

УДК [94:336.13.051](477)«17»

О. М. Головка

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ФІНАНСІВ НА УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЛЯХ У ОСТАННІЙ ЧВЕРТІ XVIII СТ.

Розглянуто питання управління державними фінансами на українських землях у останній чверті XVIII ст. У цей період відбувалися процеси поділу українських земель між Російською та Австрійською імперіями. При цьому на Лівобережжі була ліквідована українська державність автономного характеру – Гетьманщина. Були запроваджені типологічно подібні імперські системи управління державними фінансами, які поєднували відповідні повноваження місцевої адміністрації загальної компетенції та спеціалізований місцевий фінансовий апарат, націлений передусім на стягнення податків.

Історична та історико-правова науки доби незалежності України чимало уваги приділяють проблемі виникнення української національної державності. Як представники історично переважно бездержавної нації українські дослідники намагаються заглибити, подовжити національно-державну історію. Так, ще в XIX столітті з'являється і стає поширеною в національних колах ідея «України-Русі (Руси)». Теоретико-методологічно вона була втілена в схемі української історії, розробленій М. С. Грушевським. Однак і ця схема, й існуюча поруч із нею великодержавна російська, і наступні марксистсько-більшовицькі – усі вони були достатньо умовні, по-своєму підігнані під концептуальне, світоглядне бачення відповідно фундатора та його послідовників.

Утім, окремі етапи розвитку українських земель є такими, що не викликають серйозних дискусій і заперечень. До них належить і період кінця XVIII – початку XX ст., коли територія нинішньої України разом із населенням була поділена між Російською і Австрійською (Австро-Угорською) імперіями.

Особливо цікавим є початок вказаного періоду, а саме: остання чверть XVIII ст. Три поділи Польщі, втрата впливу Османської імперії у Європі, приєднання Криму до складу Російської імперії та витіснення Порти з південно-східного регіону континенту створили нову геополітичну ситуацію навколо українських земель. Поєднання їх територіальної розчленованості з внутрішнім розбратом, постійними громадянськими конфліктами, яке було характерною ознакою для української історії протягом більш ніж століття (з часів Руїни), припинилося. Україна була не лише поділена, а й «замирена» силовим способом.

Внутрішня стабільність при цьому супроводжувалася постійністю іноземних імперських впливів, коли і Австрія, й Росія мали достатньо військово-політичних і економічних ресурсів, аби поставити під загрозу саме існування української національно-культурної самобутності. Процеси, які протікали на території сучасної України, мали інкорпоративний, поглинаючий характер. Майже одночасно Австрія й Росія досягали одних і тих самих цілей у різних частинах України.

Щодо Російської імперії мова йшла про наступні історичні області:

- Лівобережна Україна (Гетьманщина), яка єдина з регіонів мала основні, нехай на останню чверть XVIII ст. і формально існуючі, ознаки держави;

- Слобожанщина, де існувала своєрідна автономія (своєрідність її полягала в тому, що, по-перше, це була автономія «другого порядку» – слобідськоукраїнські козацькі полки як адміністративно-територіальні одиниці підпорядковувалися Белгород-

ському воєводі, а по-друге, п'ять згаданих полків не мали єдиного адміністративного центру);

– Новоросія, на території якої сусідували адміністративно-виборні органи Запорозької Січі, колонізаційні самоврядні утворення, насаджувані російським самодержавством (Нова Сербія, Слов'яносербія, болгарські та німецькі колонії тощо), до якої примикав анексований Крим з його специфічним суспільно-релігійним ладом і державно-правовим устроєм;

– Правобережжя, анексоване у Речі Посполитой, з поєднанням великої кількості панських і самоврядних містечок, шляхетського самоврядування і нелегальної, невизнаної державою і всіляко придушеної козащини як спадщини козацького полкового устрою Правобережжя кінця XVII – початку XVIII ст.

У складі Австрійської імперії опинилися наступні регіони:

– Галичина з її розвиненими з часів середньовіччя містами, поліетнічним складом, півтисячолітньою традицією перебування у складі Польського королівства та Речі Посполитой, домінуванням польських магнатів і шляхти, поєднанням волоської (румунської) та німецької (магдебурзької) систем самоврядування;

– Закарпаття з його історико-культурними особливостями, обумовленими багаторічною трансільванською та угорською окупацією;

– Північна Буковина, яка свого часу зазнала владування Оттоманської Порту.

