

В. М. ОРЛИК (Кіровоград)

**КАЗЕННІ ПАЛАТИ
В СИСТЕМІ ФІНАНСОВОГО
УПРАВЛІННЯ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ
В КІНЦІ XVIII — У XIX ст.
(на матеріалах Київської губернії)**

До важливих, але ще мало вивчених у вітчизняній історіографії проблем належить історія фінансових органів, що діяли на терені України в період формування та розвитку буржуазного суспільства. Вивчення еволюції державного апарату в етнічних українських губерніях, особливо тих органів, що слугували фінансовому забезпеченню держави, має без перебільшення велике значення. В кінці XVIII — першій половині XIX ст. майже всі етнічні українські землі (за виключенням Східної Галичини, Північної Буковини та Закарпаття) увійшли до складу Російської імперії і відтоді підпорядковувались її центральним та місцевим органам управління, адже останні ознаки української державності були знищені царатом протягом

XVIII ст. Для державного ладу Російської імперії кінця XVIII — першої половини XIX ст. характерною була відсутність чітко визначеної компетенції більшості установ, як правило, вони одночасно відали різними питаннями управління, інколи навіть не пов'язаними між собою.

Не стала виключенням і фінансова система України та органи її адміністрування. Для виконання завдань фінансового управління було створено цілий ряд спеціальних установ, які за своїм функціональним призначенням та підпорядкуванням поділялися на дві великі групи: урядові та самоврядні. У свою чергу до складу урядових входили спеціально-фінансові та адміністративно-фінансові органи.

Після уніфікації у 70—80-х роках XVIII ст. адміністративно-територіального устрою українських земель відповідно до російських ключовою фігурою на місцях стає губернатор. Внаслідок реформування системи управління, зокрема місцевого, 1775 р. з'являється губернська адміністративна установа на чолі з віце-губернатором — казенна палата¹, яка займала важливе місце в системі губернських установ. За визначенням “Учреждения о губерниях”, казенна палата була не чим іншим, як об'єднаним департаментом камер та ревізійних колегій, якому доручався нагляд за домобудівними й казенними справами губерній. До складу казенної палати входили: віце-губернатор, директор економії, радник, асесори і губернський скарбник. Палати відали обліком податного населення, доходів і витрат у губернії, рекрутськими справами, здійснювали контроль за надходженням податків. Їм підпорядковувалися повітові казначейства — виключно касові установи, повноваження яких не виходили за межі прийому, збереження й видачі грошових засобів (табл. 1).

Поряд з цим на казенні палати покладалися й контрольні функції. З 1780 р. казенні палати отримали в управління митниці. Так, зокрема Київська казенна палата здійснювала контроль і керівництво не лише губернським і повітовими казначействами, а й Васильківською прикордонною митницею³.

В результаті наступу російського царизму на автономію України та введення губернського адміністративно-територіального поділу замість полково-сотенного, відповідно до “Учреждения о губерниях” 1775 р., казенні палати в 1782—1783 рр. стають реальністю життя Лівобережної, Південної та Слобідської України, а після третього поділу Речі Посполитої (1795 р.) — і Правобережної. На території останньої створювалися Волинська, Брацлавська та Подільська губернії. Колишні прикордонні митниці було ліквідовано, за іменним указом Катерини II сенату від 8 серпня 1795 р., і перенесено на нові межі імперії, зокрема в міста Ямпіль на Брацлавщині, Жванець, Волочинськ і Радзивілов на Поділлі та Володимир на Волині⁴. Створювалися карантини при Ямпільській та Жванецькій митницях. На будівництво згаданих установ виділялося 192 582 крб. і 50 коп., що вираховувалися з доходів зазначених губерній протягом трьох років⁵.

Т а б л и ц я 1²**Штатний розпис повітових казначейств Київської губернії в 1795 р.**

Посада	Кількість штатних одиниць	Оклад у рублях
Канцеляристи	1	80
Підканцеляристи	1	50
Катисти	2	40
Обліковці	2	24

Штатний розпис Київської казенної палати станом на 1830 р.

