

**РОЗБУДОВА ДЕРЖАВИ І ПРАВА:  
ПИТАННЯ ТЕОРІЇ ТА КОНСТИТУЦІЙНОЇ ПРАКТИКИ**

**КАРП'ЯК О. О.,**  
здобувачка кафедри загальноправових  
дисциплін  
(Харківський національний університет  
внутрішніх справ)

УДК 340.15  
DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.3-2.1>

**ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКА ТА ФІНАНСОВА ДІЯЛЬНІСТЬ  
НА УКРАЇНСЬКИХ ТЕРИТОРІЯХ  
(XVIII – ПЕРША ПОЛОВИНА XIX СТОЛІТТЯ)**

Наукова стаття присвячена дослідженню та комплексному аналізу державно-управлінської та фінансової діяльності на українських територіях у XVIII – першій половині XIX століття.

Аргументовано показано, що фінанси як частина суспільних відносин, та відносин особливого роду, дозволяють собі показати державне господарство у всіх його проявах цілому. Вони як індикатор служать визначником цивілізованості й розвиненості суспільства, держави в цілому і його інститутів окремо. Право ж, а точніше, законодавство є засобом досягнення поставлених перед урядом і суспільством цілей. Мета фінансової науки – вивчення державно-господарської діяльності в її історичному розвитку, аналіз причин виникнення і видозміни фінансових інститутів, відкриття еволюційних законів державного господарства. В той же час, мета науки історії держави й права – вивчення організаційно-правових основ фінансової системи як скелета державного механізму. Фінанси, як ніякі інші відносини, дозволяють простежити взаємовпливи і взаємопроникнення держави й права.

Доведено, що узагальнюючи реформи та державно-фінансову діяльність в представлені історико-правові рамки, варто виділити її головні напрямки, зокрема: скоротити до мінімуму всі відділи державного кредитування промисловості і сільського господарства, що тим самим має привести до зниження ставки процента; звести до мінімуму використання іноземних позик; збільшувати державні надходження в бюджет не через прямі податки, а шляхом непрямих зборів, зокрема, за допомогою відкупів і митних зборів, які вимагають мінімальних адміністративних витрат; забезпечення бюрократизації та централізації державного управління, сприяти переселенню селян і добровільного звільнення їх поміщиками від кріпацтва тощо.

Створення централізованого апарату управління фінансовою системою проходило довго і важко, проте з огляду на соціально-політичні і економічні обставини в країні в той час, результати міністерської реформи і фінансові реформи можна назвати не тільки значними, але і прогресивними. Маніфести 1802 і 1811 років представляли собою основу функціонування фінансової системи в першій половині XIX століття, але їх недоліком було поєднання в одному документі регулювання різних сфер суспільних відносин (адміністративних, фінансових і т. д.). Наслідком застосування такої юридичної техніки постала необхідність уточнення і доповнення існуючих фінансових норм новими, що



ще більше гальмувало фінансово-управлінську діяльність через постійні зміни та удосконалення.

**Ключові слова:** *фінанси, фінансова система, українські території у складі Російської імперії, державне управління, фінансова діяльність, фінансовий контроль, державне регулювання фінансів.*

**Karpiak O. O. State-management and financial activity in the Ukrainian territories (XVIII – first half of the 19th century)**

The scientific article is devoted to the research and complex analysis of public administration and financial activities in the Ukrainian territories in the XVIII–first half of the XIX century.

It argued that finance as part of social relations, and relations of a special kind, allow themselves to show the state economy in all its manifestations as a whole. They as an indicator serve as a determinant of civilization and development of society, the state as a whole and its institutions in particular. Law, or rather, legislation is a means to achieve the goals set before the government and society. The purpose of financial science is to study state economic activity in its historical development, to analyze the causes of the emergence and modification of financial institutions, and to discover the evolutionary laws of the state economy. At the same time, the purpose of the science of the history of the state and law is to study the organizational and legal foundations of the financial system as the skeleton of the state mechanism. Finance, like no other relationship, allows us to trace the interactions and interpenetration of state and law.

It proved that summarizing the reforms and public financial activities in the presented historical and legal framework, it is necessary to highlight its main directions, in particular: to minimize all departments of public lending to industry and agriculture, which should lead to lower interest rates; minimize the use of foreign loans; increase state revenues not through direct taxes, but through indirect fees, in particular, through ransoms and customs duties, which require minimal administrative costs; ensuring bureaucratization and centralization of public administration, facilitating the resettlement of peasants and the voluntary liberation of their landlords from serfdom, etc.

