

Митні органи у державному механізмі Російської імперії ХІХ ст.

Розглянуто питання державних органів з управління митною справою Російської імперії в ХІХ ст. Відображені проблеми співвідношення повноважень центральних і місцевих органів управління в митній сфері.

Ключові слова: Державна рада, Сенат, Комітет міністрів, Рада міністрів, міністерства.

У Російській імперії впродовж ХІХ ст. склалася складна система вищих, центральних і місцевих установ, що регулювали питання митних зборів [1,с.37]. Окремі питання, що стосувалися митного законодавства та митного тарифу, підпадали у підпорядкування Державної ради, Сенату, Міністерства фінансів, Комітету міністрів (Ради Міністрів), Департаменту поліції в складі Міністерства внутрішніх справ, військовому відомству, генерал-губернаторам, губернаторам тощо. Слід відмітити, що відсутність чіткого розмежування повноважень різних адміністративних установ часто приводила до конфліктних ситуацій і це ускладнювало систему управління Російської імперії.

Дослідженням діяльності організації митної справи займалося багато вчених, серед яких слід виділити роботи російських вчених Е.Ф. Канкріна [12] та К.Н. Ладиженського [15]. Сучасні дослідники історії митної справи українських земель у складі Російської імперії також значне місце відводять висвітленню діяльності цих органів. Слід виділити роботи В.М. Орлика [20], Л.Н. Маркова [16], Т.В. Ігнат'євої [9;10;11]. Однак, специфіка організації митної справи у державному механізмі Російської імперії ХІХ ст. потребує більш глибокого дослідження.

Найвищим органом, який опікувався митними питаннями, була Державна рада. Членів Державної ради імператор призначав з найвищих сановників. Без обговорення в Державній раді жоден новий закон не подавався на затвердження монарха. Указ про заснування даного органу був прийнятий 1 січня 1810 р. Державна рада складалася з 35 вищих чиновників [19,с.235]. До складу Державної ради входили також і міністри [31,с.47], в тому числі міністр фінансів, у віданні якого перебувала митна справа.

У компетенцію Державної ради входили питання, що підлягали попередньому обговоренню. Відмічалось, що «у порядку державних справ, від дозволу й ствердження верховної влади залежних, наступні напрямки надходять на розгляд Державної ради:

- всі питання, що вимагають нового закону, статуту або установи;
- питання внутрішнього управління, що вимагають скасування, обмеження або доповнення колишніх положень;
- справи, що вимагають додаткового вирішення в законах, статутах і установах;
- загальні заходи і розпорядження, необхідні до успішного виконання існуючих законів, статутів і уставів;
- загальні внутрішні заходи, прийнятні в надзвичайних випадках;
- оголошення війни, укладення миру і інші важливі зовнішні заходи, коли за обставинами вони можуть підлягати попередньому загальному обмірковуванню;
- щорічні кошториси загальних державних прибутків і витрат, способи їх вирівнювання, призначення нових витрат, що можуть зустрітися протягом року, і надзвичайні фінансові заходи;
- всі справи, по яких відчується частина державних доходів або майна в приватне володіння;
- справи про винагороду приватних людей за майно, що стягується на державні потреби;
- звіти всіх міністерств щодо управління належних їм частин» [5,с.20].

Основний обов'язок Державної ради в першій половині XIX ст. полягав у попередньому розгляді міністерських законопроектів та бюджету до їх подання імператору [5,с.22]. Він також розглядав справи по відчуженню частини державних доходів або майна приватним особам, всі постійні та тимчасові штати чиновників, звіти про державні доходи та витрати, надзвичайні фінансові заходи; давав згоду на нові збори та податки, що не передбачалися в законах, або дозволяв збільшити понаднормові збори.

Питання, що стосуються митного законодавства та митного тарифу, спочатку розглядалися в одному з департаментів або на спільному засіданні двох департаментів (найчастіше, законів та економії) Державної ради, а потім надходили на розгляд Загальних зборів. Так, на комісію законів було покладено обов'язок скласти проект митного статуту, який в 1811 р. був внесений до Державної ради. Тоді ж міністр фінансів Д.О. Гур'єв представив на розгляд Державної ради «Проект положення про утворення митного управління європейського кордону» [17,с.146]. Таким чином, вже на початку XIX ст. Державна рада розглянула та затвердила організаційну структуру митних органів та їх штатний розпис.

24 червня 1811 р. Олександр I затвердив думку Державної ради щодо утворення митного управління нових європейських кордонів Російської імперії. В документі встановлювалися митні установи, права та обов'язки чиновників митного відомства, визначалися штати митних чиновників [1,с.41].

