

**ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ФІНАНСОВОЇ
АДМІНІСТРАЦІЇ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ В УКРАЇНІ
У ДОРЕВОЛЮЦІЙНІЙ ІСТОРІОГРАФІЇ**

Дослідження організаційно-правових засад діяльності органів управління державними фінансами Російської імперії в Україні має наукову актуальність і з позицій того, що це був значний пласт вітчизняної історії, і в силу необхідності урахування уроків минулого у сучасному державотворенні. І хоча комплексно ця проблема вітчизняною юридичною історіографією не студіювалася до цього часу, з окремими її аспектами пов'язано чимало наукових праць і розвідок, створених у різні часи. Особливо плідним був період до 1917 року.

Стабілізація організаційно-правових засад управління фінансами Російської імперії на початку ХХ ст., розвиток банківської справи дали поштовх створенню наукових та науково-популярних праць з питань адміністрування державних фінансів та історичних аспектів цієї діяльності. Видання «Банки и другие кредитные установления в России и иностранных землях» (1840 р.) [1] стало одним з перших такого роду, маючи не стільки науковий, скільки довідково-інформаційний, оглядовий характер.

Справжнім же первістком наукового звернення до проблеми організації та регламентації фінансового управління, на нашу думку, стала монографія графа Д. Толстого [2]. При обмеженості методологічних можливостей, обумовлених історично, автор зробив досить успішну спробу поєднати загальноісторичні, історико-правові та історико-економічні моменти. Робота страждає на позитивізм, але це і є її певною перевагою – адже тут зібраний великий і почасти унікальний фактичний матеріал саме щодо правового регулювання та організації діяльності фінансових інститутів. Зважаючи, що окремі джерела, якими користувався Д. Толстой, на сьогоднішній день фізично не існують, його монографія має і важливе джерелознавче значення.

У першій половині ХІХ ст. одним із фундаторів російського фінансового права виступив І. Горлов [3]. Опрацьовуючи питання фінансів та фінансового права, він почав закладати теоретичні підвалини подальшого розвитку організаційно-правових засад діяльності органів управління державними фінансами Російської імперії в українських губерніях. Певний інтерес становить монографія І. Шилля [4], яка побачила світ напередодні великих реформ. Виконана вона з претензією на теоретичні узагальнення, однак при цьому залишається доволі бідною конкретним фактажем і висновками, що мають характер скоріше гасел та декларацій. У той же час, звернення до західного досвіду побудови фінансової адміністрації, легкий публіцистичний стиль викладення матеріалу, на нашу думку, могли справити певне враження на тогочасного читача і навіть вплинути якщо не на ідеологію реформ, то на правосвідомість окремих посадових осіб, що їх

здійснювали. Жанр цієї праці можна назвати фінансово-правовою есеїстикою. Схожою є її характеристика монографії К. Гока [5].

Починаючи з кінця 50-х рр. XIX ст. виникає великий масив правничої та економічної літератури, де опрацьовувалися питання фінансових реформ у Російській імперії. З одного боку, це були спеціально присвячені вказаній проблематиці праці, а з іншого – ті, де піднімалися питання розвитку державних фінансів, їх правового регулювання та відповідного організаційного-правового забезпечення управлінської діяльності у сфері фінансово-правових відносин. Нарисово підсумки розвитку фінансового господарства Російської імперії у останнє десятиріччя XIX – перші роки XX ст. спробував підвести Г. Бутмі [6].

Невелика за обсягом робота М.І. Фрідмана [7] не має вираженого юридичного характеру, але автор, продемонструвавши високий рівень наукового узагальнення, дає можливість зрозуміти глибинні економічні процеси напередодні першої російської революції, які отримали нормативно-правовий вираз і вплинули на дії органів управління державними фінансами. Зокрема, ним розкриті механізми взаємодії Державного банку та державних іпотечних банківських установ.

Критично оцінює фінансову політику царату на зламі XIX – XX ст. І.П. Табурно [8], зокрема за диспропорцію прямих і непрямих податків. Автор вказує на вади бюджету і бюджетного процесу в Російській імперії, наголошує, що великий обсяг селянських податних недоїмок пояснюється недоліками фінансової політики самодержавства (провідником якої й були місцеві органи управління державними фінансами), а не небажанням селян платити [8, с.140].