Посада	Кількість штатних одиниць	Оклад у рублях
Віце-губернатор	1	4000
<i>Йому квартирних</i>		2000
Радники	2	1500
Губернський казначей	1	1500
Губернський контролер	1	1500
Старший лісничий	1	1200
<i>Йому фуражних</i>		800
Асесор	1	1000
Секретар	1	800
Протоколіст	1	600
Журналіст	1	600
Бухгалтер	2	900
Помічник бухгалтера	2	500
Контролер	4	900
Помічник контролера	4	500
Столоначальник	6	5 по 600 1 — 800
Помічник столоначальника	7	400
Писар:		
<i>вищого розряду</i>	2	350
<i>середнього розряду</i>	28	20 по 300 2 — 280
<i>нижчого розряду</i>	1	260
Землемір	1	700
Присяжний	2	150

Їхній штат комплектувався чинами ліквідованих прикордонних митниць і митних застав.

Після створення Міністерства фінансів у 1802 р. казенна палата переходить у його підпорядкування. Розглянемо більш детально структуру та повноваження казенних палат на прикладі згадуваної вище київської казенної палати (табл. 2).

Як зазначалося, казенну палату очолював віце-губернатор, а до її складу входило 5 відділів: господарчий, винний і соляний, казначейств, контрольний, лісовий ⁶.

Господарчим відділом керував радник. До складу відділу входило 5 столів, обов'язки яких полягали у веденні окладних книг про доходи з оброчних статей та з оренди маєтків, збиранні відомостей про посіви та врожаї, складанні розкладок для казенних і старостинських селян під час рекрутських наборів, кошторисів для стягнення коштів на утримання волосних правлінь, що надходили разом із сумою на загальні земські повинності, укладанні контрактів при наділенні різних осіб орендними маєтками, передачі з торгів до оренди старостинських маєтків *, розгляді скарг старостинських селян на власників і управляючих, проведенні торгів на поставку провіанту для армії, припасів і посуду для військових шпиталів і казенних аптек та побудову провіантських магазинів ⁸. Економічний відділ займався також розглядом позовів різних “присутствених” місць стосовно державного та церковного майна, видачею хлібних позик державним і старостинським селянам, проведенням торгів на відкуп казенних

* Див.: Г у р ж і й І. Розклад феодально-кріпосницької системи в сільському господарстві України першої половини XIX ст. — К., 1954. — С. 25.

Штатний розпис повітових казначейств Київської губернії

Посада	Штатних одиниць	Оклад у м. Києві в рублях	Оклад в 11-ти інших повітових казначействах
Повітовий казначей	1	1000	800
Журналіст	1	600	400
Бухгалтер	1	800	500
Писар	2	300	250
Присяжний	4	150	120

оброчних статей і укладенням з відкупщиками контрактів⁹, вирішенням справ про зарахування до податних станів, переведення міщан у купецтво і навпаки¹⁰. Чиновники відділу складали річні відомості про рух населення в губернії, розглядали справи про виключення з податних станів бажаючих прийняти чернечий сан, про підтвердження шляхетського стану і відповідно звільнення від сплати податків, крім зборів на земські повинності з чиншової шляхти¹¹.

Винний і соляний відділ був значно меншим, складався з 7 чиновників, видавав розпорядження за указами сенату про допуск відкупників питного відкупу до його утримання, контролював ці відкупи, складав звіти для департаменту різних податків і зборів про надходження та недоїмки від відкупів¹².

Повноваження контрольного відділу, який охоплював 13 чиновників, полягали у ревізуванні річних звітів та книг повітових казначейств, “присутствених” місць, київської поліції, городничих, звітів київської губернської контори, складанні щорічних відомостей із загальних державних доходів, генерального губернського звіту з питань доходів, видатків і грошових залишків¹³. Лісовий відділ був найменший, у ньому працювало 4 чиновники, які займалися питаннями лісового господарства¹⁴.