На думку В.Івановського, в Державній раді «зосереджувався вищий контроль за всіма органами управління» [2,с.42]. Проте російський дослідник відмічав, що державний контроль також здійснював інститут прокурорів при Сенаті, що в подальшому приводило до конфліктних ситуацій.

У системі державних установ, що впливали на функціонування митних структур, був Сенат, що діяв в якості контролюючої і вищої судової апеляційної інстанції [1,с.41]. Права та обов'язки Сенату визначалися указом Олександра I від 2 вересня 1802 р. як законодавчого дорадчого органу та найвищого судового органу з наглядовими функціями. Сенат складався з департаментів, до складу яких входили сенатори, призначені імператором. На чолі кожного департаменту стояв обер-прокурор. При московських і петербурзьких департаментах функціонували окремі загальні збори. Загальні збори розглядали питання в тому випадку, якщо сенатори департаментів не могли прийти до спільного рішення з обговорюваних питань. Якщо і загальні збори не могли прийти до «спільного знаменника», то справа передавалася імператору, а з 1810 р. в Державну раду.

Сенат розглядав питання судового розгляду справ державного управління, охороняв «права та привілеї різних станів». Крім цього, він мав право тлумачити законодавчі акти та вирішувати спірні питання, що виникали в процесі застосування законодавства. Сенат виступав арбітром у суперечках державних установ. Він також міг розглядати скарги на адміністративні рішення міністрів і вищих посадовців, однак без згоди імператора не міг притягнути їх до відповідальності. Таким чином, Сенат прямо і опосередковано також займався митними питаннями.

8 вересня 1802 Олександр I підписав маніфест про заснування міністерств [24]. Згідно цього документа митні установи перебували у віданні Міністерства комерції. Однак незабаром імператор своїм указом від 17 серпня 1810 р. затвердив новий розподіл справ по міністерствах [22], яким передбачалася передача установ та окремих структурних підрозділів з відання одних відомств в інші. Так, повноваження скасованого Міністерства комерції були передані Міністерству фінансів. До складу Міністерства фінансів входив Департамент зовнішньої торгівлі. Він складався з двох відділів – зовнішніх зносин та митниць [3,с.121]. На митне відділення покладалося широке коло повноважень, серед яких був обов'язок вести справи, в яких містилися «відомості про стан митних округів, митниць та застав».

Одночасно зі створенням міністерств на початку XIX ст. утворюється ще один орган управління – Комітет міністрів. 4 вересня 1805 р. Олександр I направив Комітету міністрів «Правила», згідно яких міністри повинні були збиратися на засідання двічі на тиждень під головуванням одного з них. «Правила» визначали повноваження Комітету міністрів: розгляд доповідей міністра імператору, обговорення проблем, що викликають сумніви у імператора, будь-які питання на розсуд імператора. В «Правилах» зазначалося, що за відсутності імператора «у випадках, що не терплять зволікання»,

Комітет міністрів мав право вирішувати питання, які «залежать лише від найвищого дозволу», однак їх не деталізували [1,с.43].

На розгляд Комітету міністрів виносилися справи, які міністри не мали права вирішувати через відсутність відповідних законів або через те, що вони зачіпали інтереси інших відомств. Боячись відповідальності в умовах самодержавства, міністри часто направляли в Комітет справи, які вони не бажали вирішувати згідно своїх повноважень. Комітет міністрів, особливо в першій чверті XIX ст., розглядав і законопроекти, які затверджувалися царем і оприлюднювалися Сенатом, минаючи Державну раду. Через Комітет проходили численні справи з нагляду за державним апаратом (матеріали сенатських ревізій, догани місцевим адміністраторам тощо), а також справи з особового складу урядових установ (призначення, звільнення, нагородні, пенсійні та інші справи) [7,с.154].

Згідно зі ст. 171 «Установи Комітету міністрів» 1832 р. у відання цього вищого адміністративного органу входили: «1) поточні справи по всіх частинах міністерського управління; 2) справи, які спеціальним законом були направлені на розгляд» [30,с.46]. Перелік категорії поточних справ було дано у «Загальних установах міністерств» 1811 р. [28,с.101] Велика їх частина вирішувалася в департаментах, а найбільш важливі доповідалися міністру [28,с.101–102]. В переліку останніх в Комітет міністрів направлялися такі: 1) справи, за якими була необхідна взаємодія різних міністерств; 2) справи, у вирішенні та виконанні яких «зустріне міністр сумнів»; 3) справи, вирішення яких перевищувало владу міністра і вимагало дозволу імператора (ст. 172 «Установи Комітету міністрів» 1832 р.) [30,с.46].

