

Шевчук Богдан Леонідович
асистент кафедри спеціальних історичних
дисциплін та правознавства
Житомирського державного університету ім. Івана Франка

Повне зібрання законів Російської імперії як джерело дослідження історії Волинської казенної палати у дореформений період

Серед джерел, які дають можливість об'єктивно висвітлювати історичний процес, особливе місце займає законодавство. В кінці XVIII ст. значна територія Правобережної України перейшла під управління Російської імперії. Наслідком цього стало часткове поширення російського законодавства і поступове утвердження російської системи управління в зазначеному регіоні. Ключове місце у фінансовому і адміністративно-господарському апараті займала Волинська казенна палата. На основі дослідження Повного зібрання законів Російської імперії можна зробити ґрунтовні висновки про її призначення, повноваження, функції, структуру і особливості штатного розпису чиновників.

Мета нашої роботи – вивчення потенціалу нормативних актів, вміщених у Повному зібранні законів Російської імперії, для аналізу історії діяльності Волинської казенної палати. Хронологічні рамки: кінець XVIII ст. – 60-ті рр. XIX ст.

Повне зібрання законів Російської імперії (далі ПЗЗ) – це збірник російських нормативних актів, в якому відображені маніфести, укази, устави, положення та інші юридичні документи з 1649 по 1913 рр. Перші томи зібрання законів почали публікувати у 1830 р. ПЗЗ формувалося за хронологічним принципом. До першого видання увійшли нормативно-правові акти за 1649 – 1825 рр. Друге видання вмістило законодавство періоду правління імператорів Миколи I та Олександра II. У третьому виданні записані юридичні акти, опубліковані з 1881 по 1913 рр. Все ПЗЗ (включаючи додатки і покажчики) нараховує 233 томи [1, с. 101, 102]. За свідченням В. Шандри, ПЗЗ не містить усіх юридичних актів, які коли-небудь діяли у Російській імперії. Наприклад, не увійшло до зібрання законодавство таємного характеру [2, с. 9].

Науковці відмічають нечіткість застосування поняття «закон» в російському дореволюційному законодавстві [3, с. 381, 382]. А це у свою чергу привело до нечіткого відбору нормативних актів у процесі підготовки до їхньої публікації. Наша мета показати можливості ПЗЗ для дослідження історії губернських казенних палат, а не класифікувати нормотворчі документи. Тому для точності викладення матеріалу ми використали узагальнюючі терміни: правові акти, юридичні акти, нормативні акти, нормативно-правові акти, законодавство тощо.

Увесь спектр указів, уставів, положень та інших юридичних документів, вміщених у ПЗЗ, які стосувалися діяльності казенної палати можна класифікувати на окремі групи. До першої групи слід віднести ті нормативні акти, які встановлювали, змінювали чи припиняли повноваження досліджуваної установи. Це найбільш численна група юридичних актів. До другої групи варто записати нормативно-правові акти, які впливали на формування структури казенної палати. В них відображені статті, що так чи інакше встановлювали, змінювали або ліквідовували структурні підрозділи досліджуваної установи. До третьої групи нормативних актів ми віднесли ті, що встановлювали штат казенної палати або

торкалися інших кадрових питань. В даній категорії юридичних актів описані особливості служби, призначення і усунення з посад чиновників казенної палати. Четверта група містить норми, які регулювали механізми підпорядкування і підзвітності. Ряд губернських і повітових установ були зобов'язані подавати звіти про свою роботу до казенної палати, а остання – в губернське правління, губернатору та столичні органи державної влади. П'яту групу сформували нормативні акти індивідуального характеру, тобто ті, юридична сила яких спрямовувалася на вирішення проблем у конкретній казенній палаті. І нарешті, в шосту групу ввійшли нормативні акти, що регулювали інші питання роботи казенної палати (їх важко класифікувати через відсутність характерних ознак).

Законодавство періоду Катерини II мало на меті докорінне реформування апарату держави і механізмів управління. Воно носило новаторський характер і передбачало цілий комплекс заходів. Ініціатором реформ була імператриця. У 1775 р. набрали чинності «Установи для управління губерніями». Серед інших в його тексті містилися норми, відповідно до яких в губерніях Російської імперії запроваджувалися нові установи – казенні палати. Даний нормативний акт мав установчий характер. Він містив статті про штат службовців, їхні чини та призначення на посади; повноваження казенної палати і окремих чиновників [4]. Відповідно до «Установ для управління губерніями», казенна палата повинна була розташовуватися у губернському місті, а її повноваження поширювалися лише на ту губернію, де вона розташовувалася. Однак даний юридичний акт не розписував механізмів реалізації обов'язків і функцій казенних палат. Це породжувало потребу в додаткових нормативно-правових актах.

