



УДК 336.1.07

ФІСКАЛЬНІ ОРГАНИ СЕРЕДНЬОВІЧНОЇ ДЕРЖАВИ (НА ПРИКЛАДІ ФРАНЦІЇ)

Форостянко Д.В., здобувач

НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування
Національної академії правових наук України

Стаття присвячена з'ясуванню загальних закономірностей формування і розвитку фіскальних органів в епоху Середньовіччя, а також загальнотеоретичній характеристиці місця й ролі названих органів у механізмі феодальних держав на прикладі Франції.

Ключові слова: *фіскальна функція держави, фіскальні органи, державний апарат, середньовічна Франція.*

Стаття посвящена выяснению общих закономерностей формирования и развития фискальных органов в эпоху Средневековья, а также общетеоретической характеристике места и роли названных органов в механизме феодальных государств на примере Франции.

Ключевые слова: *фискальная функция государства, фискальные органы, государственный аппарат, средневековая Франция.*

Forostanko D.V. FISCAL BODIES OF THE MIDDLE-EAST STATE (AT THE EXAMPLE OF FRANCE)

The article is devoted to the elucidation of the general laws governing the formation and development of fiscal bodies in the Middle Ages, as well as the general theoretical description of the place and role of these bodies in the mechanism of feudal states on the example of France.

Key words: *fiscal function of the state, fiscal bodies, state apparatus, medieval France.*

З'ясування загальних закономірностей становлення і розвитку фіскальних органів вимагає чіткого розуміння особливостей кожного з його етапів. Утім, специфіка системно-структурної організації, правового статусу, форм і методів діяльності фіскальних органів епохи Середньовіччя досі не була предметом самостійного дослідження. Згадки про інституційно-функціональну організацію тогочасної фіскальної служби мають уривчастий, побіжний характер і не дають змоги сформулювати цілісне уявлення про цей державно-правовий феномен.

Метою статті є спроба виявити загальні закономірності формування і розвитку фіскальних органів в епоху Середньовіччя, а також надати загальнотеоретичну характеристику місця й ролі названих органів у механізмі феодальних держав. Прикладом взято середньовічну Францію, котра може вважатися зразком розвитку феодалізму в континентальній Європі. Досягненню означеної мети має сприяти поєднання, передусім, історико-правового, системно-структурного та структурно-функціонального методів дослідження.

Пристаючи до викладення теми, зазначимо, що в Середні віки (V ст. н. е. – XVIII ст. н. е.), коли на зміну рабовласництву прийшли феодальні відносини, податкові системи залишались слабкими і вкрай заплутаними. Фіскальні механізми переплітаються, а іноді набувають форми інших джерел державних доходів, яким надається перевага. До них належали, передусім, домени – доходи государя від розпорядження власним майном (ліси, землі, інші види майна). При цьому практично отожднювалися доходи самого государя (фіск) і доходи держави, а публічно-правовий і приватно-правовий характер цих надходжень не розмежовувались. Суттєву роль починають відігравати так звані регалії –

виключне володіння казною певними видами майна чи діяльності з метою отримання доходів для забезпечення державних потреб [1, с. 18–21]. Натомість простий люд обкладався даниною – обов'язком сплачувати правителю в натуральній чи грошовій формі, на кшталт того, що накладався на переможених у війні. Деякі автори називають таку державу доменальною [2, с. 21], втім, з огляду на структуру джерел існування тогочасної держави її варто називати доменально-податною.

Видатний російський історик права Ф.В. Тарановський зазначав: «Для військових потреб, що становили головну турботу влади, оскільки військова сила сама себе не годувала здобиччю, необхідні були кошти, і ці кошти доставлялися стягненням данини (податку, безумовно, військового походження) і зборів від суду. Таким чином, до воеводства і суду додавалося нескладне фінансове управління» [3, с. 389]. Справді, необхідність постійного ведення воєн породжувала суттєві зміни в структурі державного апарату, зокрема спонукала правителів до створення фіскальних органів. «Створенням збройних сил, – слушно зауважує з цього приводу американський історик і соціолог Ч. Тіллі, – правитель формував стійку структуру держави, як тому що армія ставала важливим елементом державної структури, так і тому, що будівництво і утримання армії викликало до життя інші обслуговуючі установи: фінансові органи, бюджетні відомства забезпечення поставок, апарати набору до армії, податкові тощо» [4, с. 114].

Так, у Франкському королівстві ресурси короля складалися головним чином із доходів фіску та податей, що стягувались з переможених. Від римської фіскальної системи меровінгські королі зберегли лише деякі непрямі податки – передусім, мита, що надходили

з митних застав на дорогах, мостах і річках, де було достатньо лише кількох посадових осіб, які приймали гроші. Натомість прями податки, пов'язані з веденням земельних кадастрів, діяльністю спеціальних органів і службовців, зникли [5, с. 15].