Відділ казначейств за численним складом був аналогічним контрольному, займався обліком і перевіркою доходів та видатків губернії, складанням звітних відомостей для губернатора та департаментів Міністерства фінансів, давав розпорядження стосовно видачі повітовим казначействам необхідних коштів¹⁵. Для прикладу в таблиці 3 наведемо штатний розпис повітових казначейств Київської губернії у 1830-х роках.

Особливий комітет із розробки проекту нових штатів губернського управління на чолі з сенатором Васильчиковим у 30-х роках XIX ст. сформулював три основних принципи ефективності їхньої діяльності: 1) призначення такої кількості чиновників, яка дійсно необхідна для виконання передбачених завдань; 2) призначення їм належного утримання і 3) забезпечення канцелярських витрат¹⁷. На державне значення другого із зазначених принципів указував 1831 р. міністр внутрішніх справ Закревський, вважаючи, що лише при покращенні матеріального забезпечення службовців можливі позитивні результати в галузі управління, адже не можна очікувати старанності від людини, яка наважується служити за мізерну платню і неспроможна не лише забезпечити сім'ю, а й прогодувати її¹⁸. Подальше реформування системи місцевого управління намагалися здійснювати, виходячи з наведених принципів, але це не завжди вдавалося.

Таким чином, у досліджуваний період усе фінансове управління губерній зосереджувалось у казенній палаті (з часом її повноваження були дещо звужені). Після створення Міністерства державного майна та його місцевих підрозділів протягом 1837—1838 рр. і введення віце-губернатора до

складу губернського правління як помічника губернатора з питань загального управління губернією¹⁹ казенні палати не лише отримали (кожна) власного голову, а й зменшилися на один відділ *. Голова призначався й звільнявся “височайшою владою” за поданням міністра фінансів. За положенням він був третьою особою в губернії. Цілком справедливо зазначає російський дослідник П. Зайончковський, що в певному відношенні голова казенної палати був не третьою, а другою особою, адже він на відміну від віце-губернатора належав іншому відомству, користувався певною самостійністю, очолюючи окрему галузь губернського управління і, як правило, мав більший чин, ніж віце-губернатор²⁰. Із 53 голів казенних палат на початку 1853 р. 29 осіб (54,7 %) мали чин дійсних статських радників, 22 (41,5 %) — статських радників і один (1,9 %) — чин колезького радника, в той час як серед віце-губернаторів було лише 5 дійсних статських радників, а 21 % складали колезькі радники²¹. Офіційні доходи голів казенних палат були більшими, ніж віце-губернаторів, на 25—40 %²².

До складу оновленої казенної палати, окрім голови, входили: радник, губернський скарбник, губернський контролер і асесори. Разом вони складали загальне “присутствіє” казенної палати. Окрім цього, казенна палата мала канцелярію, чиновників особливих доручень, різноманітних наглядачів та ревізорів з акцизної частини²³. Під керівництвом губернського контролера складалися Генеральні звіти казенної палати з подальшим затвердженням їх загальним “присутствієм” казенної палати²⁴. Цілком слушно зазначає український дослідник В. Жвалюк, що до 60-х років XIX ст. для казенних палат були характерними розмитість і всеосяжність повноважень²⁵. Після утворення в 1863 р. особливих акцизних управлінь²⁶, а 1865 р. контрольних палат²⁷ функції казенних палат значно звузилися. Відповідно до змін “Загального Установлення Казенних Палат”, внесених у травні 1866 р., в їхньому складі залишилися канцелярія та два відділення: казначейств і ревізьке, а також пробірна частина²⁸, очолював палату — управляючий.

Відділення казначейств займалось обліком та звітністю з питань надходжень та видатків сум, що були в обігу в підвідомчих палаті касах, ревізьке, як і раніше, — справами ревізькими, тобто народним переписом, а повноваження канцелярії значно розширились. У її віданні перебували не лише справи особового складу палати, а й питання проведення торгів, накладення стягнень за порушення статутів казенного управління та ін. У той же час, на управляючих казенними палатами покладалися не властиві їм до цього функції. Так, зокрема, у червні 1874 р. їм ставилося в обов'язок повідомляти губернатора про порушення, допущені повітовими чиновниками поліції, та їх збиткові для казни дії по стягненню недоїмок з викупних платежів та інших казенних зборів²⁹.