Мінімально цю проблему вирішували правові акти, прийняті в наступні роки [5]. І лише через шість років після опублікування «Установ для управління губерніями» було затверджено указ, який детально регламентував роботу казенних палат – «Настанови для провадження справ у казенних палатах». Перші 18 статей указу прописували повноваження казенної палати. Далі містилися норми про права і обов'язки віце-губернатора (який на той час був керівником установи), повноваження експедицій (структурних підрозділів палат), їхніх начальників та канцелярських чиновників і службовців [6]. В тому ж 1781 р. були прийняті два нормативні акти, які встановили порядок подання відомостей про доходи і звіти до казенної палати [7].

Волинська казенна палата створена дещо пізніше, у 1796 р., в губернії, яка мала тимчасово привілейований статус. Звідси витікає специфіка роботи установи в умовах чинності (не скасованого повністю) законодавства Речі Посполитої та поступового і неухильного запровадження російського законодавства. На Волинську казенну палату поширювалися чинні на той час загальнообов'язкові норми права, які згодом уточнювалися відповідними юридичними актами.

На основі, запропонованої нами класифікації, ми проаналізували нормативні акти, що регулювали роботу казенної палати. До першої групи ми віднесли ті, які встановлювали, змінювали чи припиняли повноваження досліджуваної установи. Вже зазначені «Установи для управління губерніями» і «Настанови для провадження справ у казенних палатах» містили статті, які наділяли палату широким спектром повноважень. Після їх опублікування нормотворчий процес у сфері регулювання функцій казенних палат продовжувався. Уже за указом від 10.03.1782 р. затверджені настанови для провадження справ щодо управління винним і соляним промислом у новостворених експедиціях казенної палати [8]. З

того ж 1782 р. підтверджено обов'язок казенних палат дбати про цілісність державних доходів [9]. Сенатський указ від 5.03.1784 р. розписував порядок пересилання коштів із казенної палати у інші установи [10]. У 1784 р. казенні палати отримали обов'язок контролювати роботу державних приставів, які мали щотижня здавати гроші, виручені за сіль і вино, а щомісяця звіт на перевірку [11].

Уже під час правління імператора Павла I був здійснений відступ від реформаторських заходів Катерини II. За сенатським указом (вересень 1797 р.) функції управління винними і соляними справами перейшли від казенної палати до камер-колегії [12]. Імператорським указом від 19.08.1799 р. встановлювався механізм провадження справ пов'язаних з державним майном. За затвердженим порядком до казенної палати повинна була надходити уся інформація про операції з казенною власністю в губернії [13]. У 1800 р. Сенат заборонив казенним палатам затримувати у себе гроші, які їм не належали, і відсилати кошти за призначенням [14].

У 1804 р. сенатський указ змушував казенну палату посилювати нагляд за роботою губернського і повітових скарбників щодо забезпечення цілісності казенних коштів і підтримання порядку в рахунках [15]. Обсяг компетенції казенної палати зменшився за вказівкою імператора від 18.04.1805 р. За указом досліджувана установа втратила повноваження у сфері управління мостами і переправами [16].

Для наведення порядку в питаннях відпуску грошей із казенної палати у 1809 р. був виданий указ. Відповідно до якого дана установа повинна була неухильно керуватися чинним тоді законодавством [17]. А в 1812 р. указом підкреслено: казенна палата не зобов'язана була доправляти кошти силами своїх чиновників (дозволялося поштою) [18].

Повноваження досліджуваної установи були досить розгалуженими, про що свідчить масив законодавства, чинного в кінці XVIII – XIX століттях. Наприклад, на основі ПЗЗ можна простежити зміни компетенції казенної палати в питаннях управління винною справою [19].

Одним з незмінних обов'язків казенної палати був облік населення губернії, інформація про яке записувалася у ревізькі казки [20]. Точність таких даних мала значення для рекрутських наборів та стягнення подушного податку. Їх адміністрування покладалося на казенну палату. Під контролем і з дозволу останньої здійснювалася міграція населення [21]. Пан не мав права перемістити кріпака на постійне місце проживання з однієї губернії в іншу без відповідних записів в казенних палатах.

Аналіз законодавства говорить про те, що до відання губернської казенної палати належало стягнення різного роду прямих і непрямих податків і зборів, а також їх недоїмок – не внесених вчасно сум платежів [22]. До складу даної установи не входили спеціально призначені чиновники зі стягнення прямих податків, тому відповідні функції виконувала поліція. Відомості про результати її роботи направлялися до казенної палати. Під наглядом останньої касові функції виконували губернське і повітові казначейства.