Безпосередньо місцеві органи фінансової адміністрації загальної компетенції (казенні палати, казначейства, податна інспекція – з 1885 р.) нечасто ставали предметом спеціальних досліджень чи правового, чи історичного плану у дореволюційні часи. Можемо назвати тут хіба що видану у 1901 р. невеликим накладом у Ризі книгу Я.І. Козловського [9] про казенні палати і підвідомчі їм фінансові установи та працю К.І. Ровінського [10] про історію податної інспекції. Перша – це поєднання історичного нарису і довідкового матеріалу, друга – спроба наукового узагальнення підцензурного характеру. Монографія про податних інспекторів містить переказ нормативно-правових актів, що регламентували їх діяльність, і, так би мовити, «зовнішню» історію становлення цього інституту. Негативні моменти, складнощі, а також перспективи його розвитку у книзі відсутні. Дуже мало уваги приділено правореалізації, тобто власне діяльності податних інспекторів.

Чимало уваги дореволюційні науковці приділяли питанням митної справи, зокрема її фінансовим аспектам. Для розуміння історичних умов розвитку і діяльності митних органів як підсистеми апарату управління державними фінансами Російської імперії, чинників змін правових основ їх функціонування важливим є звернення до теоретичного надбання Д.І. Менделєєва [Див.: 11]. Він вказує на зв'язок зовнішнього мита і внутрі-

снніх податків, що дозволяє знайти певні методологічні підходи для того, щоб усвідомити органічну взаємозалежність митного і податкового апарату. У кінці XIX – на початку XX ст. побачили світ і кілька інших наукових праць, присвячених історії митної політики Російської імперії та її реалізації в нормах митного права. Прикладом такого підходу може слугувати монографія В. Вітчевського [12]. Автор у досить критичному тоні змальовує ретроспективу імперської митної політики Росії, знаряддям якої й стали митні органи. Б.Ф. Брандт поставив перед собою більш скромну задачу. Його праця [13] – це коментоване і узагальнене зібрання пропозицій та зауважень місцевих комітетів про потреби сільськогосподарської промисловості, у тому числі дев'яти українських губерній, щодо можливих шляхів удосконалення фінансової та митної політики в Російській імперії.

Осібне місце в масиві дореволюційної наукової літератури, присвяченої проблемам організаційної будови та правового регулювання діяльності органів фінансового управління, посідає надбання професора І.Х. Озерова, визнаного сьогодні класиком російської фінансово-правової науки. На особливу увагу заслуговує його праця, присвячена критиці бюджетної і контрольної діяльності держави [14]. Розкриваючи діяльність органів фінансового управління з використанням недоступних іншим дореволюційним дослідникам архівних матеріалів Державного контролю, автор досяг високого рівня об'єктивності показу правозастосовної діяльності органів. Показуючи вади фінансової політики царату, недостатність можливостей Державного контролю, незбалансованість окремих ланок фінансового апарату, вчений водночас подає власний, авторський, глибоко пропрацьований і, на нашу думку, цілком слухний проект реформування фінансово-контрольного відомства. При цьому акцент робиться не на інституційному (зміні структури), а на функціонально-правовому (розширення компетенції) вимірі цих пропонованих перетворень. Книга відрізняється науковою обґрунтованістю і виваженістю. Перу цього автора належить кілька інших праць з фінансового права [15-18].

Серед великого масиву праць дореволюційних авторів, присвячених, або у тій чи іншій мірі дотичних до проблеми організаційно-правових засад місцевого апарату управління державними фінансами Російської імперії, у тому числі на українських землях, а також правового регулювання його діяльності, слід виділити історико-правове дослідження Л. Яснопольського, присвячене розвитку бюджетного процесу в Росії з часів Московського царства і до реформи 60-х рр. XIX ст. [19] Ця монографія за підходами автора, методологією викладення матеріалу досить суттєво відрізняється від аналізованих вище праць І.Х. Озерова. Автор виклав великий фактичний матеріал чітко за хронологією, з помітним слідуванням історичному, і водночас юридичному позитивізму. Важливим і призабутим на сьогодні (як, на жаль, у великій мірі забутими є всі фінансові перетворення, пов'язані з великими реформами 60–70 рр. XIX ст.) є висновок вченого, що бюджетна реформа стала немов би побічним продуктом реформування Державного контролю [19, с.294]. Але автор вважає, що так і треба було за

логікою реформування: Монографія Л.М. Яснопольського має цінність і у юридико-джерелознавчому відношенні. У ній вміщено велику кількість додатків, а саме нормативно-правових актів та їх проектів, що пов'язані з бюджетною реформою середини XIX ст., а також документів, що відображають гостру боротьбу з приводу розповсюдження компетенції органів Державного контролю на духовне відомство.