Хранителем казни був камерарій (*camerarius, chambrier*). У його віданні перебували державні фінанси, королівські регалії й коштовності, а також житлові приміщення королівської родини, меблі, постіль і білизна; крім того, камерарій піклувався про прийом гостей і послів. Із початку правління Меровінгів і згодом, аж до середини XII ст., усе це було тісно взаємопов'язано, адже король зберігав свою казну в зачиненій кімнаті, яка первісно називалася *camera*, поряд зі своєю спальнею. Головним помічником камерарія був економ (*dispensator, depensier*). У першоджерелах того часу згадується також посада келаря (*sacellarius*), який, скоріше за все, був підлеглим камерарія і безпосередньо відповідав за збереження казни; він же займався складанням розпису доходів і видатків, а також податними списками. В Англії відповідна посада мала назву «*master chamberlain*».

На самому початку XIII ст. від посади камерарія була відмежована посада скарбничого (*thesaurarius, tresorier*), у віданні якого зосередилася казна і регалії, що перемістилися з таємної кімнатки поряд із королівською спальнею в окреме спеціалізоване сховище. Близько 1187 р. казна була перенесена в Тампль, а в 1200 р. – у вежу Лувра. До речі, в Англії основна частина казни була перенесена з королівських покоїв до незалежної від двору скарбниці у Вінчестері після сходження на престол Генріха I у 1100 р.

Першим скарбничим Франції був фінансовий радник Філіпа Августа, лицар-тамплієр Емар (1220–1222), який мав ключі від усіх семи королівських сундуків зі скарбами; і ще сім скарбників зберігали по одному ключу. У самому палаці залишалися тільки спеціальні ящики-каси з готівкою для поточних видатків, які були сховані у різних таємних місцях. У 1295 р. Філіп IV забрав казну у тамплієрів і довірив її світському фінансовому агенту – хранителю казни (*garde du Tresor*). Спочатку хранитель був один, і в 1299 р. його жалування становило 600 ліврів на рік; на початку XIV ст. їх стало кілька [5, с. 63]. У руках скарбничих концентрувалися всі державні фінанси, вони вели рахунки і зводили доходи з видатками.

Уособленням влади короля на місцях був граф (у VI ст. на півдні держави франків він ще називався префектом (*praefectus*) або ректором провінції (*rector provinciae*). Граф поєднував у своїй особі юридичні, адміністративні та військові функції, зокрема, здійснював нагляд за надходженням доходів від королівського фіску, стягненням мит, податків і штрафів. Серед «працівників» графського апарату найкраще відомі найбільш ненависні для населення фігури – збирачі податків (*exactor fisci; exacteur*), які відповідали за стягнення податків і в разі недоїмок те, що не змогли стягти з податного населення, мали внести до казни зі свого майна [1, с. 36].

Сходження на королівський престол Гуго Капета (987 р.) стало віхою, яка офіційно позначила розпад Західно-Франкського королівства на незалежні територіальні володіння – принципати, на чолі яких стояли герцоги і графи, котрі давно перетворили посадові земельні пожалування на спадкову власність. Королівський фіск стиснувся до розмірів домена, основу якого близько 1000 р. н. е. утворювали два графства – Паризьке й Орлеанське. У XI – XII ст. основними агентами короля на місцях були прево (*praepositus, prevot*), які стояли на чолі королівських помість. Фактично прево був доменіальною посадовою особою, одним із головних обов'язків якої було збирання доходів із дорученої їй частини домену. У підпорядкуванні прево перебували мери (*major, maire*), котрі іноді навіть були залежними людьми, що збирали податки й мита в окремих селах. До 1191 р. прево підпорядковувалися королівському сенешалу, який кілька разів на рік здійснював інспекторські поїздки по домену, приймав від прево королівську частину доходів, вислуховував скарги на дії прево та від імені короля проводив засідання апеляційного суду на місцях. Посадовими особами на митних заставах, уповноваженими стягувати шляхові та інші мита, були митарі.