Розвиток буржуазних відносин у Російській імперії у 70—80-х рр. XIX ст. вимагав подальшого реформування фінансового управління, в тому числі й казенних палат. Відповідно до законів від 30 травня 1878 р. та 30 квітня 1885 р.³⁰ казенні палати займалися казначейськими питаннями, справами перепису населення, переведенням осіб податних станів в інші класи, проведенням торгів з казенних підрядів і поставок, справами про накладення стягнень за порушення статутів казенного управління (до 300 руб.) та правил про мита за право торгівлі й промисли. Казенні палати

* Відповідно до інструкції 1831 р. (ПСЗ. — Т. VI. — №№ 4832, 4833) казенні палати поділялися на 6 відділів: господарчий, лісовий, питних зборів, казначейств, соляний і контрольний.

також наділялися правами адміністративної юстиції в межах, установлених статутами казенного управління, крім справ акцизних³¹. Цікаво, що казенні палати самі не займалися збиранням податків і стягненням недоїмок, а залучали до цього поліцію. На початку 80-х років XIX ст. у Російській імперії було 66 казенних палат, 66 губернських і 580 повітових та місцевих казначейств³².

Як бачимо, в 1860—1880-х рр. повноваження казенних палат значно звузилися “переважно до нагляду за надходженнями прямих податків і казначейськими операціями”³³. У той же час буржуазні реформи 1870—1880-х рр. сприяли, особливо в галузі оподаткування, становленню нового інституту фінансово-адміністративного управління — податних інспекторів.

У той період казенні палати перебували в цілковитій залежності від непідвідомчих Міністерству фінансів установ з питань збирання податків, не мали ні достатніх засобів, ні можливостей перевіряти відомості стосовно окладних зборів та платоспроможності населення. Склалася парадоксальна ситуація — в казенних палатах зосереджувалось управління всіма прямими податками і різноманітними митами, а вони не мали в повітах підвідомчих їм агентів для нагляду на місцях за діяльністю громадських установ і поліції по їх розкладці та збиранню. Ці функції, наприклад, у Київській, Подільській та Волинській губерніях зосереджувалися в руках мирових посередників*. Державна рада вказувала на те, що такого становища не існувало ні в одній з європейських держав³⁴. Більш того, у губерніях для розкладки процентного і розкладочного зборів з торгових та промислових підприємств створювалися губернські податні присутствія під головуванням управляючого казенною палатою, а у повітах і містах — місцеві податні присутствія, які повинні були очолювати особи, призначені управляючим казенною палатою. Але проблема полягала в тому, що на повітовому рівні в той період не було жодної посадової особи, яку можна було б призначити керівником нової структури.

Виправити зазначену негативну ситуацію мав інститут податних інспекторів, що вводився відповідно до закону від 30 квітня 1885 р. За задумом законодавця, податний інспектор був виконавчим органом казенних палат, завідував певною податною дільницею, що складалася переважно з одного, а інколи і з двох повітів. В українських губерніях до середини 90-х рр. XIX ст. податні дільниці об’єднували 2—3 повіти³⁵. На податних інспекторів покладался нагляд за розкладкою й надходженнями прямих податків — поземельного, промислового та з міських нерухомостей. У той же час функції податних інспекторів були досить невизначеними, в повітах вони не відігравали істотної ролі, лише спостерігали й доносили. За надходженнями від селян окладних зборів стежила також повітова поліція, а з червня 1889 р. ці функції виконували ще й земські начальники. Таким чином, у повітах виникло тривладдя наглядової системи за збиранням прямих податків: поліція, податний інспектор і земський начальник³⁶. Ненормальність такого становища і невизначеність ролі податних інспекторів не залишилась поза увагою уряду.