Найбільш значущі праці з проблем правового регулювання фінансово-бюджетних процесів у Російській імперії пов'язані з проблемами регулювання бюджетного контролю. Масштабною є спроба дослідження цієї проблеми В.А. Саковича [20]. Він розкриває процес становлення органів Державного контролю в Російській імперії, те, які зміни мусили відбутися, аби контроль за фінансовою діяльністю органів державного управління став більш-менш ефективним. У роботі дається історичний огляд, подається характеристика організаційно-правових засад діяльності органів фінансового контролю у країнах Західної Європи. Детально розкриті форми і методи роботи органів Державного контролю та характеристика нового касового порядку.

Напрацювання цього автора були використані, судячи з тексту, при підготовці офіційного ювілейного видання, присвяченого 100-річчю Державного контролю в Російській імперії [21]. У цій роботі, без особливих узагальнень і методологічних вишуканостей переповідається минуле органів фінансового контролю. Належна увага їх організації та діяльності на місцях у роботі не приділена, як і не робиться акцент на регіональній специфіці правозастосування. Тон ювілейної монографії піднесено – вірнопідданський, недоліки викладені мінімально. Складається враження потрібної цензури – загальної, відомчої і самоцензури авторів. Разом з тим, у виданні подаються усі основні етапи розвитку системи Державного контролю, перелічуються та стисло характеризуються основні нормативно-правові акти, що регламентували її діяльність.

Вказана монографія є однією з низки капітальних праць, які з'явилися на початку XX ст. і також мали ювілейний характер. Так, за кілька років до того Міністерством фінансів було видано фундаментальний за обсягом двотомник, присвячений сторіччю цього відомства [22]. Його матеріал викладено відповідно до прийнятої у дореволюційній історіографії періодизації за царствуваннями. При цьому монографія мала характер офіціозу, але основні моменти структури, повноважень органів управління державними фінансами (у тому числі місцевих) у ній послідовно й хронологічно розкриті. До цієї ж групи праць слід віднести монографії, присвячені діяльності Міністерства фінансів та Державного контролю у період перебування на престолі Олександра III [23,24], розвитку законодавства за царювання цього імператора [25] та діяльності фінансового відомства у останнє десятиріччя перед початком Першої світової війни [26]. Популярний характер має і стислий нарис історії Міністерства фінансів О.Д. Білімовича [27].

До 50-річчя Державного банку Російської імперії у 1910 р. було видано ювілейну коротку історію центральної банківської установи держави [28].

Тут розкрито основні віхи її розвитку, але правові аспекти ясністю не відзначаються. Нарисово подано характеристику статутів банку 1860 р. і 1894 р. та їх порівняння. У цьому плані більш високим науковим рівнем і фундаментальністю відзначається монографія В. Судейкіна [29], яка містить характеристики правового статусу центральних органів банку, його контор і відділень на місцях. Правозастосовна практика діяльності місцевих органів Державного банку широко не аналізується. У детально (хоч і з точки зору переважно позитивістської методології) підібраному й викладеному фактичному матеріалі змальовано перший етап розвитку банку – тобто у відповідності зі Статутом Державного банку 1860 р.

До офіційних видань ювілейного характеру слід віднести й інші, також вишукано поліграфічно обладнані (звичайно, відповідно до стандартів початку ХХ ст.) монографічні праці. Такою була й книга, присвячена 25-річчю Державного дворянського земельного банку [30]. Окремим аспектам організації державою банківської справи в Російській імперії було присвячено й інші роботи дореволюційних авторів [31–38]. На сьогодні бібліографічною рідкістю стало ювілейне видання Департаменту неокладних зборів Міністерства фінансів Російської імперії, присвячене 50-річчю акцизної системи [39]. Тут систематизовано викладено розвиток центральних і місцевих органів акцизного нагляду та правового регулювання їх діяльності. Взагалі, «акцизна» література становить досить значний масив у дореволюційній історіографії. Це пояснюється тим, що саме акцизи були найзначнішою за питомою вагою статтею державних доходів у Російській імперії. Недарма саме органи нагляду за надходженням акцизів були на початку 60-х рр. ХІХ ст. виділені в окрему управлінську вертикаль.