Становище бальї та сенешалів набуло остаточного вигляду у другій половині XIII ст. До 1230 р. службові поїздки бальї проводилися групами і довільно, потім вони були поміщені у більш жорсткі рамки. Після 1260 р., коли прево були позбавлені частини своїх посадових повноважень, бальї перетворилися на «осілу» адміністрацію на місцях, що відбилося в появі бальяжів як адміністративних округів та у зміні назви самої посади: тепер замість «бальї Монсеньора короля» (*bailli de Monseigneur le Roi*) вони титулувалися за місцем своєї резиденції – «бальї Ам'єна», «бальї Вермандуа» тощо. Бальї та сенешалі одночасно виконували чотири основних функції: адміністративну, юридичну, фінансову (контроль за доходами, що стягуються через прево, і передача їх до казни) і, зрештою, військову. За нових економічних умов як винагороду за службу бальї вже отримували не лен, а жалування, і доволі значне за мірками XIII ст. На чолі одного й того самого округу чиновник перебував 2–3 роки; якщо ж на нього надходило занадто багато скарг, король наказував перевірити їх і направляв до бальяжу особливого емісара – «обслідувача-реформатора» (*reformatior partiae generalis, commissarius pro reformation patriae et correctae curialium deputatus, enqueteur-reformateur, visiteur*).

У XIII ст. починається зростання і зміцнення французької держави як монархії, вчиняються активні дії щодо створення відповідного апарату управління. Саме король стає тим центром, навколо якого формується монархічна держава, в якій домен і королівство мають злитися до купи. Успіхи централізації влади вже наприкінці XIII ст. призводять до розширення апарату державного управління і, як наслідок, до поступового оформлення шару професійного чиновництва.



Вихідним моментом виникнення фіскального апарату, який пройшов тривалій і складний шлях розвитку, став процес спеціалізації апарату управління загалом. Саме фінансове відомство виникає і структурується одночасно із судовим апаратом.

Поступове зміцнення королівської влади у XII ст. і особливо у XIII ст. збільшило авторитет королівської курії. У Франції наприкінці XIII ст. вона розділилася на три окремих органи: власне Королівську раду, Суд перів і Парламент. До речі, мала курія англійського короля являла собою, по суті, дві установи: вищу судову (Королівську курію – *Curia Regis*) і вищу фінансову (Палату шахової дошки – *Court of the Exchequer*, лат. *Curia Regis ad Scaccarium*) інстанції. Але вже в середині XI ст. при дворі існувало одразу три фінансових підрозділи Королівської палати – особисті палати короля (лат. *Camera regis*), Палата курії (лат. *Camera curie*) і Скарбниця (англ. *Treasury*; лат. *Thesaurus*).

У віданні французької Королівської ради, зокрема, перебував і нагляд за фінансовою діяльністю, яка вельми розширилася й ускладнилася до кінця XIII ст. Зрозуміло, що її главою завжди був король – спочатку разом із курією, потім разом із Радою, що виокремилася з курії, бо фінансові проблеми часто були тісно пов'язані із загальними проблемами управління, і Королівська рада не могла залишатися осторонь. У другій половині XIII ст. король оточив себе знавцями фінансових питань, яким доручив перевіряти рахунки своїх посадових осіб. З того часу в курії почали проводитись спеціальні засідання, на яких займалися рахунками, – саме вони називалися «курією в рахунковій функції» (*curia in comptas, la Cour en fonction de comptes*). На цих засіданнях домінували професіонали – банкіри, міняли. Приватні орендатори королівських монетних дворів, які отримали назву «магістри» або «контролери рахунків» (*magistri curiae qui in comptis, magistri comptorum, maitres des comptes*). Поступово вони утворили в курії особливу секцію, яка почала називатися Рахунковою палатою (*Camera comptorum regiorum; Chambre des compes le roy*). Своє остаточне юридичне оформлення вона отримала з прийняттям статуту в 1320 р.

Натомість в Англії наприкінці XIII ст. при королівському дворі існувало одразу чотири головних фінансових департаменти: Палата, Гардероб, а також Великий і Приватний гардероби. На відміну від них, Казначейство (англ. *Exchequer*, лат. *Scaccarium*), що виникло при Генріху I, було державною фінансовою інституцією.

Рахункова палата у Франції виконувала дві основних функції [5, с. 56]. Спочатку вона тільки перевіряла рахунки. З часів Філіпа IV (1285–1314) збиральники в бальяжах двічі на рік – у червні та грудні – мали подавати свої фінансові звіти. Вони клали їх на стіл, покритий грубою і товстою шерстяною тканиною (*bure*), яка і надала цьому столу назву «бюро» (*bureau*), згодом так само почала називатися й кімната, в якій знаходився цей стіл. «Контролери рахунків» звіряли рахунки, отримані від

збірників у бальяжах, із рахунками, представленими казначеями, а також рахунки генералів фінансів (*general des finances*), які відпо-відали за екстраординарні податки, посада яких була запроваджена у той самий час. Відомості про різні надходження до казни мали збігатися із заявленими в рахунках сумами. «Контролери рахунків» також проводили остаточний розрахунок і закриття рахунку. Вони могли винести рішення стосовно того, хто цей рахунок вів, але самі ніколи не вели фіскальних тяжб.

