

**СТАНОВЛЕННЯ ОРГАНІВ АКЦИЗНОГО НАГЛЯДУ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ
В УКРАЇНСЬКИХ ГУБЕРНІЯХ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ
ЇХ ПОДАТКОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

Становлення і розвиток системи управління державними фінансами в Україні, удосконалення організаційно-правових засад її діяльності вимагають належного науково-методичного забезпечення, для чого важливим є звернення і до історичного досвіду. Непрямі податки, зокрема акцизи, продовжують відігравати важливу роль у забезпеченні доходної частини державного бюджету, відтак ефективне управління державною діяльністю у цій сфері має принципове значення. Досить згадати дискусії щодо правового регулювання збору ПДВ і його повернення.

Сучасна вітчизняна юридична історіографія вже зверталася до аналізу організаційно-правових засад діяльності органів акцизного нагляду Російської імперії на території українських губерній. З-поміж праць, створених у останній період, варто виділити монографії В.Р. Жвалюка [1], де проаналізовано організаційно-правові засади діяльності податкових органів дореволюційної Росії на українських землях, В.Я. Гончарука [2], у якій показано правові характеристики однієї з найбільш значущих предметних областей діяльності органів акцизного нагляду. Можна назвати також монографію В.М. Грицака [3], де подано загальні правові характеристики відносин губернаторів та акцизних управлінь.

Разом з тим, питання становлення органів акцизного нагляду в українських губерніях, їх правовідносин з іншими органами управління державними фінансами вітчизняною юридичною історіографією не досліджувалися. Висвітлення саме цих аспектів і є метою даної статті.

З прийняттям «Положення про питний збір» 4 липня 1861 р. [4] утворювалася система спеціалізованих органів з адміністрування непрямих податків – уперше в Російській імперії. Держава відмовлялася від «збанкрутілої» відкупної системи і брала на себе усю повноту відповідальності за забезпечення основного податкового надходження до бюджету – акцизу зі спирту та спиртних напоїв, а також патентних зборів за право їх виробництва і різних видів продажу. Реформа уніфікувала надзвичайно складну систему законодавства, яка регламентувала питну торгівлю на території Російської імперії, і скасувала одну з традиційних станових монополій (право вільного винокуріння належало, за окремими винятками, дворянам) [5, с.135].

При цьому щодо українських губерній реформа мала особливе значення. Специфіка правового регулювання виробництва і обігу алкоголю тут до початку 60-х рр. XIX ст. зберігала для цих губерній статус «привілейованих». Вони відрізнялися від етнічних російських ширшим колом суб'єктів винокуріння, виробництва інших спиртних напоїв, вільною торгівлею алкогольними напоями. На Лівобережжі, Слобожанщині, частково Півдні збері-

гали свої привілеї на виготовлення та продаж спиртних напоїв державні селяни – нащадки українських козаків. Можемо погодитися з В.Я. Гончаруком, що, проводячи акцизну реформу, уряд розповсюджував принципи регулювання виробництва і продажу алкоголю, притаманні Україні¹, на всю імперію [2, с.204].

Держава мусила організувати реалізацію функцій, успішно виконати які їй раніше не вдавалося (існуюча до того часу відкупна система акцизів зі спиртних напоїв) [Див.: 6]. Для цього їй належало створити нову й ефективну систему державних органів, яка б змогла забезпечити досягти поставлених цілей. У Міністерстві фінансів її очолив Департамент неокладних зборів. На місцевому рівні формувалася двокласова система: губернські акцизні управління – окружні акцизні управління.

До компетенції губернських акцизних управлінь (вони створювалися, у залежності від потреби, у кожній губернії, або одне на кілька губерній) були віднесені як фінансові, так і не фінансові адміністративні функції. По-перше, вони наглядали: а) за виробництвом різноманітних підакцизних напоїв (спирту, горілок, настоянок, пива, меду тощо); б) за обігом цих виробів з тим, щоб він здійснювався відповідно до нормативних приписів і з метою недопущення незаконного виробництва і обігу алкогольних напоїв. Друга функція була власне фіскальною і полягала у забезпеченні надходження податків на алкоголь (акцизу і патентних зборів з виробництва і обігу спиртних напоїв) до державної скарбниці. І, нарешті, суттєвою компонентою визначеного «Положенням про питний збір» кола відання органів акцизного нагляду були правоохоронна діяльність, спрямована на протидію порушенням акцизних статутів, та провадження у цих справах.