Дореволюційні автори [40–42], як правило, орієнтувалися не стільки на аналіз організаційно-правових засад діяльності органів акцизного нагляду, скільки на питання правового регулювання суспільних відносин, пов'язаних з виробництвом, обігом і споживанням підакцизних товарів. Осібне місце тут займає фундаментальна двотомна монографія М.І. Фрідмана [43], яка немов би підвела підсумок дореволюційній «акцизній» літературі. Ця книга поєднує глибокий юридичний і економічний аналіз, містить великий статистичний і фактичний матеріал.

Видатний, як на нашу думку, внесок у дореволюційну фінансову та фінансово-правову науку Російської імперії належить П.П. Мігуліну, професору Харківського університету. Не втратила наукового значення його монографія «Наша банковская политика», яка побачила світ у 1904 р. [44] Економіко-теоретичний, історико-економічний матеріал сусідує тут з фінансово-правовим і історико-юридичним. У той же час, організаційно-інституційний бік банківської справи у монографії фактично не аналізується, як не досліджується детально компетенція місцевих органів державного фінансового управління. Практично всіх сторін фінансової діяльності держави з точки зору стратегічних і тактичних цілей торкається П.П. Мігулін у своїй збірці науково-публіцистичних праць «Настоящее и будущее русских финансов» [45].

До досягнень дореволюційної фінансово-правової думки варто віднести брошуру того ж автора щодо вибудування співвідносної з позиціями грошової реформи 90-х рр. XIX ст. С.Ю. Вітте політики промислового кредитування [46]. Ця робота, як і фундаментальний тритомник, присвячений державному кредиту в Російській імперії [47], стали важливим кроком у розвитку російської дореволюційної фінансово-правової та історико-правової науки. Втім, остання з названих праць виконана під суттєвим впливом історичного та юридичного позитивізму, відтак за ґрунтовністю висновків вона дещо поступається попереднім. Осібне місце у доробку П.П. Мігуліна належить розробленій ним пропозиції щодо реформи центрального державного банку [48], яка досить ґрунтовно аналізується безпосередньо в тексті даної роботи. Мав він оригінальні пропозиції й щодо удосконалення державного сільськогосподарського кредиту [49]. У цілому, зважаючи на рівень і масштаб наукових здобутків П.П. Мігуліна, а також те, що він працював у Харкові, його фінансово-правові погляди і доробок вповні можуть стати предметом спеціального дослідження в галузі вітчизняної історії політичних і правових вчень.

Друга половина XIX – перші роки XX ст. виявилися періодом створення значної кількості наукових і популярних праць безпосередньо з фінансів та фінансового права. Особливо активно працювали науковці Російської імперії на останньому етапі її існування над проблемою податків (прямих, непрямих і місцевих). Податки стали осередком і наукової, й публіцистичної дискусії, їх торкалися у своїх програмних документах політичні партії й угруповання. Визвольний рух усе-таки мав на початку XX ст. значно більш виражену соціальну, ніж національну компоненту. Соціальна ж політика держави, гуманна і спрямована на задоволення інтересів пересічних громадян, мусить ґрунтуватися на міцному фінансовому фундаменті. У той же час, вага податкового тягаря також була ознакою турботи суспільства і його генерального інституту – держави – про кожного окремого члена соціуму. Відтак, податки і в економічному, і у правовому вимірі досліджувалися доволі інтенсивно. У історико-правовому сенсі варто виділити фундаментальну монографію, присвячену промислового оподаткуванню [50]. Вона виконана в річці позитивізму, фактаж, у тому числі й юридичного характеру, просто переповідається. Ця робота розкриває компетенцію органів державного управління та місцевого самоврядування щодо адміністрування промислового податку в історичному розвитку й контексті. Схожою за побудовою і принципами є й монографія, присвячена історії державного квартирного податку [51]. Для створення теоретичного підґрунтя формування і функціонування місцевого апарату управління державними фінансами Російської імперії суттєве значення мав науковий доробок В.О. Лебедева [52–54], який досліджував переважно питання правового регулювання оподаткування – як прямого, так і непрямого.