Другою функцією Рахункової палати був контроль за доменом. Вона здійснювала нагляд за дотриманням невідчужуваності доменальних володінь, реєструвала патентні грамоти (*lettres patentes*) щодо домену, особливо грамоти, що наділяли апанажами (частиною спадкових земельних володінь чи грошовим утриманням) некоронованих членів королівської сім'ї.

Філіп IV став першим французьким монархом, який ототожнив себе з державою. Посилити фіскальний гніт, у 1293 р. він зібрав зі свого домену суму, еквівалент якої в золоті важив 61,5 т. Прибутки королівської скарбниці, порівняно з часами Людовіка IX, зросли у 10 разів – з 250 тисяч до 2,5 мільйона турських ліврів щороку. Після кризи доби пізнього Середньовіччя французька монархія змогла досягти такого рівня надходжень до бюджету тільки у XV ст. [6, с. 134].

На початку XIV ст. Рахункова палата отримала подальший зовнішній розвиток, адже з неї було виокремлено три нових органи: Монетна курія (*Cour des monnaies*), Курія з екстраординарних податків (*Cour des aides*) та Казначейська палата (*Chambre du tresor*); до компетенції останньої увійшли тяжби з фінансових спорів. Рахункова палата як фіскальний орган став вершиною фінансової адміністрації королівства, але загалом, всупереч задуму Філіпа IV, не стала таким самим великим фінансовим органом, яким у сфері правосуддя став Парламент. Рішенням Генеральних штатів у 1314 р. вперше був задекларований принцип, згідно з яким нові податки вводяться не королівським наказом, а парламентським законом.

Поступово відбувалося оформлення Рахункової палати як органу вищого контролю над усіма особами, що мають відношення до королівських фінансів. Після цього створюється посада суперінтенданта фінансів, який ієрархічно був поставлений вище двох скарбників. Згідно з ордонансом 1320 р., запроваджувалася також посада секретарів. У 1330-ті роки склад палати збільшується – секретарів налічувалося від 12 до 19. Чиновницькі штати розростаються у зв'язку зі Столітньою війною, коли палаті передаються додаткові повноваження.

У період 1309–1320 рр. утворюється штат фінансових чиновників. Річ у тім, що на місцях бальї і сенешали вже не могли впоратися з величезною кількістю податків, тож близько 1292–1295 рр. на допомогу їм у кожному бальяжі й сенешальстві була створена посада особливо фінансового агента короля – збиральника (*receptor; collector, receveur*).

Ця дата не є випадковою – вона збігається з конфліктом щодо десятини і першими помітними погіршеннями якості монети, вжитими Філіпом IV для поповнення казни. Спочатку роль збиральника полягала в отриманні королівських доходів, але вже з 1315 р. він став відповідальним за них. Ще небагато часу потому саме він займається продажем із торгів податків, що віддавалися на відкуп, контролює відкупників цих податків, щорічно перевіряє відповідність відкупних сум обсягу тих податків, що збираються. Функції збиральника збільшуються кількісно, ускладнюються і розвиваються таким чином, що він практично виходить із-під влади бал'ї і стає підпорядкованим безпосередньо Рахунковій палаті.

До середини 50-х років XIV ст. з'явилися особливі чиновники, які отримали право контролювати збір і витрачання податків, що були схвалені Генеральними штатами, – комісари, або контролери фінансів (*general des finances*), та їхні помічники (елю). У 1390 р. відбувається нова реорганізація: створюється Казначейська палата (*Chamber des tresoriers*). Вона складалася зі скарбників (3–4 особи), до функцій яких входили інкасація та здійснення платежів королівського домену. Водночас контролери отримують статус державних радників і сфера їхніх обов'язків також чітко регламентується – збір надзвичайних податків. Ті з них, хто раніше керував збиранням податків (контролери-адміністратори), утворили Палату непрямих зборів (*Chambre des aides*).

Крім того, був створений новий орган для здійснення контролю за фінансами (*Cour des aides*). Останній здійснював юстицію з усіх питань, пов'язаних із системою надзвичайних податків, і курирував діяльність місцевих чиновників щодо стягнення податків – елю (*elue*). Вищим органом юстиції у сфері фінансів вважався особливий суд (*Cour des tresor*), який підпорядковувався парламенту. Хоча робилися спроби ліквідувати ці інститути (у 1462 р. Людовік XI на два роки перериває функціонування суду), їхнє збереження диктувалося перманентним зростанням державних податків.