Тривалий час до повноважень казенної палати відносилося управління державними селянами і імперським майном [23]. Зі створенням міністерства державних маєтностей адміністрування цієї сфери перейшло в його руки. Згодом були створені спеціальні установи – палати державних маєтностей, які перебравли на себе функції управління казенними селянами і майном.

ПЗЗ дає можливість дослідити компетенцію даної установи в сфері управління лісовим господарством та простежити реформування галузі в кінці 30-х – на початку 40-х рр. XIX ст. [24].

Відповідно до законодавства на казенну палату покладалися певні зобов'язання по нагляду за сферою торгівлі [25]. Згодом до них додалися функції контролю за стягненням акцизів з цукру [26] та тютюну [27]. В ПЗЗ міститься ряд юридичних актів, за якими казенна палата здійснювала нагляд за забезпеченням губернії сілля [28].

Відповідно до запропонованої нами класифікації, до другої групи входять нормативно-правові акти, які впливали на формування структури казенної палати. Установчі юридичні акти вказують на те, що з самого початку свого існування дана губернська установа поділялася на експедиції – структурні підрозділи з чітко визначеними повноваженнями [29]. Пізніше (відповідно до законодавства) вони стали називатися відділеннями, які поділялися на столи. Важливу роль в роботі казенної палати відігравало загальне присутствіє, до складу якого входив керуючий установою, начальники відділень та асесори [30]. Залежно від потреб, структура казенної палати змінювалася. Такі зміни чітко відображені у нормативно-правових актах, що значно полегшує розуміння історії діяльності установи [31].

До третьої групи нормативно-правових актів відносяться ті, що встановлювали штат казенної палати або торкалися інших кадрових питань. За законодавством, дану установу очолював віце-губернатор, з 1838 р. – голова, а з 1866 р. – управляючий. Відділеннями керували радники, а столами – столоначальники. Нормативно-правові акти, які встановлювали штатні розписи казенної палати, містили інформацію про жалування чиновників [32].

Четверта група містить комплекс юридичних актів, які регулювали механізми підпорядкування і підзвітності. Казенна палата мала ключову роль у сфері обліку доходів і видатків держави на рівні губернії [33]. Це означало, що будь-яка установа, що проводила адміністративно-господарську діяльність і отримувала прибутки або здійснювала виплати, повинна була подавати належними чином оформлені звіти на ревізію до казенної палати [34]. Остання щороку формувала генеральний звіт про доходи і видатки в губернії, який відправлявся у міністерство фінансів. Крім цього, існувало багато нормативних актів, що зобов'язували казенну палату регулярно надсилати ті чи інші відомості до відповідних урядових структур [35].

З утворенням міністерства фінансів казенна палата перейшла у його підпорядкування. Сама ж губернська установа управляла роботою повітових казначейств. Останні виконували касові функції, акумулюючи кошти. Тому контроль фінансового потоку, що проходив через каси казначейств, був одним із основних обов'язків казенної палати.

П'яту групу сформували нормативні акти, прийняття яких мало за мету вирішення проблем у конкретній казенній палаті. Наприклад, у 1823 р. Волинська казенна палата отримала догану за зволікання у виконанні указу Сенату. А чиновника установи Греховецького усунено з посади і піддано суду [36]. В тому ж році, за положенням комітету міністрів, постановлено створити у Волинській казенній палаті тимчасову експедицію для розгляду старих справ і рахунків [37]. У 1836 р. подібна проблема виникла у відділенні, яке адмініструвало лісові справи. Через брак службовців залишалися незавершеними 766 справ. У 1838 р. вирішено

додатково виділяти 1 200 руб. асигнаціями щороку для збільшення штату чиновників даного відділення [38].

В шосту групу увійшли нормативні акти, що регулювали інші питання роботи казенної палати. До них можна віднести сенатський указ, який забороняв даній установі вводити в дію свої постанови без попереднього їх перегляду губернським прокурором [39]. До цієї категорії нормативних актів слід віднести і порядок зберігання та обліку гербового паперу [40], положення про забезпечення усіх казенних палат зразками мір і ваги [41] та ряд інших.

На основі викладеного матеріалу можна стверджувати, що ПЗЗ містить інформацію, необхідну для усестороннього вивчення роботи казенної палати. Для ретельного дослідження велике значення має хронологічний принцип розташування законодавства у ПЗЗ. Це допомагає науковцю-історик простежити причинно-наслідкові зв'язки між подіями та здійснити необхідні висновки. Проведений нами аналіз не охоплює усі нормативно-правові акти, записані в ПЗЗ. На сьогоднішній день ПЗЗ залишається найбільш повним збірником нормативних актів Російської імперії. У багатьох бібліотеках і архівах доступні оригінальні томи, надруковані, починаючи з 1830 р. Сьогодні, як ніколи раніше, доступ до ПЗЗ полегшили он-лайн ресурси в мережі Інтернет. Таким чином, можна стверджувати, що ПЗЗ не лише найбільш повне, але й найбільш доступне джерело, в якому представлене російське імперське законодавство. Для дослідників історії органів державної влади і місцевих установ Повне зібрання законів Російської імперії – це незамінне джерело інформації.