Осібне місце у історіографічному масиві з проблем управління фінансами мають політико-публіцистичні й науково-популярні праці, створені у кінці XIX і особливо на початку XX ст. Це було періодом активізації й під-

несення визвольного руху, у тому числі й національно-визвольного. Усі політичні сили, які боролися за владу у останні роки існування Російської імперії, брали до уваги економічні, й зокрема фінансові питання.

Окрім багаточисельної історичної, юридичної, економічної літератури, у якій підіймалися питання залучення органів земського та пореформеного міського самоврядування до адміністрування державних фінансів, до революції писали й про селянське громадське управління та його дії щодо управління фінансами держави, найперше, у податковій справі [Див.: 55–58].

Таким чином, протягом XIX – початку XX ст. до проблеми підступали з власним методологічним інструментарієм історики, економісти, правознавці. Суттєвий відбиток на зміст цих праць мали їх підцензурний характер, а також вузькість джерельної бази. До архівних матеріалів, особливо документів поточних архівів, дослідники, як правило, доступу не мали, оперуючи лише опублікованими джерелами. У випадку, коли влада робила винятки (як це було з працею І.Х. Озерова про російські бюджетні кошти), створювалася дійсно високоякісна наукова продукція.

Важливість фінансових відносин, їх правового регулювання, здійснення відповідних управлінських дій робили ці питання надзвичайно важливими у суспільно-політичному житті. Як наслідок, вони активно обговорювалися у публіцистичній літературі, пресі, відображалися у програмних документах політичних партій.

Список літератури: 1. Банки и другие кредитные установления в России и иностранных землях. СПб., 1840. 2. Толстой Д. История финансовых учреждений России. СПб., 1848. 3. Горлов И. Теория финансов. 2-е изд. СПб., 1845. 4. Шилль И. Современная теория финансов и влияние ее на финансовую администрацию в западно-европейских государствах. СПб., 1860. 5. Гок К. – фон. Государственное хозяйство, налоги и государственные долги /Пер. с нем. Н. Бунге. К., 1865. 6. Бутми Г. Итоги финансового хозяйства с 1892 по 1903 г. СПб., 1904. 7. Фридман М. Наша финансовая система: Опыт характеристики. СПб., 1905. 8. Табурно И.П. Эскизный обзор финансово-экономического состояния России за последние 20 лет (1882 – 1901 гг.). СПб., 1904. 9. Козловский Я.И. Казенные палаты и подведомственные им учреждения в России. История и современное устройство их. Рига, 1901. 10. Податная инспекция в России (1885 – 1910): Очерк деятельности податной инспекции за 25 лет ее существования в связи с развитием прямого обложения. СПб., 1910. 11. Менделеев Д.И. Проблемы экономического развития России. М., 1960. 12. Витчевский В. Торговая, таможенная и промышленная политика России с времен Петра Великого и до наших дней. СПб., 1909. 13. Брандт Б.Ф. Финансовая политика и таможенное покровительство: Свод трудов местных комитетов в 49 губерниях Европейской России. СПб., 1904. 14. Озеров И.Х. Как расходуются в России народные деньги? Критика русского расходного бюджета и государственный контроль. 2-е изд. М., 1907. 15. Озеров И. Итоги экономического развития XIX века. СПб., 1902. 16. Озеров И.Х. Экономическая Россия и ее финансовая политика на исходе XIX и в начале XX века. М., 1905. 17. Озеров И. Земское обложение и в чем должна состоять его реформа. М., 1906. 18. Озеров И.Х. Основы финансовой науки. Изд. 4-е. М., 1911. Вып. 1-2. 19. Яснопольский Л.Н. Очерки русского бюджетного права. Вып. 1. Исторический обзор составления наших государственных росписей и бюджетная реформа Татаринова.