Наприкінці XIV ст. була проведена реорганізація збирання податків на місцях, виникли нові фінансові підрозділи – податкові (податні) округи (*election*). У XV ст. спостерігається зростання їх кількості: так, у Середні віки їх було 52, а до 1461 р. – вже 75. Це сприяло створенню більших утворень в інтересах фіску (*gouvernements*), а потім – фінансових округів (*generalites*). Фінансовий округ об'єднував кілька податкових округів і мав свій штат на чолі з генеральними збиральниками, або контролерами. Новий податковий розподіл, таким чином, поступово витісняв старий поділ країни. Фінансові округи зберігалися протягом тривалого часу: вже за часів Людовіка XIV вони створювалися у приєднаних областях (Франш-Конте). Генеральний збиральник (*receveur general*, згодом – *general des finances*) вважався найзначнішим чиновником після президента Парламенту. Характерною є еволюція призначення на ці посади: первісно

вони були виборними – їх обирав Парламент; згодом уряд перетворив їх на державних радників. Це призвело до того, що державна фінансова адміністрація ускладнилася, так само як посилювався державний фінансовий контроль. Оскільки фінансові зловживання – фактор постійний, то й статус чиновників змінюється: вже у 1517 р. корона забороняє чиновникам самим призначати збиральників і рекомендує населенню використовувати виборних осіб.

Після переможного завершення Столітньої війни значення Генеральних штатів падає. Підкоряючись королівському тиску, Генеральні штати дали змогу королю стягувати податки на власний розсуд. Як наслідок, однією з реформ Карла VII (1439 р.) запроваджувався прямий постійний податок, що стягувався без згоди штатів, – талья [7, с. 161]. За правління Людовіка XI (1461–1483 рр.) назавжди було покинчено з феодальною роздробленістю: королівські податі й суд були поширені без винятків на всю територію країни.

Протягом XVI – XVII ст. фіскальні інститути та їхні повноваження у Франції зазнають більш значних змін порівняно з попереднім періодом. Це було пов'язано з реорганізацією середньовічної системи і створенням нових адміністративних органів і бюрократії. Саме в цей час створюється та державна машина, яка потім керувала країною майже триста років. При цьому процес формування абсолютної монархії у Франції був досить тривалим і йшов із перемінним успіхом.

На чолі управління фінансами стояв король як абсолютний монарх, який встановлював за власним розсудом податки і здійснював видатки. Центр тяжіння в управлінні в цей період переноситься до двору, точніше, до безпосереднього оточення короля. Саме з нього рекрутувалися члени державних органів нового типу – різноманітних рад. «Король у своїй Раді», як видно з королівських указів, став законодавчою, виконавчою і вищою судовою інстанцією. За часів Франциска I (1515–1547) було створено Ділову раду, котра згодом почала іменуватися Державною радою. Згідно з рішенням Карла IX (1563 р.) створено також Раду з фінансів. Формально жоден новий податок не міг бути запроваджений без попереднього обговорення в Державній і Фінансовій радах.

Королівська Рада з фінансів (*Conseil royal des finances*) мала спеціалізований персонал і володіла правом регулювати всю фінансову політику корони, слідкувати за стягненням податей, головним чином розверсткою тал'ї. Оскільки управління фінансами перебувало в руках суперінтенданта фінансів, то фінансові питання аж до часів Сюллі (сюрінтендант у 1599–1610 рр.) вирішувалися в раді паралельно або із суперінтендантом, або без нього. Після відновлення посади суперінтенданта Рада фінансів зберіглася, але змінила свій характер, отримавши назву «Рада у справах держави і фінансів» (*Le Conseil d'Etat et des finances*) з відповідними функціями. Ієрархічно вона стояла вище Ділової ради. Після відставки Сюллі була заснована директорія з трьох державних радників, яким і передору-



чалось все, що раніше входило до компетенції суперінтенданта. Однак незабаром посаду суперінтенданта було відновлено і створено (у 1615 р.) Раду з управління фінансами, яка й керувала фінансовою політикою. Ця Рада набувала в період правління Людовіка XIII і малолітства Людовіка XIV дедалі більшого значення, оскільки розширювалася сфера її компетенції – вона відала всім, що стосувалося податкової й бюджетної політики, королівських доходів, підвищення податків тощо.

У XVI ст. була створена фінансова ієрархічна структура. У 1522–1523 рр. канцлер Дюпра провів реформу центральної фінансової адміністрації. Крім інших нововведень, були створені Ощадне казначейство (*Tresoriere d'Epargne*) під керівництвом чотирьох скарбничих (казначейів) Франції (*Tresoriers de France*), у віданні яких перебували доходи від державних земель, і чотирьох державних казначейів (*Tresoriers generaux des finances*), які займалися іншими надходженнями. Ці чиновники призначалися з великих банкірів і ділових людей. Крім того, було створено три рахункових палати, чотири палати непрямих податків (*cour des Aides*) тощо.

