

ІСТОРИЧНИЙ ДОСВІД ПРАВАЗАСТОСУВАЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ



О.М. ГОЛОВКО

канд. іст. наук

Національний університет внутрішніх справ

УДК (477)[351.74+336.1]“1862/1910”

ОРГАНИ ЗАГАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ В УКРАЇНСЬКИХ ГУБЕРНІЯХ І ПИТАННЯ ФІНАНСОВОГО УПРАВЛІННЯ У ДРУГІЙ ПОЛОВИНІ ХІХ – НА ПОЧАТКУ ХХ СТ.

Розглянуті організаційно-правові основи діяльності загальної поліції Російської імперії в українських губерніях по участі в управлінні державними фінансами у другій половині ХІХ – початку ХХ ст.

Послідовність формування апарату управління державними фінансами передбачає наявність певних закономірностей. Практично усі державні утворення на ранніх стадіях свого розвитку пережили існування адміністративних органів з нерозділеною компетенцією – тобто функції й правоохорони, і фінансова, й інші об'єднувалися в діяльності одних і тих же органів. У той же час і військові, і поліцейські функції не були відмежовані. У випадку з вітчизняною державністю можемо говорити про княжих чи боярських дружинників, котрі й воювали, і підтримували внутрішній порядок, і збирали податки.

З часом, незважаючи на формування органів, покликаних безпосередньо здійснювати адміністрування державних фінансів, поруч з ними діяли і органи загальної поліції, специфіка діяльності яких обумовлювала перш за все виконання завдань правоохорони.

Відтак, при тому, що на цей час організація та правові засади діяльності загальної поліції на українських землях у дореволюційний період вивчалися у низці наукових праць, зокрема, дисертаційних досліджень [1-4], їх автори спеціально не зупинялися на проблемі участі загальної поліції Російської імперії у діяльності з управління державними фінансами.

Завдання побудови ефективного центрального і місцевого фінансового апарату незалежної України, налагодження його ефективної взаємодії з правоохоронними органами, зокрема, органами внутрішніх справ, спонукають до звернення до проблем участі загальної поліції у адмініструванні фінансів Російської імперії на території українських губерній.

У пореформені десятиріччя ХІХ ст. виконавчі повно-

важення місцевих органів загальної поліції щодо управління фінансами полягали у забезпеченні застосування законного примусу щодо стягнення недоїмок за різноманітними державними і громадськими податками, зборами та платежами. Поліція також відповідала за розсилку окладних листів по органах, які здійснювали на місцях розкладку загальнодержавних та місцевих податків – а саме до земського і селянського самоврядування, а також окремим власникам нерухомості, яка підлягала оподаткуванню. Поліція також у визначених в законі випадках здійснювала певні дії щодо організації різноманітних торгів [5].

Нагляд поліції з застосуванням запобіжних заходів торкався: обігу монети (поліція зобов'язувалася припиняти “усілякі зловживання щодо зменшення ваги та вартості монети”); попередження та припинення контрабанди; нагляду за виконанням правил статуту про питний збір [5]. Нагляд за дотриманням суб'єктів оподаткування (як виробниками, так і торговцями) норм Статуту про акцизні збори [6] загальна поліція здійснювала керуючись ним, а також спеціальною інструкцією, яка була створена в ході акцизної реформи в Російській імперії і затверджена міністрами фінансів і внутрішніх справ 12.09.1862 р. [7]

На поліцію покладалася обов'язок безпосереднього нагляду за виконанням таких правил акцизного статуту, порушення яких не тягло за собою прямих збитків казни, але які були встановлені для охорони прав приватних осіб, громадської та приватної безпеки та народного здоров'я. Поряд із правом нагляду повітовим та міським поліцейським управлінням була надана, за деякими справами, і судово-поліцейська влада. Так, судово-поліцейським поряд-

ком провадилися та вирішувалися справи про протизаконне виробництво та торгівлю алкогольними напоями або недодержання поліцейських правил у місцях приготування та продажу напоїв, якщо ці всі порушення тягнули за собою тільки грошові стягнення [7, с.266].

