

ВИНИКНЕННЯ КАЗЕННИХ ПАЛАТ В УКРАЇНІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ  
ЇХ ДІЯЛЬНОСТІ В КІНЦІ XVIII – НА ПОЧАТКУ XIX СТ.

Принципово важливим завданням для розбудови ефективного державного апарату в незалежній Україні є створення системи дієвого та чітко врегульованого у правовому відношенні та вдало організованого управління державними фінансами. Генеза та розвиток фінансового апарату з точки зору історії держави і права мають свої закономірності. Їм притаманні певні вади, «хвороби зростання», для подолання яких на сучасному етапі необхідно ретельно вивчати досвід минулого. У той же час історія казенних палат як елементів місцевого державного апарату Російської імперії в Україні, котрі спершу виконували свого роду функції універсального управління фінансами, спеціально у вітчизняній історико-правовій науці не досліджувалась. Про це зокрема свідчать окремі фрагменти історіографічного огляду монографії В.Р. Жвалюка, присвяченої дореволюційному пореформеному податковому апарату Російської імперії на території українських губерній [Див.: 1, с.9-19].

Казенні палати стали не першою спробою встановити на рівні місцевого управління спеціальну адміністрацію, що зосередила б у своїх руках усі фінансові (перш за все податкові) та супутні (обліково-статистичні тощо) функції. До остаточної ліквідації автономії України в складі Російської імперії їх ніс так званий генеральний військовий (у загальнодержавному масштабі) або полковий скарб, очолювані відповідними підскарб'їями, що були помітними фігурами серед генеральної та полкової старшини. Певні фінансово-управлінські інституції насаджувались на українських землях і царатом.

Уніфікація фінансового управління, здійснена Катериною II, мала вигляд створення казенних палат. Вони виникли у відповідності з «Загальним установленням губернським» 7 квітня 1775 р. Їх основними завданнями було визначено:

- забезпечувати справляння окладних та неокладних зборів у повному обсязі та у встановлений у законі термін;
- організовувати стягнення недоїмок з несумлінних платників шляхом надання відповідної інформації в правління намісництв (губерній) для здійснення виконавчих дій місцевими органами поліції (нижніми земськими судами та городничими);
- контролювати повноту і своєчасність надходження коштів, визначених Експедицією про державні доходи для витрат окремих органів – елементів місцевого державного апарату, цим виконавцям видатків;
- здійснювати щомісячну перевірку рахунків усіх установ намісництва (губерній), постійно вести генеральний облік рахунків, з періодичним звітуванням до Експедиції про державні доходи, зокрема направляти туди щомісячні відомості за встановленими формами;

– адмініструвати заготівлю і казенний продаж солі, здійснювати заходи з організації підрядів та торгів на надання горілчаних відкупів, а також щодо інших державних регалій (казенних оброчних статей);

– здійснювати загальне управління державними фабриками і заводами на території намісництва (губернії);

– здійснювати нагляд за законністю податків та інших зборів, а також видатків, провадити адміністративний вплив, спрямований на припинення упушень і недоліків у веденні доходів та витрат на території намісництва (губернії);

– справляти хлібні та фуражні збори на потреби війська і здавати зібрані в їх рахунок збіжжя та фураж у відповідні магазини та безпосередньо до військових частин («в полки»);

– відати будівництвом і утриманням казенних будівель, мостів, перевозів тощо;

– направляти своїх членів для ревізії коштів, бухгалтерських книг і рахунків в установи намісництва (губернії).

Саме таким чином, як перелічено, компетенція казенних палат була виписана в першому спеціальному нормативно-правовому акті, що уточнював правовий статус цих місцевих органів фінансового управління, а саме «Настанові для провадження справ у казенних палатах», затвердженій іменним указом Катерини II від 24 березня 1781 р. [2]

Стосовно окремих галузей компетенції казенних палат, вже у перші роки їх існування вона зазнала деталізації та уточнення шляхом прийняття спеціальних нормативно-правових актів. Так, 16 червня 1781 р. Катерина II затвердила «Статут про сіль» [3], який зокрема покладав заготівлю солі в кожній губернії на казенні палати. У «Статуті про вино» від 17 вересня того ж року [4] деталізувалися повноваження казенних палат і підпорядкованих їм казенних приставів щодо заготівлі та продажу вина (хлібного, тобто горілки в сучасному розумінні слова).