У 1561 р. запроваджується посада суперінтенданта фінансів, до обов'язків якого входило за участі Королівської ради формування свого роду бюджету, де враховувалися б державні видатки і доходи. Для збирання прямого податку (талі) прийшлося змінити адміністративний поділ країни. В основі фінансової адміністрації лежали створені у другій половині XVI ст. фінансові бюро казначейів Франції. У 1577 р. було створено 16 (потім їх кількість збільшилася до 19) фінансових бюро, до кожного з яких входив один із казначейів Франції, відповідальних за збір талі та податку на мости і дороги. Крім того, до складу фінансових бюро входили державний казначей, який відповідав за збір решти податків, а також генеральний збиральник із середовища великих фінансистів.

Згодом перші дві посади були зведені в одну – генерального казначея (*Grand Tresorier*). Території, де вони виконували свої обов'язки, почали називати фінансовими округами – генералітетами (*generalite*), де займалися розверсткою прямого податку – талі. Вони стали основою нового адміністративного устрою країни, який згодом ще раз зміниться в результаті запровадження інституту інтендантів.

Нижче фінансових округів знаходились безпосередні центри збирання податків – податні округи, або малі фінансові округи (*election*). У податних округах чиновники, яких називали «елю» (*elu*, дослівно – «обрані»), розподіляли талю між приходами, потім жителі обирали збиральників, відповідальних за збирання податку, котрі, своєю чергою, передавали зібране приймальнику талі.

Крім того, процес стягнення податків та оподаткування контролювався королівськими парламентами. В їх складі існували столичні й провінційні рахункові палати з перевірки фінансової документації і палати непрямих зборів, які також відали питаннями оподаткування. Саме у зв'язку з фінансовими пробле-

мами в XVII ст. отримує поширення інститут інтендантів і створюється розгалужена мережа посадових осіб, покликаних забезпечувати надходження податків з провінцій до казни. При Рішельє цей інститут відтіснив на другий план попередні судово-фінансові палати, губернаторів тощо. Ще у 1522 р. король Франциск I запровадив продаж державних посад із фіскальною метою. При розвинутій системі відкупів податків природним наслідком цього процесу було, як зазначала свого часу А.Д. Люблінська, «зрощуванням відкупщиків із фінансовим державним апаратом» [8, с. 246].

Фінансовий інтендант (*Intendant des finances*) – службовець фінансового управління у Франції в епоху абсолютизму. Ця посада виникла у 1552 р., коли було створено комісію для керівництва субсидіями у зв'язку з військовими походами. У 1556 р. ці комісари почали іменуватися фінансовими інтендантами. Інтенданти входили до складу фінансового відомства, але доволі часто один із них отримував більш високий статус: його почали називати суперінтендантом фінансів. Кількість інтендантів змінювалася: у середині XVI ст. від трьох до шести, через століття їх налічувалося до 12, у 1661 р. їх кількість знову скоротилася до трьох. Кожен із них відповідав за певний регіон, до того ж ніс відповідальність за мости, дороги, а іноді й за збирання прямих податків. Зазвичай інтенданти з фінансів обиралися з доповідачів, і майже всі ставали державними радниками. Вони користувалися широкими правами, за своїм рангом наближалися до державних секретарів інших відомств. Однак, на відміну від генерального контролера, вони не мали права безпосередньо працювати з королем.

Суперінтендант фінансів, сюрінтендант фінансів (*Surintendant des finances*) – глава фінансового відомства, до обов'язків якого належало впорядкування і розпорядження видатками держави. Назва посади остаточно регламентується в 1561 р. Сама вона з'явилася внаслідок розвитку посади інтенданта фінансів, створеної в 1552 р. Генріхом II. Із трьох інтендантів, призначених тоді, один брав участь у роботі Приватної ради і тим самим в ієрархії виявлявся вище за інших. На відміну від посад державних секретарів, місце сюрінтенданта фінансів не можна було купити – король сам призначав цього урядовця, тож мав право будь-коли його звільнити.

Значення суперінтенданта зростає з другої половини XVI ст. У 1561 р. було одразу двоє суперінтендантів. Регламент передбачав не тільки регулярні засідання Королівської ради з питань фінансів (щотижня), але й присутність на ньому суперінтендантів фінансів та інших посадових осіб фінансового відомства.

Періодично посада суперінтенданта скасовувалася, але потім відновлювалася. У принципі, її зміцнювало постійне ведення війни, оскільки війна вимагала грошей і суперінтендант мав організувати позики у фінансистів.