У 1890 р. херсонський губернатор залучив податних інспекторів до безпосередньої участі в стягненні податків та для перевірки правильності волосного й сільського обліку, з тим щоб використати зібрані ними відомості про платоспроможність населення. Даний експеримент був настільки успішним, що отримав схвалення Олександра III, а міністр внутрішніх

* Відповідно до Положення від 19 лютого 1861 р. на мирових посередників покладался нагляд за надходженням викупних платежів з селянських товариств.

справ у травні 1892 р. визнав, що діяльність херсонського губернатора заслугує наслідування³⁷.

1897 р. у зв'язку з ускладненням обов'язків податних інспекторів було збільшено їх чисельність і введено інститут помічників інспекторів, яких закріплювали за найбільш складними дільницями. Так, наказом міністра фінансів від 23 серпня було призначено помічників податних інспекторів Васильківського, Київського, Радомишльського та Черкаського повітів Київської губернії³⁸. Враховуючи те, що посаду помічника податного інспектора було введено з метою полегшення діяльності інспекторів, для впорядкування діяльності податкового нагляду, створення оптимальних умов для його продуктивності, а не для перекладення обов'язків з однієї посадової особи на іншу, київська казенна палата визнала необхідним обмежити діяльність помічників податних інспекторів точно визначеними топографічними кордонами, в межах яких покласти на останніх чітко визначені обов'язки податкового нагляду³⁹.

Таким чином, дослідивши еволюцію місцевого фінансового апарату Російської імперії в кінці XVIII — на початку XX ст., можна стверджувати, що влада намагалася зробити його максимально ефективним для виконання завдань із забезпечення бюджету, чи, як тоді називали, державного розпису. У губерніях ключове становище займали казенні палати, які з колегіального “присутственого” місця перетворилися на бюрократичні установи, функції яких протягом досліджуваного періоду значно звузилися. Внаслідок реформ другої половини 80—90-х рр. XIX ст. вони з установ, виключно облікових, перетворилися на обліково-податні, повноваження яких розширювалися рік у рік.

Досліджуючи органи фінансового управління у вказаний період, необхідно зазначити, що адміністрування фінансової політики здійснювалося не лише спеціальними фінансовими органами, а й іншими управлінськими структурами.

Інститути управління мали ряд хронічних вад, яких керівництво так і не змогло остаточно позбутись. Існував ряд недоліків у діяльності фіскальних органів губернського, а особливо повітового рівня. Зловживання членів органів самоврядування при зборі податей, переважно в першій половині XIX ст., формалізм по відношенню до волосних і сільських збирачів податків, котрим казначейства безпідставно відмовляли в прийомі платежів після 13 години, і вони змушені були, ризикуючи власним життям та значними сумами державних і земських зборів, залишатися на ніч у повітових містах⁴⁰. Казначейства не завжди чітко дотримувались інструкцій вищестоящих установ⁴¹, податні інспектори та їх помічники допускались помилок при складанні протоколів стосовно порушень правил Положення про державний промисловий податок, не записуючи пояснень чи заперечень порушників, що суперечило законодавству⁴².

Існував ряд схем, за якими “не чисті на руку” службовці намагалися привласнити державні кошти (операції з векселями⁴³, розтрата та ін.). Губернатори, як начальники губерній, в кінці XVIII — першій половині XIX ст. відчували себе своєрідними удільними князьками, сприймали підвладні губернії як свого роду феодалні тримання. Те, що в Російській імперії існувало нечуване за своїми розмірами й поширенням казнокрадство, для вищих чинів держави не було таємницею. Є. Тарле навіть писав, що ця проблема серйозно турбувала Миколу I⁴⁴.

У той же час, на нашу думку, висвітлення проблеми казнокрадства у Російській імперії, особливо в другій половині XIX — на початку XX ст., є гіпертрофованим, адже документи різноманітних перевірок фінансових органів свідчать у більшості випадків про протилежне⁴⁵.