У перші пореформні десятиріччя, коли на часі були перетворення у галузі оподаткування, для забезпечення ефективності податкового механізму в умовах відсутності єдиної спеціалізованої на оподаткуванні вертикалі органів державної влади вельми важливим було розмежування повноважень усіх інституцій, зокрема місцевих, щодо цієї справи. І циркуляр Департаменту поліції від 12.07.1867 р. певною мірою вирішував таке завдання, реалізуючи домовленість між міністрами внутрішніх справ і фінансів. Визначався механізм взаємодії казенних палат, місцевих поліцейських управлінь і казначейств щодо стягнення недоїмок з несумлінних платників податків. Двічі на рік у семиденний термін після завершення терміну сплати (казначейства подавали детальний реєстр недоїмників до поліції у двох примірниках. У одному з них поліція у спеціальній графі вказувала здійснені нею заходи щодо стягнення недоїмок і повертала цю інформацію у тримісячний термін до казначейств, які їй направляли її у казенну палату для узагальнення і контролю [8, арк.45 зв.46].

Органами загальної поліції в повітах керували справники, які одночасно очолювали і повітову загальну адміністрацію (про це згадувалося у попередньому підрозділі). Рівень (як загальноосвітній, так і професійний) повітових справників у вітчизняній історико-правовій науці досліджений давно, і виходячи з усього, остаточно – перегляд оцінок навряд чи можливий. Досить згадати характеристику, дану О.Н. Ярмишем: “Підбираючи кандидатури на посаду повітового справника, губернатор міг ігнорувати формальні перешкоди: було встановлено, що при призначенні справників його “не обмежують правила про відповідність чину розрядові посади”. Серед чиновників повітової поліції справник займав особливе становище, що не раз підкреслювалося в законі. За ним залишалося вирішальне слово з усіх питань, що розглядалися поліцією” [2, с.66].

При вельми невисокому загальному рівні (так, у Подільській губернії навіть у 1900 р. з 12 справників жоден не мав вищої освіти, і лише двоє – середню й двоє – військову середню, четверо мали духовну [9, с.71]) вони часто демонстрували високу ініціативність та енергію. Ю.А. Холод наводить приклад навіть “податкотворчості” повітових справників. Згідно з довідкою від старшого фабричного інспектора Катеринославської губернії власники заводів та рудників Бахмутського повіту щорічно відраховували до казни 35000 руб. на утримання фабрично-заводської поліції. Однак повітовий справник Шишко самовільно встановив додатковий податок на підтримку “коштів поліції”. При цьому цей податок не мав певного розміру. Сума, яка відраховувалася промисловцями, вносилася до Бахмутського казначейства під назвою “депозит поліції”. Проте, ці кошти справник міг витратити без попереднього внесення їх до казначейства та без роз’яснювальних документів про витрату грошей. Далі, кожний завод та рудник Бахмутського повіту повинен був додатково платити поліцейському наглядачу 30-35 крб. на місяць, уряднику – 25 крб. на місяць, городовому – 8 крб. на місяць. Ці суми не вносилися до казначейства, а видавалися на руки. І це в умовах, коли примітка 4 до ст.1103

“Зводу губернських установлень” видання 1892 р., яка регламентувала окремі правовідносини повітової поліції та казначейств, покладала саме на поліцію нагляд за проплатою коштів через казначейства. При затримці з боку казначея у видачі квитанцій, його дії оскаржувалися начальнику місцевої поліції, який був зобов’язаний негайно доповісти про те казенній палаті. Старший фабричний інспектор зазначав, що діяльність бахмутської поліції була вкрай незадовільною [4, с.134].

“Всеосяжність” компетенції загальної поліції Російської імперії проявлялася і в тому, що вона доводила благодійність клієнтів фінансових установ. У листі Крелевського повітового поліцейського управління від 24.12.1879 р. до правління Крелевського міського громадського банку вказувалося, що міщанин Л. Стояновський визнаний Урядуючим Сенатом неспроможним, і містилося прохання не надавати йому позичку [10, с.24]. Банківські структури державної форми власності зверталися до органів місцевої загальної поліції й з питань стягнення боргів своїх позичальників. У силу особливостей стану земельного ринку в умовах столичинської аграрної реформи у період після революції 1905-1907 рр. така потреба виникала у відділенні Державного селянського поземельного банку в українських губерніях.