У 1604 р. була реорганізована система відкупів. Усі дрібні відкупи були об'єднані і створено систему крупних відкупів, що призвело

до появи шару фінансистів, які займалися виключно стягненням податків. Відкупник міг просто купити будь-яку посаду – казначея (скарбничого), збиральника, контролера, оскільки в договорі, як правило, визначався строк відкупу (6–9 років). Відкупник очолював групу більш дрібних відкупників, котрі на практиці збирали податки і мито (див.: Додаток В). Відкупники у столиці й на місцях зазвичай через низку обставин були і казначеями. Фінансові органи управління розподілялися на власне фінансові й судово-фінансові. До перших належало, наприклад, Головне казначейство, Бюро зі збирання «разових податків», до інших – Рахункова палата і Палата непрямих податків. Продаж посад і призводила до запровадження відкупників до фінансового апарату держави. Саме тому посади у фінансовому відомстві були найбільш дорогими. Характерним є те, що керівники фінансового відомства і суперінтенданти фінансів завжди визначали неможливість повного контролю за Головним казначейством.

За часів Людовика XIII у 1611–1630 рр. було прийнято приблизно 25 документів, що стосувалися реорганізації рад. Характерно, що при цих реорганізаціях особлива увага відводилася управлінню фінансами. У 1615 р. поряд із Радою з фінансів з'являється Рада справ і депеш. У 1661 р. при остаточному скасуванні посади суперінтенданта фінансів Людовик XIV створив Королівську раду з фінансових справ на чолі з королем і в складі доповідача (Кольбер) і трьох радників. Рада у справах фінансів первісно збиралася тричі на тиждень, потім двічі. Однак із часом значення усіх вищезазначених рад було зведено нанівець і фактично управління перейшло до Верховної Ради, що створювалася при королі. Запроваджується суворий контроль за видатками, зароджується прообраз державного бюджету.

У січні 1629 р. було видано першу систематизовану збірку ухвал різних Генеральних штатів і шляхетських асамблей – так званий «Кодекс Мішо» (кодекс канцлера Мішеля де Маріяка). Кодекс забороняв губернаторам і чиновникам із власної ініціативи визначати розміри податків. Водночас, користуючись чинним у роки війни правом стягнення надзвичайних податків і визначення їх розмірів без згоди провінційних органів влади, у тому ж році монарх заснував інститут королівських фінансових комісарів, до обов'язків яких належало наглядати за вчасністю та повнотою сплати податків, що їх встановила Корона.

В основі розподілу податків лежав поділ провінцій на завойовані і приєднані. У середині року уряд оголошував казначеям, яку суму мають доставити генералітети наступного року. Казначей розподіляли цю суму по дільницях, в останній вона подрібнювалася по приходах, де й збиралася ассеєрами (збірниками). Найвища юрисдикція щодо податків зосереджувалася в Парламенті й Палаті Допомог, що мали значення адміністративних судів, хоч і вони поступово втратили своє значення.

У 1635 р. усю територію Франції поділили на генеральні округи (*generalites*), на чолі

яких поставили королівських інтендантів. Іntenданти мали майже такі самі повноваження, якими свого часу влада наділила королівських комісарів при губернаторах провінцій. Нові посадовці наглядали за фінансовими справами, а також за здійсненням судочинства і дотриманням норм юридичних актів Корони.

У вересні 1661 р. було видано новий королівський фінансовий регламент. Згідно із цим документом, у державі скасували посаду сюрінтенданта фінансів, а королівській скарбниці дозволили виплачувати кошти тільки за підписом короля. Натомість запровадили посаду генерального контролера фінансів (ним став тогочасний інтендант фінансів Кольбер), якому доручили контроль над суспільно-політичною ситуацією державним бюджетом (нагляд за стягненням податків і виплатою коштів).

Сама посада генерального контролера фінансів (*Controleur general des finances*) була створена ще у квітні 1547 р., і цю роль виконували дві особи, до обов'язків яких належала перевірка видатків і доходів. Зазвичай на це місце обиралися особи з числа інтендантів фінансів або доповідачів. Посада генерального контролера первісно не мала відношення до управління (що залишалось прерогативою фінансових інтендантів або суперінтендантів), і обов'язки генерального контролера були пов'язані тільки з перевіркою. Однак після ліквідації посади суперінтенданта фінансів функції генерального контролера фінансів виявилися безпосередньо пов'язаними з державним управлінням, а обов'язки її носія були найширшими серед адміністративних осіб. Він керував фінансами, сільським господарством, індустрією, торгівлею, а також станом мостів і доріг.