Кількість справ, які підлягали розгляду у Комітеті міністрів, була великою. Зокрема, згідно 7 параграфу Установи Комітету міністрів 1812 р. [8,с.106] цей орган видавав дозволи і паспорти на приїзд і виїзд за кордони імперії. 29 червня 1856 р. всім міністрам було наказано надати інформацію про те, «які справи та з яких причин вносяться ними в Комітет міністрів» [8,с.110]. Міністр фінансів, зібравши необхідні відомості по департаментах, через три місяці подав 79 категорій таких справ, частина яких була внесена в Митний статут [8,с.111].

За часів Олександра I Комітет міністрів на час відсутності імператора в столиці мав право самостійно приймати рішення щодо поточних справ, а у випадках, які не терплять зволікання, і по справах, що вимагають схвалення імператора, негайно повідомляючи про це монарху.

26 квітня 1838 імператор Микола I в черговий раз уточнив повноваження Комітету міністрів на час його відсутності в столиці [26,с.4–5]. Комітет міністрів уповноважувався приймати більшістю голосів рішення зі справ, які потребували невідкладного вирішення, розпоряджатися коштами Державного казначейства з обов'язковим інформуванням імператора [26,с.5]. У записці від 26 квітня 1838 були названі 42 категорії таких справ [26,с.6–12]. У травні–червні того ж року Комітет міністрів отримав право реалізовувати свої одноголосні рішення ще по 5 категоріях справ [8,с.115].

19 листопада 1838 імператор затвердив доповідну записку голови Комітету міністрів І.В. Васильчікова щодо переліку справ, які Кабінет міністрів мав право вирішувати без погодження з імператором [8,с.116]. Серед 39 категорій справ, які фігурують в цьому документі, зазначалося, що Комітет міністрів приймає рішення щодо дозволу «будівництва різних будівель, переробок і нових споруд всіх відомств за планами і кресленнями, розглянутими і схваленими в Головному управлінні шляхів сполучення і громадських будівель, коли плани і креслення не вимагають Найвищого затвердження» [8,с.232]. Виходячи з цього, можна стверджувати, що інфраструктура російських митниць і митних постів в XIX ст. в значній мірі залежала від позиції Комітету міністрів.

У зв'язку з підготовкою реформ наприкінці 50–х рр. XIX ст. Комітет міністрів був завалений адміністративними справами і не справлявся з координацією діяльності міністерств. Тому в 1857 р. був створений новий орган – Рада міністрів [13,с.114]. У Раду Міністрів входили міністри, найвищі особи імператорського двору, голови Державної ради і Комітету міністрів. Імператор очолював Раду міністрів і мав право виносити на обговорення Ради будь-які питання. Таким чином, Комітет міністрів розглядав поточні адміністративні справи, а Рада міністрів розробляв заходи загальнодержавного значення. З проведенням реформ повноваження Ради міністрів стали

зменшуватися, а в 1882 р. вона фактично припинила свою діяльність, хоча формально не була ліквідована [6,с.49].

Справи митного відомства Міністерства фінансів часто перегукувалися зі справами, що вели міністерство юстиції, міністерство внутрішніх справ, міністерство закордонних справ. Правовою основою взаємодії міністерств з різних напрямків діяльності був маніфест «Про заснування міністерств» від 8 вересня 1802 р. У більш розгорнутому вигляді цей порядок був визначений «Спільною установою міністерств» від 25 червня 1811 р. [23].

Слід відмітити, що відсутність чіткого розмежування повноважень різних адміністративних установ часто приводила до конфліктних ситуацій і це ускладнювало систему управління Російської імперії. Так, представництва Міністерства закордонних справ за кордоном виконували також і функції митного контролю: «у процесі підготовки та видачі документів на право перетину кордону вони повинні були виявляти осіб, в'їзд яким на територію Росії був закритий, а також осіб, що перебувають під наглядом поліції» [32,с.21]. Департамент поліції, що перебував в складі Міністерства внутрішніх справ, розглядав справи щодо охорони і відновлення державного кордону [4,с.12].