М., 1912. 20. Сакович В.А. Государственный контроль в России. СПб., 1897–1898. Ч.1-2. 21. Государственный контроль 1811 – 1911 гг.: Исторический обзор. Б.м., б.г. 22. Министерство финансов, 1802 – 1902. СПб., 1904. Ч.1-2. 23. Обзор деятельности Министерства финансов в царствование Александра III (1881 – 1894). СПб., 1902. 24. Общий обзор развития и деятельности Государственного контроля в царствование императора Александра III, 1881 – 1894 гг. СПб., 1901. 25. Волков Н.Е. Очерк законодательной деятельности в царствование императора Александра III (1881 – 1894 гг.). СПб., 1910. 26. Министерство финансов, 1904 – 1913. СПб.: Экспедиция заготовления государственных бумаг, 1914. 27. Билимович А.Д. Министерство финансов: Исторический очерк. К., 1903. 28. Государственный банк. Краткий очерк деятельности за 1860 – 1910 гг. СПб., 1910. 29. Судейкин В.Т. Государственный банк. Исследование устройства, экономического и финансового значения. СПб., 1891. 30. Государственный дворянский земельный банк. 1885 – 1910. СПб., 1910. 31. Гечевич Л. Поzemельный кредит и земские банки. Б.м., б.г. 32. Исторический обзор правительственных, общественных и частных кредитных установлений в России. СПб., 1904. 33. Залшупин А.С., Гессен М.И. Энциклопедия банковского дела в России: Рук-во для банк. деятелей и лиц, прибегающих к услугам банков. СПб., 1904. 34. Государственный дворянский земельный банк, 1885 – 1910. СПб., 1910. 35. Добецкой А. Организация крестьянского земельного кредита и его значение для русских аграрных отношений. Гейдельберг, 1910. 36. Зак А.Н. Крестьянский земельный банк, 1883 – 1910. М., 1911. 37. Зак А.Н., Фаррейн А.Э. Центральные банки. Банковые союзы: Из докладов по заграничной командировке. СПб., 1914. 38. Исторический очерк развития кредитных учреждений в России /Под ред. П.Х. Спасского. СПб., 1911. 39. Краткий очерк 50-летия акцизной системы взимания налогов с крепких напитков и 50-летия деятельности учреждений, заведывающих неокладными сборами, 1863 – 1913. СПб., 1913. 40. Нольде Э.Ф. Питейное дело и акцизная система. СПб., 1882. 41. Кадер С. Винная регалия и монопольная система: Историко-экономический очерк. Витебск, 1897. – 2,93 с. 42. Лебедев П.М. Возврат акциза в России: Применение системы возврата акциза при вывозе за границу подлежащих акцизу предметов. СПб., 1913. 43. Фридман М.И. Винная монополия. Пг., 1915 – 1916. Т.1-2. 44. Мигулин П.П. Наша банковская политика (1729 – 1903). Х., 1904. 45. Мигулин П.П. Настоящее и будущее русских финансов. Х., 1907. 46. Мигулин П.П. Реформа денежного обращения в России и промышленный кризис (1893 – 1902). Х., 1902. 47. Мигулин П.П. Русский государственный кредит. В 3 т. Х., 1899 – 1907. Т.1–3. 48. Мигулин П.П. Русский автономный центральный эмиссионный банк: Проект. Х., 1906. 49. Мигулин П.П. Русский сельскохозяйственный банк. К вопросу о нуждах нашей сельскохозяйственной промышленности. Х., 1902. 50. Исторический очерк обложения торговли и промыслов в России. СПб., 1893. 51. Государственный квартирный налог. История и статистика налога, 1894 – 1900. СПб., 1903. 52. Лебедев В.А. О поземельном налоге. СПб., 1868. 53. Лебедев В.А. Финансовое право. Изд.2-е, перераб. СПб., 1889. Т.1 – 2. 54. Лебедев В. Желательные упрощения и поправки в наших государственных доходах //Русское экономическое обозрение. 1900. Т.VI. – С.19 – 48; Т.VII. 55. Гакстенаузен А. Исследование внутренних отношений народной жизни и в особенности сельских учреждений в России. М., 1870. 56. Астырев Н.М. В волостных писарях. Очерки крестьянского самоуправления. Изд. 3-е. М., б.г. 57. Триогов В. Община и подать. СПб., 1882. 58. Алексеев С.Г. Местное самоуправление русских крестьян XVIII – XIX вв. М., 1902.

Надійшла до редколегії 10.05.05