Генеральний контролер завжди був членом Приватної ради (де, правда, з'являвся рідко), Ради депеш, Королівської ради з фінансових справ, а згодом – і Королівської ради у справах торгівлі. Він зазвичай ставав державним міністром і в цій якості входив до Верховної ради. Крім фінансових питань (управління казначейством, збирання податків, чеканка монети тощо), він фактично контролював економічний розвиток країни загалом і значною мірою управління на місцях у провінціях. Більшість провінційних інтендантів призначалися за його пропозицією. Він же вів список доходів і видатків і через інтендантів, котрі діяли в провінціях, управляв усіма фінансами. При цьому провінціям належало завідування прямими і непрямими податками, котрі вони брали ніби у відкуп.

Організація відомства генерального контролера істотно відрізнялася від інших. Воно було розділене на кілька бюро, генеральний контролер керував тільки головним (казначейством); всі інші перебували під керівництвом фінансових інтендантів. Крім того, у генерального контролера були й помічники в особі інтендантів із торгівлі (4–5 осіб).

Недосконалість фіскальної системи і зловживання з боку фіскальних органів викликали обурення серед населення і завдавали непоправної шкоди економіці французької держави. Д. Юм зазначив із



цього приводу: «Найбільші зловживання, що виникають у Франції, <...> відбуваються не від кількості чи величини податків <...>, а від дорогого, нерівного, довільного й заплутаного способу обкладення ними» [9, с. 200].

Тож не дивно, що саме фіскальними проблемами значною мірою була зумовлена руйнація «старого порядку» у Франції. Достатньо нагадати, що король Людовік XVI був змушений скликати у 1789 р. (вперше за 150 років) Генеральні штати, аби провести реформи у податковій сфері та вирішити проблему бюджетного дефіциту. Усе завершилося Великою французькою революцією, яка здійснила переворот як в організації державної влади, так і в її відносинах із населенням, у т.ч. у фіскальній сфері. Старовинні провінції були скасовані, замість історичних територій країна була поділена на 83 штучних одиниці – департаменти, які управлялися генеральною радою і директорією. Повноваження органів місцевого самоврядування були досить великими: вони формували місцевий бюджет, відповідали за збирання податків, утримання доріг, громадську охорону здоров'я, освіту тощо. Відкупники викликали такої сили народну ненависть, що всі вони були страчені під час революції, а відкупна система скасована [10, с. 116].

Проведене дослідження дає змогу зробити такі **висновки**:

Із точки зору джерельної бази свого існування феодальні держави можуть бути кваліфіковані як доменально-податні, тобто такі, що існували коштом прибутків від домену і стягнення податей із простого люду. При цьому загарбницькі війни продовжуються, але вже втрачають роль одного з головних джерел поповнення казни.

Разом зі зміною джерельної бази існування держави відбувалась еволюція фіскальних органів. У цьому контексті Середньовіччя ста-

ло етапом фіскального дуалізму – початком інституційного оформлення фіскальних органів як органів спеціальної компетенції.

Епоха Середньовіччя стала останнім етапом в історії функціонування відкупництва. Збирання податків та інших обов'язкових платежів до бюджету з того часу стає прерогативою органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

З'ясування еволюції фіскальних органів на подальших етапах розвитку державності, зокрема в Новий та Новітній час, є перспективним напрямом подальших досліджень у цій сфері.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Основы налогового права / под ред. С.Г. Пепеляева. Москва: Инвест Фонд, 1995. 496 с.
2. Податкові системи зарубіжних держав: навчальний посібник / Андрущенко В.Л., Варналій З.С., Прокопенко І.А., Тучак Т.В.; за заг. ред. П.В. Мельника. Київ: Кондор, 2012. 222 с.
3. Тарановский Ф.В. Энциклопедия права. 3-е изд. Санкт-Петербург: Лань, 2001. 560 с.
4. Тилли Ч. Принуждение, капитал и европейские государства. 990–1992 гг. / пер. с англ. Т.Б. Менской. Москва: Изд. дом «Территория будущего», 2009. 360 с.
5. Властные институты и должности в Европе в Средние века и раннее Новое время: монография / отв. ред. Т.П. Гусарова. Москва: КДУ, 2011. 600 с.
6. Ададуrow В. Історія Франції. Королівська держава та створення нації (від початків до кінця XVIII століття). Львів: Вид-во Українського католицького університету, 2002. 412 с.
7. Черниловский З.М. Всеобщая история государства и права: учебник. Москва: Юрист, 1996. 576 с.
8. Люблинская А.Д. Французский абсолютизм в начале XVII века. Москва-Ленинград: Наука, 1965. 370 с.
9. Юм Д. О гражданской свободе. Правовая мысль: Антология / авт.-сост. В.П. Малахов. Москва: Академический проект; Екатеринбург: Деловая книга, 2003. С. 200.
10. Андрущенко В.Л., Данілов О.Д. Податкові системи зарубіжних країн: навч. посіб. Київ: Комп'ютер прес, 2004. 300 с.