The creation of a centralized financial management system took a long and difficult time, but given the socio-political and economic circumstances in the country at the time, the results of ministerial reform and financial reform called not only significant but also progressive. The manifestos of 1802 and 1811 were the basis for the functioning of the financial system in the first half of the nineteenth century, but their disadvantage was the combination in one document of regulation of various spheres of social relations (administrative, financial, etc.). The consequence of the use of such legal techniques was the need to clarify and supplement the existing financial regulations with new ones, which further hampered the financial and managerial activities through constant changes and improvements.

**Key words:** *finance, financial system, Ukrainian territories within the Russian Empire, public administration, financial activity, financial control, state regulation of finance.*

**Постановка проблеми.** Процес державно-управлінських реформ та перетворень триває в Україні й на сучасному етапі її розвитку, причому, широкомасштабна економічна реформа прямо та опосередковано залежить від історико-правового досвіду формування та вдосконалення фінансових відносин на всіх етапах розвитку українського державотворення. Будь-які соціально значимі зміни, розвиток і підтримка в належному стані соціально-політичних систем неможливі без фінансування. У свою чергу, фінансове забезпечення діяльності держави є важливою складовою державного суверенітету і необхідною умовою для виконання державою та її органами необхідних для підтримки такого суверенітету публічних соціальних, політичних, організаційних та інших управлінських функцій. Для



цього державі необхідна добре відрегульована система фінансових установ, представлена центральними і місцевими державними органами фінансового управління.

Виходячи з багатовікових традицій аж до недавнього часу у вітчизняній юридичній та економічній науці визначальною була точка зору, відповідно до якої фінансова політика, здійснювана державою розглядалася в якості одностороннього владного імперативу, обов'язкового веління, в основу виконання якого були покладені не стільки раціонально-правові, скільки харизматичні (спиралися на ідею «неоплатного боргу» громадян перед державою) установки. Реформаційні перетворення в політико-правовій сфері життєдіяльності суспільства зумовили його соціальну переорієнтацію. На зміну ціннісним детермінантам, що сформувалися в умовах абсолютизму, соціалістичного колективізму, прийшли характерні для західної політико-правової думки ідеали політичного і економічного лібералізму. В сфері фінансової політики держави актуалізувались концептуальні напрямки, в рамках яких обґрунтовувалась необхідність перегляду суті і змісту функції фінансової діяльності держави і правового регулювання фінансових відносин, підпорядкування її принципам правової держави і громадянського суспільства.

**Стан дослідження.** Проблеми, що є важливими як у теоретичному, так і в практичному аспектах для осмислення предмету дослідження розглядалися у працях як сучасних українських та зарубіжних фахівців, зокрема державно-управлінська діяльність по відношенню до українських земель, які знаходились під владою інших держав у представлені хронологічні рамки була об'єктом досліджень таких провідних вчених у історико-правовій науці як Д. В. Галкін, О. М. Головка, В. Д. Гончаренко, К. Р. Добкіна, В. Є. Кириченко, О. Л. Копиленко, В. В. Россіхін, В. О. Рум'янцев, О. Д. Святоцький, М. М. Страхов, А. Є. Шевченко, О. Н. Ярмиш. В той же час, не дивлячись на сталий науковий інтерес до вказаної проблематики, дослідження та комплексний аналіз державно-управлінської та фінансової діяльності на українських територіях належить до малодосліджених тем.

Внаслідок чого, **метою** даної статі є дослідження та комплексний аналіз державно-управлінської та фінансової діяльності на українських територіях у XVIII-першій половині XIX століття.

**Виклад основного матеріалу.** Фінанси як частина суспільних відносин, та відносин особливого роду, дозволяють собі показати державне господарство у всіх його проявах цілому. Вони як індикатор служать визначником цивілізованості й розвиненості суспільства, держави в цілому і його інститутів окремо. Право ж, а точніше, законодавство є засобом досягнення поставлених перед урядом і суспільством цілей. Мета фінансової науки – вивчення державно-господарської діяльності в її історичному розвитку, аналіз причин виникнення і видозміни фінансових інститутів, відкриття еволюційних законів державного господарства [1, с. 15]. В той же час, мета науки історії держави й права – вивчення організаційно-правових основ фінансової системи як скелета державного механізму. Фінанси, як ніякі інші відносини, дозволяють простежити взаємовпливи і взаємопроникнення держави й права.