Список використаних джерел:

1. Радченко Н. М. «Повне зібрання законів Російської імперії» як джерело з вивчення історії розвитку кредитних установ України (1850 – 1913 рр.) / Н. М. Радченко // Грани. – 2013. – № 12. – С. 101–107. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Grani_2013_12_19.pdf
2. Шандра В. С. Адміністративні установи Правобережної України кінця XVIII – початку XX ст. в російському законодавстві: джерелознавчий аналітичний огляд / В. С. Шандра. – К., 1998. – 75 с.
3. Загоскин Н. П. История права русского народа / Н. П. Загоскин. – Казань, 1899. – 515 с.
4. Полное собрание законов Российской империи, 1-е собр. (далі ПСЗ-1). – Т. 20. – № 14392.
5. ПСЗ-1. – Т. 20. – № 14852; ПСЗ-1. – Т. 20. – № 14926; ПСЗ-1. – Т. 21. – № 15140.
6. ПСЗ-1. – Т. 21. – № 15141.
7. ПСЗ-1. – Т. 21. – № 15185; ПСЗ-1. – Т. 21. – № 15194.
8. ПСЗ-1. – Т. 21. – № 15363.
9. ПСЗ-1. – Т. 21. – № 15384.
10. ПСЗ-1. – Т. 22. – № 15950.
11. ПСЗ-1. – Т. 22. – № 16010.
12. ПСЗ-1. – Т. 24. – № 18176.
13. ПСЗ-1. – Т. 25. – № 19090.
14. ПСЗ-1. – Т. 26. – № 19481.
15. ПСЗ-1. – Т. 28. – № 21471.
16. ПСЗ-1. – Т. 28. – № 21717.
17. ПСЗ-1. – Т. 30. – № 23681.
18. ПСЗ-1. – Т. 32. – № 24948.
19. ПСЗ-1. – Т. 32. – № 25590; Полное собрание законов Российской империи, 2-е собр. (далі ПСЗ-2). – Т. 1. – № 11; ПСЗ-2. – Т. 3. – № 2142; ПСЗ-2. – Т. 6, отд. 1. – № 4438; ПСЗ-2. – Т. 8, отд. 1. – № 6158; ПСЗ-2. – Т. 21, отд. 1. – № 19822.

20. ПСЗ-2. – Т. 8, отд. 1. – № 6265.
21. ПСЗ-2. – Т. 6, отд. 2. – № 5014.
22. ПСЗ-2. – Т. 7. – № 5436.
23. ПСЗ-2. – Т. 6, отд. 1. – № 4711; ПСЗ-2. – Т. 7. – № 5772.
24. ПСЗ-2. – Т. 1. – № 415; ПСЗ-2. – Т. 7. – № 5477.
25. ПСЗ-2. – Т. 16, отд. 1. – № 14632; ПСЗ-2. – Т. 38, отд. 2. – № 40030.
26. ПСЗ-2. – Т. 38, отд. 2. – № 40313.
27. ПСЗ-2. – Т. 36, отд. 2. – № 37196.
28. ПСЗ-2. – Т. 1. – № 683; ПСЗ-2. – Т. 3. – № 2415.
29. ПСЗ-1. – Т. 21. – № 15141.
30. ПСЗ-2. – Т. 6, отд. 2. – № 4833.
31. ПСЗ-2. – Т. 7. – № 5814; ПСЗ-2. – Т. 13, отд. 2. – № 11533.
32. ПСЗ-1. – Т. 27. – № 20099; ПСЗ-1. – Т. 38. – № 29694; ПСЗ-2. – Т. 41, отд. 1. – № 43336.
33. ПСЗ-1. – Т. 23. – № 17313.
34. ПСЗ-1. – Т. 21. – № 15194.
35. ПСЗ-1. – Т. 21. – № 15185.
36. ПСЗ-1. – Т. 38. – № 29023.
37. ПСЗ-1. – Т. 38. – № 29286.
38. ПСЗ-2. – Т. 13, отд. 1. – № 11337.
39. ПСЗ-2. – Т. 6, отд. 1. – № 4464.
40. ПСЗ-2. – Т. 8, отд. 1. – № 6532.
41. ПСЗ-2. – Т. 9, отд. 2. – № 7643.