Архівні матеріали, що відображають діяльність Київського відділення банку в цей період, містять чимало звернень до поліцейських приставів з проханням стягти кошти на користь банку з неспроможних платників – адже далеко не всім селянам вдавалося, взявши позичку, вдало розпорядитися грошима, вкласти їх і повернути разом з відсотками, поправивши власне господарство. Для визначення механізму цієї взаємодії керівництво Державного селянського поземельного банку звернулося до Київського військового, подільського і волинського генерал-губернатора, який і видав 20.05.1909 р. циркуляр підпорядкованим йому губернаторам щодо покладення стягнення коштів з несправних позичальників на місцевих станових приставів [11, арк.1]. Місцеві поліцейські чини досить сумлінно виконували прохання відділення Селянського банку – протягом місяця – двох, рідко довшого терміна пристави повідомляли про сплату позичальниками боргу [11, арк.6-7, 10, 12, 18]. Поліція діяла досить жорстко, щоб забезпечити казенному банку його кошти від дрібного платника. Так, пристав першого стану Радомишльського повіту оголосив 15.11.1909 р. у містечку Брусиліві публічний продаж рухомого майна, описаного у селянина П.Є. Пурхала за несплати ним казенного боргу в сумі 67 руб. 43 коп. [11, арк.37]

Загальна поліція “обслуговувала” з питань адміністрування державних фінансів різноманітні інституції. Виникали постійні правовідносини і з органами земського та міського самоврядування, не наділені за законом виконавчо-примусовими повноваженнями, у тому числі щодо податкових питань (справляння як загальнодержавних, так і місцевих податків). У цікавій і ґрунтовній монографії М.В. Білоконя обстоюється на значному нормативному і фактичному матеріалі твердження про те, що “відсутність у земств та міст виконавчих органів (примусового апарату), які дозволили би їм контролювати виконання прийнятих рішень, ставило самоврядні структури у залежність від поліції” [12, с.228]. Загальна справедливність цього твердження (дане явище було помічене ще дореволюційними ліберальними істориками земства) ще не дає, на нашу

думку, приводу його універсалізувати. Принаймні, для кінця XIX – початку XX ст., коли земства і крупні міста набрали сили і не “підкорилися” в очікуваному обсязі місцевій коронній адміністрації навіть після контрреформ кінця 80-х – початку 90-х рр. XIX ст., проявлялися й інші тенденції.

23.05.1903 р. тогочасний міністр внутрішніх справ Російської імперії В.К. Плеве циркулярно застерігав губернаторів від... надмірного впливу органів місцевого самоврядування на загальну поліцію, у тому числі й у питаннях адміністрування державних і місцевих фінансів: “...Земські й міські управи *покладають нерідко* (курсив мій – О.Г.) на чинів місцевої поліції виконання таких доручень, які не передбачені законом, і не відповідаючи призначенню цієї установи, є наслідком надмірно широкого розуміння того загального правила, за яким поліція зобов’язана надавати сприяння різним урядовим і громадським установам у їх діяльності. ...У вигляді прикладу можна вказати на: 1) Вимоги земських управ про провадження дізнань: а) про розміри оборотів торговельно-промислових закладів у повітах; б) про спосіб обробки продукції на заводах; в) про доходність нерухомого майна; 2) Вимоги міських управ про оголошення окремим особам, що мешкають у місті, термінів міських орендних статей і про видання оголошень про торги; 3) Усі взагалі дрібні доручення земських і міських управ...” [13, арк.69].

Щодо авторських міркувань з цього приводу, то вони зводяться до декількох позицій. Законодавець, поклавши на органи місцевого самоврядування низку завдань державного значення, не забезпечив їх належним інструментарієм реалізації (та ж розкладка податку з нерухомого майна чи земельного). Відтак, саме життя змусило органи місцевого самоврядування і загальної поліції співпрацювати там, де їм було це вигідно. Міністр внутрішніх справ, суворо попереджуючи про неприпустимість доручень (чи, вірніше, звернень) до поліцейських управлінь, не був, як видно, надто стурбований тим, що натомість нічого не пропонувалося. Отже, замість того, щоб нарешті здійснити реформу місцевого управління (заявну спершу мільоніською, потім кахановською комісією), уряд консервував вади виконавчої (не в сенсі класичної теорії поділу влади) місцевої влади.