Органи акцизного нагляду у рамках правоохоронної функції здійснювали кримінально-процесуальні й адміністративно-процесуальні дії, зокрема провадили дізнання у справах про порушення акцизного законодавства і вирішували їх по суті (там, де законодавець не відносив відповідні складки до компетенції судових органів).

Організаційно акцизні органи не були «прив'язані» до адміністративно-територіального поділу: губернські управління мали нижчою ланкою окружні управління, територія обслуговування яких далеко не завжди співпадала з повітами. Відповідно, між управляючим акцизними зборами губернії та окружними наглядачами й поділялися повноваження щодо здійснення акцизного нагляду. Управляючий же губернськими акцизними зборами підпорядковувався безпосередньо директорові Департаменту неокладних зборів Міністерства фінансів.

Забезпечення акцизного нагляду за виробництвом та обігом спирту й алкогольних напоїв виявилось справою новою й складною. При цьому, на нашу думку, було певною мірою використано накопичений в середині XIX ст. в українських губерніях як центрі тютюництва досвід нагляду за

¹ «Природні» привілеї козаків та військових обивателів щодо винокуріння та виноторгівлі у цьому плані суттєво підвищували їх соціальний та зокрема правовий статус порівняно з іншими категоріями державних селян.

обігом тютюну та виробів із нього. З 1848 р. він здійснювався спеціально призначеними акцизними наглядачами, підпорядкованими казенним палатам [7, с.251].

За новою редакцією «Статуту про акциз з тютюну» від 4 липня 1861 р. [8] формувалася й система спеціалізованих органів акцизного нагляду за вирощуванням тютюну і виготовленням виробів з нього. З семи утворених тютюново-акцизних округів три дислокувалися на території українських губерній¹. Їх чиновники (як і у питно-акцизних округах) забезпечували збір акцизу, наглядали за дотриманням приписів закону при виробництві й обігові тютюнової продукції та протидіяли незаконному виробленню тютюну та виготовленню виробів із нього.

Паралельні системи акцизного нагляду² існували недовго, оскільки сама логіка першої спроби формування нової чиновницької вертикалі доводила ненормальність такого становища і необхідність подолання паралелізму структури і дублювання функцій органів акцизного нагляду. Вони були об'єднані у складі питно-акцизних управлінь. Тютюновий нагляд передавався їм згідно з думкою Державної Ради 26 жовтня 1864 р. [9], цукровий – нею ж та указом Урядуючого Сенату від 8 червня 1865 р. [10] «Височайше» затвердженим 6 червня 1867 р. Положенням Комітету міністрів, деталізованим циркуляром Міністерства фінансів від 31 липня 1867 р., були ліквідовані посади корчемних засідателів з соляної частини, а їх функції – передані акцизним управлінням [11, с.593].

Отже, органи акцизного нагляду Російської імперії в Україні поєднали у своїй діяльності компетенцію їх складових, наглядаючи за виробництвом, обігом, оподаткуванням усіх підакцизних товарів, а також протидіючи правопорушенням у цій сфері. За основу їх організаційної будови було покладено ту, яку мали органи акцизно-питного нагляду. Губернські акцизні управління очолювалися управляючими, до їх складу входили ревізори, старші та молодші контролери.

Округи, відповідно до розташування підприємств – виробників підакцизної продукції, поділялися на дільниці, очолювані саме помічниками окружних акцизних наглядачів (старшими і молодшими). До їх складу мали входити також канцелярії на чолі з письмоводителем (він же бухгалтер).

Управляючий акцизними зборами губернії призначався на посаду міністром фінансів. Він мав більш широкі повноваження порівняно з іншими керівниками місцевих галузевих органів державного управління. Губернські акцизні управління не мали колегіального управління, на відміну від решти органів місцевої фінансової адміністрації (тобто присутствій). Управляючий керував акцизною справою в губернії одноосібно.