Названою вище «Настановою для провадження справ у казенних палатах» від 24 березня 1781 р., яка мала характер додатку і роз'яснення відповідних глав «Установлень для управління губерніями» від 7 листопада 1775 р., однозначно приписувалось, що за посадою головою казенної палати має бути віце-губернатор. Це одразу підносило статус даного органу фінансового управління, підкреслювало його значення. У той же час, казенна палата продовжувала залишатися колегіальним органом управління. Підпису голови під її визначенням було недостатньо для вступу останнього в юридичну силу. Закон вимагав, щоб ці акти правозастосування підписувалися усіма членами казенної палати.

У кінці XVIII і особливо у першій половині XIX ст. казенні палати були справжнім осередком всієї місцевої фінансової адміністрації. Через них спрямовувались державні фінансові потоки, тут держава намагалась акумулювати кошти і розподіляти їх на місцевому рівні. Про значення, яке спершу надавалось казенним палатам, свідчить те, що їм протягом певного часу було підпорядковано митниці в зоні обслуговування (відповідно до указу 31 грудня 1779 р. [5]).

Однією з перших реформ Павла I стало виведення митниць з-під юрисдикції казенних палат. Він указом від 19 листопада 1797 р. відновив раніше скасовану Комерц-колегію [6]. Митні експедиції казенних палат були ліквідовані, а митниці й митні застави підпорядковані вказаній Колегії.

Одним із головних завдань казенних палат на першому етапі їх існування стало забезпечення хлібних резервів. При цьому прагнення законодавця до надмірної централізації управління (яка не могла негативно не відбитися на його ефективності) на практиці призводило до намагання все детально регламентувати з Петербургу навіть на місцях. Так 21 липня 1794 р. спеціальним указом у підпорядкуванні Таврійської казенної палати були створені запасні хлібні магазини<sup>1</sup> під управлінням городничих [7]. Через рік, 27 липня 1795 р. міські хлібні магазини були створені у Катеринославському та Вознесенському намісництвах [8]. У даному випадку законодавець уточнював, що у містах, де штатами не передбачалося посади городничого, хлібними магазинами опікувалися коменданти.

Поступово, з переходом від натуральної форми оподаткування до грошової, почала зростати роль казенних палат як органу управління державними фінансами. Так, згідно з указом Павла I від 10 грудня 1796 р. [9] припинила існування хлібна подать у натуральному вигляді. Вона була замінена грошовим податком із розрахунку 15 коп. за четверик пшениці. Запасні хлібні магазини були ліквідовані. По суті, це стало важливим кроком у переході від натуральної (як більш примітивної) до грошової форми оподаткування. Як наслідок, виникали підстави для розвитку техніки оподаткування та удосконалення фінансового апарату як інструменту державного управління.

Про основні напрями діяльності казенних палат у кінці XVIII, а особливо на початку XIX ст., а також певні характеристики взаємовідносин цих органів та інших суб'єктів управління державними фінансами можна скласти уявлення, зокрема, за зведеними відомостями, що були зібрані Херсонською казенною палатою. Як об'єкт дослідження саме ця установа становить особливий інтерес, бо тут мали місце всі напрями державної діяльності щодо управління фінансами, у тому числі діяла низка митниць по чорноморському узбережжю.

У 1823 р. до Херсонської казенної палати надійшло 5582259 руб. асигнаціями всіх державних доходів [10, арк.20зв.]. Найбільша частка з цих коштів була направлена саме митницями. Таким чином, в 1823 р. до Херсонської казенної палати надійшло 2 млн. 161 тис. 300 руб. асигнаціями митних доходів, більшість з яких приносила Одеська митниця [10, арк.15]. Серед податкових платежів лідирував, попри приватне (відкупне) адміністрування, «питний» збір. Незважаючи на недосконалість організації відкупів, незаконність дій відкупників тощо, а також певну нерозвиненість гуральництва в південному регіоні України порівняно з іншими, питного збору надійшло в Херсонській губернії 1232051 руб. 60½ коп. плюс 619300 руб. збору за право торгівлі спиртними напоями [10, арк.15зв.]. За винятком подушної

---

<sup>1</sup> Склади в термінології XVIII ст.

податі, решта податкових надходжень були несуттєвими. Як бачимо, казенна палата по-своєму об'єднувала в своїй діяльності як відомчо відособлений від неї фінансовий апарат (митні органи), так і той, який фактично був «приватизований» відкупниками. Більшу ж, левову частку фінансових операцій в рамках регіону у кінці XVIII – на початку XIX ст. казенна палата здійснювала сама.

Принципове значення для дослідження ролі казенних палат в здійсненні місцевого державного управління в Російській імперії на першому етапі їх існування має аналіз зміни структури цих органів державного управління. До перших років XIX ст. казенні палати організаційно поділялися на експедиції. Першим законодавчим актом, що доволі детально регламентував організаційну структуру казенних палат, стала «Настанова для провадження справ у казенних палатах».