Перші спроби упорядкування системи управління фінансами та створення відомств в Росії можна віднести до часу Петра I. На початку XVIII століття Петро I піддав фінансову систему кардинальним змінам. По-перше, був створений урядовий сенат, в обов'язки котрого входило збирання і надходження державних доходів, покриття витрат [2, с. 98]. По-друге, засновуються колегії, які є органами галузевого управління. Функції колегій були розподілені нечітко, що перешкоджало їх ефективній діяльності. Колегії виявилися недієздатними: не маючи владних повноважень в сфері стягнення податків, рекрутських зборів, місцеві відомчі установи були змушені звертатися до губернаторів і воєвод, фактично потрапляючи в повну залежність від обох органів місцевого управління.

На початку XIX століття система правового регулювання управління фінансами мала архаїчний характер. Фінансове законодавство було суперечливим і відсталим від розвитку суспільних відносин. Накопичений державний борг, високі темпи інфляції й хронічний дефіцит бюджету не могли сприяти формуванню гармонійної успішної державної політики,



а до кінця XVIII століття навіть не були спроби створення єдиного бюджету: уряд звертався до казни в міру виникнення нових потреб у фінансуванні того чи іншого виду діяльності. Катерина II усвідомлювала необхідність складання єдиного бюджету, проте нормативного закріплення таке важливе починання не отримало, що дозволяло відступати від принципу єдності бюджету в бюджетному процесі.

Однак перші кроки в області упорядкування правового регулювання фінансової діяльності держави до початку розглянутого в роботі періоду були зроблені. По-перше, управління фінансами держави сформувалося як самостійна сфера державного управління, що має місцевий і центральний апарат. По-друге, виділився головний напрямок реорганізації державних фінансів – поступова концентрація всіх фінансових ресурсів в одному централізованому фонді – бюджеті, а грошових коштів казни – в казначействах, формується єдина система національного рахівництва. По-третє, були створені організаційно-правові основи для встановлення стадій бюджетного процесу: виділяється фінансове планування і функції виконання дохідної та видаткової частин бюджету. І, нарешті, були створені умови для існування єдиного бюджету. Створення казначейств забезпечило умови ліквідації системи спеціалізації доходів, при якій певний збір прямо призначався і використовувався для фінансування певного виду витрат. Тому створення системи казначейств спричинило розвиток єдності бюджетного процесу [3, с. 50].

Крім створення системи спеціалізованих органів, в часи правління Катерини II була відтворена й отримала чітку законодавчу основу ще одна складова принципу єдності бюджетного процесу – систематичне складання державних розписів. В цілому, це було ознакою розвитку бюджетних правовідносин і вимагало подальшого реформування і створення відповідної системи правового регулювання, оскільки не дивлячись на позитивні риси в управлінні фінансами до початку XIX століття, фінансова система перебувала в занепаді.

На думку Сперанського М. М., головна мета правової реформи системи державних установ полягала в тому, щоб призвести до єдності різні частини управління й встановити між ними правильні і постійні відносини. Зміни за європейським зразком адміністративної системи імперського ладу при зіткненні з повсякденною практикою приводило до вироблення оптимальних форм взаємодії європейського досвіду з українсько традицією. Реформа зрештою сприяла продовженню дуже важливого процесу – формування галузей державного господарства і, як однієї з його сторін, – фінансового відомства з рядом специфічних завдань [4, с. 101].

Міністерська реформа 1802 і 1811 рр. привела до створення єдиного фінансового відомства – Міністерства фінансів. Вперше на рівні законодавства згадується такий термін, як фінансова система держави. Як уже згадувалося, до цього єдиного органу, який керував фінансами, не існувало. Традиційна система управління державою передбачала закріплення за окремими наказами своїх дохідних джерел [5, с. 85]. Практично кожен податок призначався для покриття визначеної витрати: подушне оподаткування було джерелом утримання армії, шинкарські збори йшли на потреби флоту, соляні збори – на палацові витрати тощо. Законодавчо повноваження Міністерства фінансів та інших фінансових органів у сфері фінансової діяльності держави та фінансового контролю оформлялися в кілька етапів. Перший етап – розробка кардинальних реформ державного управління та фінансової системи, проведення так званої міністерської реформи, створення Міністерства фінансів.