¹ Південно-Західний з центром у Києві (Київська, Подільська та Волинська губернії), Новоросійський з центром у Одесі (Херсонська, Таврійська, Катеринославська губернії та Бессарабська область), Малоросійський з центром у Харкові (Полтавська, Чернігівська, Харківська і Курська губернії): [1, с.82].

² За «Статутом про акциз з цукрового піску» від 26 листопада 1863 р. цей вид акцизного збору адміністрували спеціально уповноважені чиновники казенних палат [8].

Він наглядав за обліком підприємств – виробників та закладів – реалізаторів підакцизної продукції, перевіряв діяльність підлеглих щодо забезпечення відповідності вказаних юридичних та фізичних осіб встановленим у законі вимогам, у тому числі технічним. Управляючий був зобов'язаний періодично об'їжджати губернію і особисто оглядати підприємства (передусім гуральні як основне джерело надходження непрямих податків) та контролювати дотримання правових приписів щодо акцизних зборів. Він відстежував наявність усіх необхідних документів стосовно виробництва і обігу підакцизних товарів (ними до кінця досліджуваного періоду стали – спирт, горілка, пиво, інші слабоалкогольні напої, тютюн, цукор [12], нафта і вироби з неї, сірники, цигарковий папір і гільзи), відповідність встановленим нормам тавра тощо. Управляючий перевіряв наявність книг обліку підакцизної продукції, контролював роботу усіх підлеглих, зокрема персоналу окружних акцизних управлінь [13].

За винятком свого помічника і ревізорів (обіймали посади за рішенням міністра фінансів за поданням управляючого), останній призначав, звільнював і переводив решту підпорядкованих йому чиновників. Такі повноваження обумовлювали й велику відповідальність управляючого акцизними зборами [14, с.238].

Для того, щоб комплектувати гідними кадрами організаційну структуру органів акцизного нагляду, треба було її сформувати на низовому рівні. І тут спостерігаємо слідування своєрідному принципу переваги особливостей предмета управління над єдністю і одноманітністю усього державного апарату в цілому. Як і раніше, у випадку з палатами державного майна (коли округи не співпадали з повітами), так і пізніше з податними інспекторами (їх дільниці також не завжди відповідали адміністративно-територіальному поділові), уряд став на шлях підрахунку підакцизних підприємств, оцінки їх дислокації тощо.

Як наслідок, по-перше, і для Міністерства фінансів, і губернських акцизних управлінь виникла проблема утворення («нарізки») акцизних округів, по-друге, ця система так і не була гармонізована з адміністративно-територіальним устроєм. Питно-акцизні округи не співпадали з цукрово-акцизними, і т.д., і т.п., а дійти до розуміння необхідності універсалізувати окружні акцизні управління Міністерство фінансів спромоглося лише в останні роки існування Російської імперії.

Ще на початку 60-х рр. XIX ст. міністр фінансів М.Х. Рейтерн писав у губернії: «У цей час, по відкритті питно-акцизних управлінь, доручаю панам управляючим [акцизними зборами – О.Г.] ... нині ж розділити губернії та області на округи і дільниці, визначити місцеперебування для кожного окружного наглядча і його помічників» [15, арк.47-47зв.]. Як свідчать архівні документи, спершу округи створювалися більш-менш відповідно до адміністративних кордонів повітів, охоплюючи один або два, але поступово кількість округів скорочувалася і вони все менше відповідали повітам. Часом у одному округу об'єднувалися волості чотирьох – п'яти повітів, а до території обслуговування Курського губернського акцизного управління було віднесено три волості Сумського повіту Харківської губернії [16, арк.9].

У 1863 р. у Російській імперії було сформовано 45 губернських акцизних управлінь (з них 9 в Україні). Загальна кількість службовців, які становили персональний склад нового відомства, досягала 5359 чол. [7, с.266-267] Об'єднання, оптимізація структури, уникнення дублювання функцій окремих підрозділів, упорядкування, поруч з іншим, цукрово-акцизної, тютюново-акцизної та соляної справи завершилися тільки у 70-х рр. XIX ст. На цей час у складі дев'яти губернських акцизних управлінь, що діяли на українських землях, працювали: дев'ять управляючих, три помічники управляючих (у Київській, Полтавській та Катеринославській губерніях). Кількість округів коливалася від чотирьох (Херсонське, Катеринославське і Таврійське управління) до десяти (Київське).