Поліція прикордонних районів на основі Митного статуту 1857 р. [29] сприяла діяльності митного комітету. Поліцейські чини надавали дозвіл на перевезення товарів, контролювали паспортний режим, припиняли проникнення заборонених закордонних товарів. З 1871 р. на всіх прикордонних залізничних станціях були створені жандармські прикордонні пункти, головним завданням яких стала перевірка паспортів в'їжджаючих та виїжджаючих з імперії «з метою виявлення розшукуваних осіб, недопущення в'їзду в імперію осіб, які могли завдати їй шкоди, недопущення потрапляння у межі країни політичної контрабанди та інших заборонених предметів» [25,с.41]. Як відзначає А.Н. Шпак, «керівництво політичної поліції не могло змиритися з тим, що митниця, яка виконувала економічні завдання в пунктах пропуску, окрім цього виконувала функції паспортного контролю на кордоні» [33,с.50]. Поступово жандармські прикордонні пункти наприкінці XIX – на початку XX ст. взяли на себе координуючі функції щодо пропуску через кордон осіб, товарів та транспортних засобів [32,с.20].

Протягом всього XIX ст. армійському керівництву довірялася вся повнота влади на територіях, оголошених на військовому стані. Українські землі Правобережжя неодноразово, особливо в першій половині XIX ст., з різних причин оголошувалися на військовому стані. Логічно напрошується висновок, що митна справа на таких територіях в значній мірі контролювалося військовим відомством.

На початку XIX ст. значно змінюється територія Російської імперії, а отже і митний кордон. Так, перенесення державного кордону Російської імперії на зовнішні кордони царства Польського та ліквідація внутрішнього кордону з царством Польським вимагали адміністративної перебудови російського та польського митного апарату. Для вироблення умов реорганізації митного управління в царстві Польському в жовтні 1819 р. у Варшаві був створений Особливий комітет [18,с.230]. Однак аж до початку 1830–х рр. митна справа на цій території фактично перебувала у віданні Міністерства фінансів царства Польського. Польща користувалася повною автономією у встановленні митних тарифів на експорт та імпорту. Всі зібрані на польському кордоні мита надходили в скарбницю царства Польського, що викликало невдоволення російського двору [14,с.229]. Після придушення польського повстання 1830–1831 рр. у царстві Польському скасовувався сейм, було вжито низку заходів, що уніфікували управління Польщею за російським взірцем [18,с.226]. Після неуспішного повстання 1863–1864 рр. повністю ліквідовувалися спеціальні польські адміністративні установи [14,с.230], а підвідомчі їм галузі управління передавалися відповідним імперським міністерствам і відомствам. Царство Польське до початку 80–х рр. XIX ст. перетворилося у звичайне генерал–губернаторство, де діяли загальноросійські адміністративні установи та законодавство [27,с.104–106]. Була знята умовна митна лінія між імперією і царством Польським з переведенням митних пунктів і прикордонної варти на зовнішній кордон Польщі. Митні доходи, що раніше складали значну частку в бюджеті Царства, стали надходити в імперський бюджет.

Отже, реформи вищих органів влади та міністерська реформа Олександра I сприяли централізації управління, підпорядкуванню місцевих державних установ відповідним

міністерствам, формуванню в Російській імперії вертикалі влади, організації більш раціональної адміністративної системи. Проблемами місцевого управління займалося Міністерство внутрішніх справ, у відання якого потрапили губернська та повітова адміністрації, поліція, в'язниці, станові органи. У цілому, незважаючи на проведені заходи по вдосконаленню державного апарату Російської імперії протягом ХІХ ст., формування повноважень та структури державних органів в галузі митної справи та митної політики не було завершено, що негативно впливало на економічне становище українських земель у складі Російської імперії.