Апарат технічного забезпечення палати, тобто, по суті, в сучасній термінології секретаріат, складався з секретаря, протоколіста – реєстратора, бухгалтера, архіваріуса та кількох канцелярських службовців (число визначалось штатами кожної конкретної казенної палати). Члени казенної палати (радники і асесори), які очолювали одну з експедицій, об'єднувалися посадовою назвою «експедитор». Кожен з них, за визначенням голови палати (віще – губернатора) очолював («відав») ту чи іншу з первинно визначених Настановою семи експедицій.

Першу очолював т. зв. директор економії. Ця експедиція мусила:

- збирати відомості про селян, незалежно від особливостей їх правового статусу;
- здійснювати і накопичувати описи казенних поселень;
- вести і зберігати окладні книги оброчних статей, а також подавати їх на переоброчку та торги;
- наглядати за організацією роботи і діяльністю фабрик, що перебували в державній формі власності, а також забезпечувати їх прибутковість;
- відповідати за стан і утримання припасів у хлібних запасних магазинах (для потреб війська).

Інші шість експедицій не мали чітко визначеної законом назви керівника. Як уже зазначалось, начальство над ними доручалося радникам або асесорам (за винятком шостої експедиції). Так, друга експедиція як раз і забезпечувала управління митницями, митними заставами та постами, розташованими на території обслуговування казенної палати та підпорядкованими їй. Припинила своє існування вона після того, як митна справа була вилучена з компетенції казенних палат за часів Павла I (див. вище). Однак, спеціальний аналіз організаційно-правових засад митної системи показує, що цей не надто вдалий і логічний досвід поєднання в одному місцевому органі функцій загального фінансового управління і управління митною справою мав усе-таки позитивне значення. Адже по суті сам підхід до територіального підпорядкування митних органів був використаний на початку XIX ст., коли в Російській імперії почали створюватися митні округи.

Третя експедиція за своїми функціями була вельми віддалена від завдань адміністрування фінансів. Вона мала назву «гірничої» та відала казенними фабриками і заводами на території впливу палати, а також здійснювала державний нагляд за діяльністю приватних підприємств. Суть цього нагляду (податки, законність діяльності, охорона праці і т. ін.) не конкретизувалася, що і не дивно, зважаючи на нерозвиненість перелічених понять у тогочасному праві Російської імперії.

Четверта експедиція відала винятково «соляними» справами. Необхідність її відособлення (зважаючи на досить скромне значення казенної соляної регалії в доходній частині імперського бюджету) доволі важко довести. Протягом XIX ст. монополія самодержавства на добування та продаж солі ставала все менш значущою для скарбниці й більш обтяжливою для населення [11, с.37 та ін.]. І все-таки монополія держави на сіль зберігалась до видання Олександром II закону 14 травня 1861 р., згідно з яким державна соляна операція припинялась [12]. Отже, четверта експедиція казенних палат була вельми спеціалізованою, чого не можна сказати про п'яту.

Тут були поєднані різнорідні за природою функції: нагляд за веденням ревізійних книг про кількість поміщицьких «душ» кріпаків, організація та управління здійсненням рекрутських наборів, переведенням поміщицьких селян з губернії в губернію і водночас нагляд за винними відкупами і підприємствами. П'ята експедиція відала ще й підрядом на постачання солі в дану конкретну губернію, а також мусила наглядати за продажем солі в губернії з казенних лавок.

Винятково фінансові функції виконувала шоста експедиція, яку очолював губернський казначей. Вона мала стежити за прибутками і видатками по губернії, здійснювати ревізію рахунків, формувати звітні фінансові відомості для Експедиції про державні доходи, а також керувати діяльністю казначей на території губернії.

Сьома експедиція мала відверто господарсько-управлінський характер. Вона адмініструвала будівельні операції, а саме: спорудження казенних мостів, перевозів, будівель у містах.

Отже, аналізуючи склад та завдання підрозділів казенних палат, можемо дійти висновку про факультативний, по суті, характер окремих експедицій. Таких на час останньої чверті XVIII ст. було три – друга, третя і четверта (у випадку, якщо на території губернії чи намісництва не розміщувалось митниць, промислових підприємств, щодо яких потрібно здійснювати нагляд і управління, або не було соляних родовищ і складів).