Формування акцизної системи мало велике значення для того, щоб почався новий етап в історії апарату фінансової адміністрації Російської імперії на місцях, у тому числі на теренах українських губерній. Передусім це стосувалося кадрових питань. Нова структура вимагала оновленого персоналу. Чиновники питних відділень казенних палат були часто-густо корумпованими, а здійснюване ними казенне управління горілчаними відкупками відзначалося не набагато меншою кількістю зловживань, аніж сумновідоме – відкупниками.

Так, уманський чарочний відкуп перебував у казенному управлінні з 1 лютого по 1 вересня 1860 р. Керував ним чиновник Київської казенної палати Колб-Селецький. Фінансовий звіт він подав палаті без первинних документів бухгалтерського обліку, а суми витрат і доходів у різних документах суперечили одне одному. Окрім того, чиновник примудрився витратити стільки прогонних і добових грошей (за 20 днів 560 руб. 50 коп.), що виявилось: Колб-Селецький проїздив щодня по 415 (!) верст. Коли контрольне відділення звернуло на це увагу, воно наразилося на нездоланний спротив присутствія палати, яке кваліфікувало таку ситуацію як особливий старанність чиновника на службі [17, арк.5зв.-6]. Думається, що неправомірна поведінка службовців Київської казенної палати стала не останнім чинником того, що акцизне управління саме в цій губернії створювалося спеціальним законодавчим актом 13 жовтня 1862 р. [18]

За таких умов міністр фінансів визнавав складність входження новостворених акцизних органів у виконання покладених на них завдань, вказуючи на приклади того, як казенні палати ухилялися «...від своєчасного виконання «височайше» затвердженого 13 жовтня 1862 р. Положення Комітету міністрів про передання несправного відкупу в завідування питноакцизного управління» [17, арк.7-7зв.].

Існуюча в історичній та історико-правовій літературі точка зору, що акцизні управління були створені на основі питних відділень казенних палат, видається не у повній мірі відповідною дійсності [14, с.210]. Згідно з «височайшим» указом Урядуючому Сенату від 4 липня 1861 р. [4] Міністерство фінансів ухвалило: існуючі при казенних палатах питні відділення залишити у зменшеному складі до закінчення розрахунків з утримувачами відкупів, призначивши для цього термін не пізніше 1 липня 1863 р. Вказувалося і на те, щоб звільнити «зайвих» чиновників колишніх питних відді-

лень в установленому порядку [19, арк.5зв.]. І це при тому, що штатних вакансій у нових акцизних управліннях, з урахуванням створення окружних, було порівняно з питними відділеннями казенних палат достатньо.

Стосовно твердження В.Р. Жвалюка щодо того, що «окружному наглядачу безпосередньо підпорядковувались старший (фактично його заступник) і молодші дільничні помічники» [1, с.108], воно є справедливим лише для перших років існування акцизних органів. Уже в 1879 р. з дев'яти українських губерній у восьми (окрім Київської) старших помічників окружних наглядачів було більше, ніж молодших [Див. 20]. Те ж саме спостерігаємо і у 1913 р. щодо Київської та Катеринославської губерній [21]. Таким чином, однозначної залежності функцій помічників акцизного наглядача від того, старший він чи молодший за посадою, простежити не можна.

Цілеспрямовані заходи керівництва Міністерства фінансів і Департаменту окладних зборів щодо забезпечення якісно високого за професійними і особистими рисами складу акцизних органів дали свої плоди. У звіті Державного контролю за 1874 р. дається висока оцінка професіоналізму й чесності службовців акцизного нагляду [22, с.13]. Не в останню чергу це обумовлювалося й високим рівнем їхнього грошового утримання.

Правовідносини казенних палат і новостворених акцизних управлінь у перші роки їх існування є, на нашу думку, вельми цікавими щодо з'ясування особливостей взаємодії окремих ланок апарату управління державними фінансами. Реформа викликала певний саботаж з боку керівництва казенних палат і вимагала постійних зусиль від міністра фінансів М.Х. Рейтерна: «...Акцизні управління не завжди зустрічають у підвідомчих навіть Міністерству фінансів місця і особах повне сприяння... Означені місця і особи ... частково навіть таємно протидіють введенню нового порядку...» [23, арк.2] Встановлювалася персональна відповідальність голів казенних палат нарівні з управляючими акцизними зборами за успішність запровадження державної акцизної системи [23, арк.2зв.]. Особливий акцент робився на додержанні казначеями всіх приписів нового акцизного законодавства¹.