- ¹ Полное собрание законов Российской империи (далі — ПСЗ). — Т. XX. — № 14392.
- ² Таблиця складена на основі: Державний архів Київської області (далі — ДАКО). — Ф. 280, оп. 166, спр. 4368, арк. 7.
- ³ Там само. — Ф. 297, оп. 1, спр. 23, арк. 80.
- ⁴ Там само. — Ф. 280, оп. 175, спр. 283, арк. 1.
- ⁵ Там само. — Арк. 2.
- ⁶ ДАКО. — Ф. 280, оп. 1, спр. 688, арк. 249—316.
- ⁷ Таблиця складена на основі ДАКО. — Ф. 280, оп. 1, спр. 688, арк. 349 зв. — 316 зв.
- ⁸ Там само. — Арк. 249 зв. — 252 зв.
- ⁹ Там само. — Арк. 252 зв. — 254 зв.
- ¹⁰ Там само. — Арк. 255 зв. — 256 зв.
- ¹¹ Там само. — Арк. 259 зв. — 262 зв.
- ¹² Там само. — Арк. 269 зв. — 274 зв.
- ¹³ Там само. — Арк. 295 зв.
- ¹⁴ Там само. — Арк. 295 зв. — 315 зв.
- ¹⁵ Там само. — Арк. 278 зв., 289 зв.
- ¹⁶ Таблиця складена на основі ДАКО. — Ф. 280, оп. 1, спр. 688, арк. 338 зв., 342 зв.
- ¹⁷ Там само. — Арк. 2.
- ¹⁸ В е р н а д с к и й Г. В. История права. — Серия “Мир культуры, истории и философии”. — СПб., 1999. — С. 69—70.
- ¹⁹ ПСЗ. — Т. XII. — № 10303.
- ²⁰ З а й о н ч к о в с к и й А. П. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. — М., 1978. — С. 163.
- ²¹ Там само.
- ²² Там само. — С. 77.
- ²³ С а к о в и ч В. А. Государственный контроль в России. — Ч. 1. — СПб., 1896. — С. 100.
- ²⁴ ДАКО. — Ф. 280, оп. 1, спр. 1038, арк. 7—8.
- ²⁵ Ж в а л ю к В. Р. Податкові органи Російської імперії в Україні у другій половині XIX — на початку XX ст. Організаційно-правові засади діяльності. — К., 2001. — С. 95.
- ²⁶ ПСЗ. — Т. XXXVI. — № 37197.
- ²⁷ ПСЗ. — Т. XXXIX. — №№ 41513, 41604.
- ²⁸ Общее губернское учреждение // Свод законов Российской империи (Далее — СЗ). — Изд. 1876 г. — Т. 2. — Ч. 1. — Кн. 2. — №№ 833; 848.
- ²⁹ Там само. — № 852. Прим. 1.
- ³⁰ 2-е ПСЗ. — LIII. — № 5896; 3-е ПСЗ. — Т. V. — № 2907.
- ³¹ С а к о в и ч В. А. Указ. соч. — С. 101—102.
- ³² Л е б е д е в В. А. Финансовое право. — М., 2000. — С. 143.
- ³³ Ж в а л ю к В. Р. Вказ. праця. — С. 96.
- ³⁴ Министерство финансов. 1802—1902. — Ч. 2. — СПб., 1902. — С. 35.
- ³⁵ Ж в а л ю к В. Р. Вказ. праця. — С. 97.
- ³⁶ О з е р о в И. Х. Финансовое право. Конспект лекций (Бюджет, формы взимания и местные финансы). — М., 1901. — С. 75.
- ³⁷ Там само. — С. 76.
- ³⁸ ДАКО. — Ф. 294, оп. 1, спр. 143, арк. 180.
- ³⁹ Там само. — Арк. 181—183 зв.
- ⁴⁰ Там само. — Оп. 1, спр. 35, арк. 60.
- ⁴¹ Там само. — Спр. 124, арк. 14.
- ⁴² Там само. — Ф. 280, оп. 175, спр. 366а, арк. 16-16 зв.
- ⁴³ Там само. — Ф. 294, оп. 1, спр. 182, арк. 117.
- ⁴⁴ Т а р л е Е. В. Сочинения. — Т. VIII. — М., 1959. — С. 70.
- ⁴⁵ ДАКО. — Ф. 294, оп. 1, спр. 125, арк. 83-83 зв.