Стабільністю викладена структура не відзначалась. 24 грудня 1781 р. у складі казенних палат було виділено експедиції для перевірки рахунків, у складі радника, асесора, секретаря і канцелярських служителів [13]. З лютого наступного року в складі казенних палат управління «соляною» та «питною» регаліями було об'єднане в складі однієї експедиції з винної та соляної частини. Однак, на Азовську, Новоросійську та Малоросійські губернії це нововведення не розповсюджувалося [14].

«Соляна справа» в губерніях у кінці XVIII ст. продовжувала відігравати важливу роль у фінансовому господарстві Російської імперії. У той час,

доки українські губернії, котрі до «великих реформ» 60-х – 70-х рр. XIX ст. зберігали (як і ряд білоруських та прибалтійських) статус «привілейованих», система місцевої адміністрації в них усе більше наближалась до загальноімперської. Це ж стосувалося і апарату управління фінансами. При цьому законодавець припускався невиправданого використання досвіду часів, котрі мали місце в період до катерининських реформ місцевого державного управління. Так, іменним указом 7 лютого 1797 р. [15] Павла I відновлювалась Головна соляна контора в Москві (котра при невиразності й правовій невизначеності статусу багатьох центральних органів державного управління також не мала чітко вираженого правового становища). Цим же актом скасовувалися експедиції з соляних справ («четверті») в казенних палатах. При цьому додатковим доказом вкрай низької законодавчої техніки в Російській імперії у кінці XVIII ст. є те, що для того, щоб створити замість них відповідні органи місцевого управління державною соляною регалією, був виданий спеціальний акт – указ 18 лютого 1797 р. [16] Згідно з ним при казенних палатах утворювалися особливі камерні частини для завідування справами з винного (тобто горілчаного) і соляного продажу. Вони перебували у подвійному (а по суті, навіть потрійному) підпорядкуванні. З одного боку, це була Камер – колегія, з другого – Головна соляна контора, з третього – власне голова казенної палати і губернатор (віце-губернатор), що стояв за ним.

Після таких структурних перебудов склалося дублювання функцій навіть у самій казенній палаті (компетенція камерної частини перетиналася з тією, яку мала п'ята експедиція). Утворювалася й надмірно складна, асиметрична структурна будова казенних палат. До їх складу входили як експедиції, так і частина. Відмінності правового статусу цих структурних підрозділів було встановити доволі важко. Так, якщо камерна частина підпорядковувалася і голові палати, і центральному уряду, то те ж саме, почасти, можна говорити і про шосту експедицію. Вона, відповідаючи за звітність перед Експедицією про державні доходи, в певних питаннях фактично підпорядковувалася останній.

У вересні 1797 р. законодавець зробив спробу якось відрізнити правовий статус камерних частин, вказавши, що вони є особливими, від казенних палат відділеними, і не підпорядкованими останнім, а лише Камер-колегії та Головній соляній конторі [Див.: 17]. Однак, подібна адміністративна незалежність від місцевих коронних органів виявилася тільки удаваною, адже камерні частині, згідно з цим же сенатським указом, підпорядковувались віце-губернаторам, які за посадою були і головами казенних палат.

Подальші зміни організаційно-структурної будови казенних палат були пов'язані з переходом до міністерської (лінійної) системи, котра була створена на початку XIX ст.

**Список літератури:** 1. Жвалюк В.Р. Податкові органи Російської імперії в Україні у другій половині XIX – на початку XX ст.: Організаційно-правові засади діяльності. К., 2001. 2. Полное собрание законов Российской империи: 1-е изд. (ПСЗ – I). Т. XXI. №15174. 3. ПСЗ – I. Т. XXI. №15141. 4. ПСЗ – I. Т. XXI. №15231. 5. ПСЗ – I. Т. XX. №14957. 6. ПСЗ – I. Т. XXIV. №17567. 7. ПСЗ – I. Т. XXIII. №17217. 8. ПСЗ – I.

Т.ХХІІІ. №17364. 9. ПСЗ – І. Т.ХХІV. №17628. 10. Державний архів Одеської області (ДАОО). Ф.1. Оп.151. Спр.118. 11. Миропольский Д.А. Косвенные налоги в России, 1855-1880. СПб.,1880. 12. Полное собрание законов Российской империи: 2-е изд. (ПСЗ – ІІ). Т.ХХХVІІІ. №38280. 13. ПСЗ – І. Т.ХХІ. №15318. 14. ПСЗ – І. Т.ХХІ. №15350. 15. ПСЗ – І. Т.ХХІV. №17793. 16. ПСЗ – І. Т.ХХІV. №17815. 17. ПСЗ – І. Т.ХХІV. №18176.

*Надійшла до редколегії 03.04.03*