Архівні матеріали свідчать, що українські губернії були порівняно «благополучними» у цьому плані. Управляючий Полтавською казенною палатою не тільки суворо попередив підпорядкованих казначеїв про неприпустимість порушення нормативно встановленого порядку, але й просив окружних акцизних наглядачів негайно повідомляти йому про всі неправомірні дії його підлеглих [23, арк.17-17зв.]. Жорстко слідував за дотриманням казначеями термінів прийому патентних і акцизних платежів і управляючий Катеринославською казенною палатою [23, арк.18]. Отже, і принципова позиція керівництва Міністерства фінансів, і відповідальне ставлення до виконання поставлених завдань більшості керівників казенних

¹ Маючи неприсмний прецедент у сусідній з українськими губерніями Курській губернії, де казначеї фактично саботували збір спиртових і горілчаних акцизів, керівництво Міністерства фінансів здійснювало активну превенцію, щоби не допустити подібні ситуації у інших адміністративно-територіальних одиницях: [23, арк.11-11зв.]

палат стали сприятливими чинниками становлення системи місцевих органів акцизного нагляду на українських землях.

Важливим для визначення правового статусу акцизних органів було врегулювання їх правовідносин з губернаторами. Законодавець визначив по суті незалежне становище перших відносно других. У випадку виявлення порушень в органах акцизного нагляду начальник губернії міг лише «поставити на вид» чи зробити відповідні подання міністрові фінансів. Губернатор не мав права ревізувати акцизні органи, вимагати від них будь-які відомості. Отже, останні мали високий ступінь адміністративного імунітету [3, с.101].

Подальший розвиток системи акцизних органів у Російській імперії й в Україні, зокрема, проходив, по суті, під знаком чи не основної ідеї фінансової (принаймні податкової) політики царату: «Із різних засобів справляння непрями податки користуються значною перевагою у нашій податній системі» [24, с.31]. Тільки за 1878–1879 рр. було зібрано в цілому по Російській імперії 112,6 млн руб. податків, з них тільки «питного збору» 38,6 млн руб. У цей же час зросли практично усі непрямі податки: на більш ніж 30% акцизи на винно-горілчані вироби, пиво, тютюн, сіль [25, с.70-71].

Акцизна система мала й свій охоронний апарат – корчемну сторожу. Вона була започаткована у 1862 р. з вільнонайманих осіб у прикордонних повітах чотирьох західних губерній, у тому числі Волинської. Первісно її завданням визначалося не допускати незаконного провезення спиртних напоїв з Царства Польського, де місцева шляхта завдяки праву пропінації [26]¹ мала можливість встановлювати нижчу ціну, ніж на решті території імперії. Корчемна сторожа була підпорядкована відповідним губернським акцизним управлінням і складалася з піших стражників (старших і молодших) і кінних об'їждчиків, якими керували спеціально введені дозорці корчемної сторожі або ж помічники акцизних наглядачів прикордонних округів. По суті, вона виконувала в акцизній системі ті ж функції, що прикордонна варта – у митній.

Апарат акцизних органів формувався у 60-х рр. ХІХ ст. як нове явище у чиновницькому бутті в Російській імперії. Певною мірою у ньому було реалізовано нові засади організації державно-управлінської діяльності. Окремі заходи, вжиті при формуванні акцизної системи, а саме ретельний підбір персонального складу працівників, акцентування на особистій чесності, порівняно високий рівень матеріального забезпечення, на нашу думку, можуть бути враховані й сьогодні при оптимізації державного апарату, зокрема, його частини, що здійснює фінансово-управлінські функції.