Список використаних джерел

1. Волков Д.В. Таможенная служба в системе государственного управления России ХІХ века: дис.... канд. ист. наук. – СПб., 2008.
2. Высшие и центральные государственные учреждения России. 1801–1917 гг. – Т.1. Высшие государственные учреждения. – СПб., 1998.
3. Высшие и центральные государственные учреждения России. 1801–1917. – Т.2.
4. Глебов С.С. Организационно–правовые основы взаимодействия полиции Российской империи с другими государственными органами (ХІХ – начало ХХ вв.): автореф.... дис. канд. юрид. наук. – М., 2007.
5. Демин В.А. Государственный совет Российской империи: состав, полномочия, структура, механизм функционирования (1906–1917 гг.): автореф. дис.... канд. ист. наук. – М., 2007.
6. Ежов М.В., Ежова Г. В. История государственного управления и государственной службы России. – СПб., 2004.
7. Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. – М., 1968.
8. Зуев Н.И. Комитет министров России в первой половине ХІХ века: дис.... канд. юрид. наук. – М., 2002.
9. Ігнат'єва Т.В. Ісаковецька прикордонна система у розвитку торгово–економічних зв'язків Поділля наприкінці ХVІІІ – на початку ХІХ ст. // Матеріали ІV Буковинської Міжнародної історико–краєзнавчої конференції присвяченої 125–річчю заснування Чернівецького національного університету ім. Ю. Федьковича, 5 жовтня 2000 р., Чернівці. – Чернівці: Золоті литаври, 2001. – С.34–36.
10. Ігнат'єва Т.В. Торговельно–економічні зв'язки Правобережної України наприкінці ХVІІІ – 50–ті роки ХІХ ст.: Автореф. дис. ... канд. іст. наук. – Чернівці – 2005. – 26 с.
11. Ігнат'єва Т.В., Філінюк А.Г. Радзивилівський митний округ у торгівлі Російської імперії в середині ХІХ ст. // Поділля у контексті української історії. Матеріали Всеукраїнської наукової конференції 29–30 листопада 2001 р. – Вінниця: Вінницький державний педагогічний університет, 2001. – С.128–134.
12. Канкрин Е.Ф. Краткое обозрение российских финансов 1838 года. – СПб., 1880. – 76 с.
13. Кирия К.Д. Органы исполнительной власти в механизме российского государства (теоретико–правовой и историко–правовой аспекты): дис.... канд. юрид. наук. – СПб., 2008.
14. Кобрин М.В. Организация таможенной (пограничной) службы на западной границе Российской империи 1819–1822 гг.) // Торговля, купечество и таможенное дело в России в ХVІ–ХІХ вв.: сб. материалов Второй междунар. науч. конф. Курск, 2009.
15. Ладыженский К.Н. История русского таможенного тарифа. – СПб.: Типография В.С. Балашева, 1886. – 84 с.
16. Марков Л.Н. Очерки по истории таможенной службы. – Иркутск: Издательство Иркутского ун–та, 1987. – 172 с.
17. Министерство финансов. 1802–1902. – СПб., 1902. – Ч.1.
18. Обушенкова Л.А. Королевство Польское в 1915–1830 гг. Экономическое и социальное развитие. – М., 1979.
19. Омельченко Н.А. История государственного управления в России. – М., 2005.
20. Орлик В.М. Митна політика Російської імперії та організація митного контролю в українських губерніях у дореформений період (1795–1861 рр.) // Проблеми історії України ХІХ – початку ХХ ст. – Випуск VI. – К.: Ін–т історії України НАН України, 2003. – С.70–76.
21. Полное собрание законов Российской империи (далі – ПЗС–1). – Т.27. – №27293.
22. ПЗС–1. – Т.28. – №24326.
23. ПЗС–1. – Т.31. – №24686.
24. ПЗС–1. – Т.27. – №20406.

25. Державний архів Російської Федерації. – Ф.4303. – Оп.1. – Спр.28. – С.41.
26. Державний архів Російської Федерації. – Ф.1263. – Оп.1. – Спр.1208. – С.4–5.
27. Рейнке Н. Очерк законодательства Царства Польского (1807–1881). – СПб., 1902.
28. Российское законодательство X–XX веков. – Т.6. – М., 1988.
29. Свод законов Российской империи, повелением Государя Императора Николая Первого составленный (далі – СЗ РИ). – Т. 6. Устав таможенный по Европейской торговле. Устав таможенный по Азиатской торговле. – СПб., 1857.
30. СЗ РИ. – СПб., 1832. – Т.1.
31. Тарасова Л.А. Министерство юстиции в системе государственных органов и учреждений Российской империи (1802–1881 гг.): дис.... канд. юрид. наук. – М., 2003.
32. Ульянич А.М. Исторические аспекты пограничного и таможенного контроля на границе Российской империи в 1721–1917 гг.: автореф.... канд. ист. наук. – М., 2010.
33. Шпак А.Н. Создание и совершенствование системы защиты и охраны государственной границы в Российской империи: дис.... канд. ист. наук. – М., 2006.

Махобей Е.М. Таможенные органы в государственном механизме Российской империи XIX в.

Рассмотрены вопросы государственных органов по управлению таможенным делом Русской империи в XIX в. Отображены проблемы соотношения полномочий центральных и местных органов управления в таможенной сфере.

Ключевые слова: Государственный совет, Сенат, Комитет министров, Совет министров, министерства.

Makhobei, K.M. The customs authorities in government mechanism of Russian empire in XIX th century

The question of government control in Management Customs Affairs of Russian Empire in the XIX century is discussed in article. It can be seen the relationship between the central authorities and local authorities in the customs area.

Key words: Council of State, Senate, Committee of Ministers, Council of Ministers, ministries.