Діяльність перших міністерств виявила недоліки Маніфесту 1802 року, які, як зауважив М. М. Сперанський, склалися в змішанні справ і влади між Сенатом і міністерствами, в невизначеності влади й нестачі відповідальності останніх. Крім того, до упущень Маніфесту віднесемо відсутність в ньому норм, які чітко визначають компетенцію міністрів, склад міністерств, організацію діловодства, а також порядок взаємодії міністрів з вищим і нижчим органами і установами [6, с. 285].

Очевидно, що така перехідна система не могла проіснувати довго. Об'єктивно виникла потреба у зміні державного устрою, внаслідок чого почався другий етап міністерської реформи, на чолі якої став М. М. Сперанський. У складеному ним проекті було представ-



лено реалізацію принципу поділу влади на законодавчу, судову і виконавчу. При організації виконавчої влади основна увага приділялася детальній регламентації сфери діяльності й діловодства кожного міністерства, а головне – особистої відповідальності міністрів. Зокрема, було окреслено коло діяльності Міністерства фінансів: завданням цього міністерства поділяється на три головні поділи: джерела доходів, їх управління та розподіл за витратами; рух капіталів, що входять в казначейство, їх оборот і вірний рахунок; звіти, якими користуються. Важко припустити, щоб в просторій державі один міністр міг керувати цими трьома частинами.

Ідея законодавчого закріплення суміщення посади міністра фінансів і державного скарбника належала Д. А. Гур'єву, який вказував, що державне казначейство є друга істотна частина управління фінансів, на нього покладено збирання приходу і відпустку його на групи. Еволюція законодавства в області перетворень міністерської системи призвела до того, що до кінця 50-х років XIX століття основним завданням Міністерства фінансів було управління: джерелами державних доходів (за винятком державного майна); рухом державних коштів; державним кредитів (вирішення питань щодо укладення державних позик і виконання зобов'язань за ними); торгівлею і промисловістю; бюджетним процесом.

Другий етап – це видання законодавчого акту від 17 серпня 1810 року «Поділ державних справ по міністерствах», що передбачав розмежування функцій між Міністерством внутрішніх справ і Міністерством фінансів, і «Спільної установи міністерств» від 25 червня 1811 року – спеціального документа, в якому визначалася доцільність і однаковість організації створюваних міністерств, особливості їх діловодства, функцій, прав, обов'язків, відповідальності, системи взаємин структурних підрозділів, порядок їх взаємодії та інші питання. Відтак, було визначено типові схеми організації діловодства міністерств і приблизно однакову для всіх організаційну структуру управління міністерством. Так, на чолі міністерства – міністр, при ньому «товариш» – заступник, при міністрові також – канцелярія і рада, а далі – відповідні підрозділи – департаменти, відділи, відділення, служби, і т.п. [7, с. 560-561]

Робочий апарат будь-якого міністерства, в тому числі і Міністерства фінансів, складався з декількох Департаментів, які поділялися на відділення, а останні – на столи. В основі організації міністерств стояв принцип єдиноначальності – пряме і безпосереднє підпорядкування нижчестоящих вищестоящим. У кожному міністерстві було загальна присутність – дорадчий орган, що складається з директора департаменту та начальників відділень, яке розглядало справу, що стосується всіх відділень. Крім цього, до складу міністерств входили і «особливі установлення»: особливі канцелярії, лічильні відділення, вчені кабінети, лабораторії та інші підрозділи спеціального призначення. В рамках міністерств діяли і чиновники для особливих доручень.

Міністри призначалися главою держави і були відповідальні перед ним. Цей фактор тільки посилював принцип єдиноначальності в управлінні державним апаратом. Посада міністра фінансів мала дві основні задачі: управління казенними та державними частинами, які доставляють уряду потрібні на утримання його доходи, і генеральне розподілення всіх доходів по різних частинах державних витрат.