Таким чином, підсумовуючи, можемо зробити певні висновки. По-перше, незважаючи на те, що протягом другої половини XIX – початку XX ст. тривав доволі інтенсивний процес спеціалізації органів управління державними фінансами Російської імперії на території українських земель, загальна поліція, особливо на місцевому рівні продовжувала відігравати важливу роль у цих процесах. По-друге, ця роль полягала у здійсненні широкого кола

виконавчо-примусових повноважень, які не були чітко окреслені, відзначалися надмірністю кола відання. По-третє, цілком помітною у вказаний період була тенденція до послаблення функцій загальної поліції щодо забезпечення управління державними фінансами Російської імперії та їх поступового переходу до спеціально уповноважених органів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Ярмыш А.Н. Наблюдать неотступно... Административно-полицейский аппарат царизма и органы политического сыска в Украине в конце XIX – начале XX веков. –К.: Юриформ, 1992. –186 с.
2. Ярмыш О.Н. Каральный аппарат самодержавства в Украине в конце XIX – на початку XX ст.: Монографія. –Харків: Консум, 2001. –288 с.
3. Самойленко Е.А. Киевская городская полиция в середине XIX – начале XX вв. – К.: София, 2000. –187 с.
4. Холод Ю.А. Загальна поліція Російської імперії в Україні в 1862-1905 рр.: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 /НУВС. –Х., 2002. –209 с.
5. Общее учреждение губернское // Свод законов Российской империи. В XVI т. –СПб., 1892. –Т.II –Ч.1.
6. Устав об акцизных сборах // Там же. –Т.V.
7. Инструкция полициям по наблюдению за правильным производством торговли питьями в местностях, в коих введено Положение о казенной продаже питей // Арефа Н.И. Права и обязанности полицейских урядников, стражников, приставов и прочих чинов городской и уездной полиции. –СПб., 1891. –С.263-268.
8. Центральний державний історичний архів України (ЦДАК України). –Ф.442. –Оп.100. –Спр.209.
9. Мельничук О.Ф. Адміністративний апарат та органи самоврядування на Поділлі у другій половині XIX століття: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 /Ін-т держави і права ім. В.М. Корельського НАН України. –К., 2000. –209 с.
10. Міщенко В.І., Корогод Г.І. Становлення і розвитку кредитно-фінансової системи на Сумщині (XIX – поч. XX ст.). –Суми: Слобожанщина, 1999. –75 с.
11. Державний архів Київської області (ДАКО). –Ф.1635. –Оп.2. –Спр.484.
12. Білоконь М.В. Органи державного управління та місцевого самоврядування в Російській імперії у другій половині XIX ст. (на матеріалах Лівобережної України): історико-правове дослідження. –Х.: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2003. –260 с.
13. ЦДАК України. –Ф.442. –Оп.665. –Спр.12.

Надійшла до редколегії 19.11.2004

ГОЛОВКО А.Н. ОРГАНЫ ОБЩЕЙ ПОЛИЦИИ В УКРАИНСКИХ ГУБЕРНИЯХ И ВОПРОСЫ ФИНАНСОВОГО УПРАВЛЕНИЯ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX – В НАЧАЛЕ XX СТ.

Рассмотрены организационно-правовые основы деятельности общей полиции Российской империи в украинских губерниях по участию в управлении государственными финансами во второй половине XIX – начале XX ст.

GOLOVKO A.N. ORGANS OF THE COMMON POLICE IN THE UKRAINIAN PROVINCES AND QUESTIONS OF THE FINANCE ADMINISTRATION IN SECOND HALF XIX - IN THE BEGINNING OF XX CENTURY

Organizational-legal bases activity of the common police of Russian empire in the Ukrainian provinces on participation in management of public finances in second half XIX - the beginning of XX century are considered.