'єрні шаблі.

Вирішальні кроки у активізації кадрової політики у фінансовому відомстві належать Міністрові фінансів Російської імперії у кінці XIX – перші роки XX ст. С.Ю. Вітте. Він, на нашу думку, не лише кардинально змінив самі підходи до комплектування посад в системі Міністерства фінансів, а і вказав шляхи удосконалення державної служби в Російській імперії, які не було використано. Це, як видається, відіграло певну роль у руйнації імперського механізму держави. Про те, що саме Міністерство фінансів вважалося відомством, де більш-менш був порядок, про авторитетність заходів, проведених у кадровому плані міністром фінансів С.Ю. Вітте, дотично свідчить факт, наведений Ю.А. Холодом у його дисертаційному дослідженні. Про свавілля поліції вуглепромисловець Бахмутського повіту Катеринославської губернії І.П.Правда писав у листі саме міністру фінансів С.Ю. Вітте 29 січня 1902 р. [14, с.134]

Під тиском визвольного руху у 1905-07 рр. царат пішов на кардинальні (зважаючи на його консерватизм і у цьому питанні) зміни в підходах до прийому на державну службу. 5 жовтня 1906 р. був виданий закон про скасування окремих обмежень в правах сільських обивателів і осіб інших ко-

лишніх податних станів [15], перша стаття якого проголошувала: «Надати всім російським підданам, незалежно від їх походження, за винятком інородців... однакові відносно державної служби права, стосовно до таких прав дворянського стану, зі скасуванням усіх особливих переваг на заняття за визначенням від уряду деяких посад залежно від станової належності». Це був дійсно важливий крок, на нашу думку, належним чином не оцінений сучасними істориками права, спрямований на демократизацію державної служби в Російській імперії.

Думається, що далеко не останню роль у цьому відіграв і накопичений протягом десятиліть у відомстві Міністерства фінансів, у тому числі й його органами на території українських губерній, досвід комплектування на фактично позастановій основі.

Таким чином, за досліджуваний період фінансовий апарат Російської імперії зазнав чимало якісних змін. З виходом країни на шлях капіталістичної модернізації, персональний склад, професіоналізм та підготовленість чиновників спеціально уповноважених органів фінансового управління переважали відповідні показники щодо урядовців інших підсистем державного апарату.

Список літератури: 1. Джерела з історії Південної України. Т.2. Південна Україна у внутрішній політиці Російської імперії та СРСР (XVIII – XX ст.). Запоріжжя, 2002. Жвалюк В.Р. Податкові органи Російської імперії в Україні: Організаційно-правові засади діяльності. К.,2001. 2. Рыбаков Ю.Я. Промышленное законодательство России первой половины XIX века: Источниковедческие почерки. М.,1986. 3. Центральний державний історичний архів України, м. Київ (ЦДАК України). Ф.442. Оп.1. Спр.2738. 4. ЦДАК України. Ф.533. Оп.1. Спр.533. 5. ЦДАК України. Ф.442. Оп.141. Спр.52. 6. ЦДАК України. Ф.442. Оп.1. Спр.10935. 7. ЦДАК України. Ф.442. Оп.32. Спр.85. 8. ЦДАК України. Ф.442. Оп.34. Спр.566. 9. ЦДАК України. Ф.442. Оп.44. Спр.588. 10. Полное собрание законов Российской империи, собрание 2-е, ПСЗ – II. Т.XLI. Отд.I. №43336. 11. Дмитриев Н.А. Сборник циркуляров Министерства финансов казенным палатам и казначействам за 1865–1894 гг. СПб.,1895. Вып.1. 12. Устав о службе по определению правительства //Свод законов Российской империи. Изд.1876 г., по продолжению 1886 г. – Т.III. 13. Холод Ю.А. Загальна поліція Російської імперії в Україні в 1862-1905 рр.: Дис. ... канд. юрид. наук. Х., 2002. 14. Именной высочайший указ Правительствующему Сенату 5 октября 1906 г. Об отмене некоторых ограничений в правах сельских обывателей и других лиц бывших податных состояний //Волков Н.Т. Наказ земским начальникам по административным делам: С разъяснениями по позднейшим решениям Правительствующего Сената, циркуляр. Мин. вн. дел и другим правительствен. распоряж. и разным законоположениям, с приложен. важнейших узаконений последнего времени. Изд.2-е, пересост. и доп. М.,1909. Прилож.1-е.

Надійшла до редколегії 20.12.04