Третій етап – створення у 1811 році Головного управління ревізії державних рахунків і Департаменту Державного казначейства в 1821 р У 1810 р ряд установ, які здійснюють формальний контроль за витратами всіх казенних і громадських сум і капіталів, були об'єднані в Головне управління ревізії державних рахунків. До цього в лютому 1809 року була затверджена доповідь Державного скарбника про правила ревізії рахунків. Ці правила спрощували і прискорювали ревізію: тепер при її проведенні головну увагу слід звертати на з'ясування правильності обліку та фактичного надходження державних доходів, а також на відповідність правовим актам проведених витрат. Компетенція та устрій нового органу фінансового контролю закріплювалися в Маніфесті від 28 січня 1811 року «Про устрій головного управління ревізії державних рахунків», згідно з яким, вказане відомство повинно було перевіряти витрати всіх казенних і громадських сум і капіталів. Видання



даного нормативного акту починає історію розвитку самостійного державного контролюючого фінансову сферу органу.

Потрібно зауважити, що на початку XIX ст. фінансовий контроль носив, як правило, формальний характер і обмежувався лише перевіркою документів, звітів і книг. Самостійних органів на місцях Державне управління ревізії державних рахунків не мало. Крім цього законодавець звільнив багато міністерств від обов'язку надавати звіти до даного органу.

Так була сформована система органів управління фінансами в першій половині XIX століття. Етапи законодавчого оформлення їх повноважень, визначених не в порядку хронології, а на підставі їх значущості для встановлення правового статусу того чи іншого фінансового органу. М. М. Сперанський, будучи головним розробником реформаторських законопроектів, створив основи для подальшого закріплення правопорядку і системи контролю в сфері фінансів. Однак законопроекти вимагали доопрацювання, а реформи чекали свого продовження.

**Висновки.** Таким чином, можна зробити висновок, що узагальнюючи реформи та державно-фінансову діяльність, варто виділити її головні напрямки, зокрема: скоротити до мінімуму всі відділи державного кредитування промисловості і сільського господарства, що тим самим має привести до зниження ставки процента; звести до мінімуму використання іноземних позик; збільшувати державні надходження в бюджет не через прямі податки, а шляхом непрямих зборів, зокрема, за допомогою відкупів і митних зборів, які вимагають мінімальних адміністративних витрат; забезпечення бюрократизації та централізації державного управління, сприяти переселенню селян і добровільного звільнення їх поміщиками від кріпацтва тощо.

Створення централізованого апарату управління фінансовою системою проходило довго і важко, проте з огляду на соціально-політичні і економічні обставини в країні в той час, результати міністерської реформи і фінансові реформи можна назвати не тільки значними, але і прогресивними. Маніфести 1802 і 1811 років представляли собою основу функціонування фінансової системи в першій половині XIX століття, але їх недоліком було поєднання в одному документі регулювання різних сфер суспільних відносин (адміністративних, фінансових і т. д.). Наслідком застосування такої юридичної техніки постала необхідність уточнення і доповнення існуючих фінансових норм новими, що ще більше гальмувало фінансово-управлінську діяльність через постійні зміни та удосконалення.

#### Список використаних джерел:

1. Боголепов М. И. Финансы, правительство и общественные интересы. Санкт-Петербург : Изд-во О. Н. Поповой. 333 с.
2. Ерошкин Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России. Москва : Высшая школа, 1968. 368 с.
3. Коломиец А. Г. Дней Александровых прекрасное начало (Государственные финансы России в первые годы 19-го столетия). *Финансы*. 1998. № 12. С. 50-51.
4. Кухарець Л. В. Перші фінансові кроки України. *Фінанси України*. 1997. № 1. С. 100-101.
5. Баггер Х. Реформы Петра Великого. Москва : Прогресс, 1985. 200 с.
6. Сперанский М. М. План государственного преобразования графа М. М. Сперанского : (Введение к Уложению государственных законов 1809 г.) : С прил.: «Записки об устройстве судебных и правительств. учреждений в России», (1803 г.), статей «О государственных установлениях», «О крепостных людях» и «Пермского письма к императору Александру». Москва : Русская мысль, 1905. 359 с.
7. Балканов Н. П. Свод законов Российской империи. Полный текст всех 16 томов, согласованный с последними продолжениями, постановлениями, изданными в порядке ст. 87 Зак. Осн., и позднейшими узаконениями: алфавитный указатель к Своду законов Российской империи. Петроград, 1914. 1030 с.