Список літератури: 1. Жвалюк В.Р. Податкові органи Російської імперії в Україні у другій половині ХІХ – на початку ХХ ст.: Організаційно-правові засади діяльності: Монографія /За наук. ред. проф. О.Н. Ярмиша. К., 2001. 2. Гончарук В.Я. Правове регулювання виробництва і обігу спиртних напоїв у Російській імперії в кінці ХVІІІ – на початку ХХ ст.: Монографія /За наук. ред. чл.-кор. АПН України,

¹ Середньовічний становий привілей феодалів, пов'язаний з монополюю правом останніх на виробництво і продаж спиртних напоїв на контрольованій ними території.

проф. О.Н. Ярмиша. Х., 2002. 3. Грицак В.М. Губернатор в державному механізмі Російської імперії в другій половині XIX ст. (на матеріалах Харківської губернії). Х., 2003. 4. ПСЗ – II. Т.ХХХVI. №37197. 5. Кричн Д. Забытая реформа: отмена винных откупов в России // Великие реформы в России. 1856–1874: Сборник /Под ред. Л.Г. Захаровой, Б. Эклофа, Дж. Бушнелла. М., 1992. 6. Сведения о питейных сборах в России. СПб., 1860. Ч.1–5. 7. Краткий очерк 50-летия акцизной системы взимания налогов с крепких напитков и 50-летия деятельности учреждений, заведывающих неокладными сборами, 1863–1913. СПб., 1913. 8. ПСЗ – II. Т.ХХХVIII. №40313. 9. ПСЗ – II. Т.ХХХIX. №41380. 10. Указатель правительственных распоряжений по Министерству финансов. 1865. №24. 11. Указатель правительственных распоряжений по Министерству финансов. 1867. №32. 12. Сидоренко Г. Исторический очерк налогов на сахар в России. Б.м., б.г. 13. Устав о питейном сборе //Свод законов Российской империи. Изд.1876 г. Т.V. 14. Шумилов М.М. Местное управление и центральная власть в России в 50-х начале 80-х гг. XIX века: Дис. ... докт. ист. наук. СПб., 1992. 15. РДА. Ф.574. Оп.1. Спр.32. 16. Державний архів Київської області (ДАКО). Ф.858. Оп.1. Спр.522. 17. ЦДАК України. Ф.442. Оп.44. Спр.588. 18. ПСЗ – II. Т.ХХХVII. №38791. 19. ЦДАК. Ф.12. КМФ№12. Оп.1. Спр.403. 20. Общий состав Министерства финансов. СПб., 1879. 21. Список личного состава Министерства финансов на 1913 год. СПб., 1913. 22. Всеподданнейший отчет государственного контролера за 1874 год. СПб., 1875. 23. РДА. Ф.574. Оп.1. Спр.799. 24. Брандт Б.Ф. Финансовая политика и таможенное покровительство. СПб., 1904. 25. Россия в революционной ситуации на рубеже 1870 – 1880-х годов: Коллективная монография. М., 1983. 26. Цитович П. Питейная монополия помещиков Польши в своих имениях. СПб., 1907.

Надійшла до редколегії 06.09.05

Ю.А. Медведєв

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ГОЛОВИ ТА ЧЛЕНІВ МІСЬКОЇ УПРАВИ В РОСІЙСЬКІЙ ІМПЕРІЇ ЗА МІСЬКИМ ПОЛОЖЕННЯМ 1892 Р. (НА ПРИКЛАДІ САМОВРЯДУВАННЯ ЛУГАНСЬКА)

Розбудова України на засадах демократичної, правової і соціальної держави вимагає чіткого визначення місця і ролі самоврядування в загальному устрої країни. Курс на євроатлантичну інтеграцію України передбачає корінне реформування діючої системи органів самоврядування відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування. У зв'язку з цим перед законодавцями постало багато складних, проте дуже важливих проблем, одною з яких є вирішення питання правового статусу службовців органів самоврядування. Адже від того, наскільки досконалим та чітко регламентує законодавство їхню діяльність, багато в чому залежить не тільки ефективність роботи установ самоврядування, а й його авторитет у населення, що, в свою чергу, позитивно впливатиме на процеси формування правової та демократичної держави в Україні. Для належного організаційного та правового забезпечення реалізації політики у сфері місцевого самоуправління, створення її наукових засад важливим є не тільки аналіз ефективних зарубіжних моделей, але й узагальнення історичного досвіду (як позитивного, так і негативного) вітчизняного самоврядування.