Таким чином, великою мірою неоднорідність окремих українських земель, відмінність у етноментальному, політико-правовому, економіко-побутовому та загальносоціальному відношеннях, які не подолані до цього часу, закладалися саме в останній чверті XVIII ст. У той час місцева самобутність, остаточно не викоренена до падіння цих двох європейських імперій, була доповнена і пригнічена, подавлена імперськими ідеологічними та державно-правовими інститутами. Проблема насадження імперських державних апаратів на етнічних українських землях надає можливість для широкого застосування не лише «модного» у сучасних умовах, але й евристично ефективного компаративно-правового методу. Як видається, вона заслуговує на спеціальне монографічне дослідження. У такому контексті його складовою має стати ця стаття, присвячена загальним рисам становлення імперського фінансового апарату. Її обсяг не дозволяє всебічно проаналізувати питання, тому до об'єкта дослідження буде віднесено по одному характерному за державно-правовим розвитком регіону у складі Російської та Австрійської імперій. Це – «державна» (у сенсі наявності національної української державності) Гетьманщина і абсолютно «бездержавна» (в указаному розумінні) Буковина.

Говорячи про історіографію питання, укажемо, що чимало дослідників, як дореволюційних, так і сучасних, студіювали проблему входження українських земель до складу Російської та Австрійської імперій, поширення на їх територію імперських державного апарату та системи права. Детальний аналіз цих праць гідний окремої юридично-історіографічної розвідки. Спеціально організаційно-правових засад функціонування органів управління державними фінансами на землях Гетьманщини і Буковини певною мірою торкалися М. В. Никифорак [1] та автор цих рядків [2].

Вітчизняна історія у XVIII ст., особливо починаючи з його середини, відзначалася невпинним посиленням російських впливів і поступовим обмеженням української автономії. Ці процеси відображалися і на регулюванні фінансових відносин. Утім, Російська імперія на той час навряд чи могла дати Україні власні «високі взірці» організаційно-правових засад функціонування фінансової адміністрації. До доби Петра I одноманітно упорядкованого управління фінансами в Московському царстві не було. Загальнодержавний бюджет виник у середині XVII ст. [3, с. 17]. Однак бюджетний процес був значною мірою некерованим аж до воцаріння Катерини II [3, с. 26]. Спільність підходів у організації управління державними фінансами Росії та України полягала, зокрема, у тому, що адміністративно-територіальний поділ здійснювався відповідно до військово-мобілізаційних та фінансово-фіскальних потреб. До останньої чверті XVIII ст. провідна роль у здійсненні фінансово-управлінської діяльності в обох випадках належала адміністрації загальної компетенції.

Ліквідація гетьманського уряду в 1764 р. стала першим кроком у заміні українського автономного державного апарату на російський імперський. 7 листопада 1775 р. було височайше затверджене Установлення для управління губерній всеросійської імперії [4]. Ним, по-перше, створювалася єдина уніфікована на території усієї Російської імперії система місцевого державного управління, у тому числі й галузевого. По-друге, розповсюдження дії цього законодавчого акта на територію Гетьманщини стало суттєвим системним чинником її інкорпорації та інструментом поглинання з подальшим розповсюдженням дії практично всіх основних джерел права, у тому числі фінансового. У ході реалізації реформи місцевого управління в Російській імперії в якості органів фінансово-господарського управління на рівні губерній були створені казенні палати, а у повітах – казначейства. Вироблений і апробований уділовий спосіб під час процесів українського державотворення сотенно-полковий устрій з розповсюдженням на територію колишньої

Гетьманщини Установлення 1775 р. був ліквідований. Це стало вирішальним у припиненні існування українського державного апарату.

Щодо фінансового управління можна зазначити, що створення і введення в дію казенних палат заміщувало колишні полкові рахункові та скарбові комісії, які опікувалися фінансовими питаннями за Гетьманщини [5, с. 57]. Разом із ліквідацією сотенно-полкового адміністративно-територіального та військово-мобілізаційного устрою припиняли існування і виборні податкові органи, які здійснювали адміністрування прямих податків та інших зборів на українських землях, де до останньої третини XVIII ст. зберігалася автономія [6, арк. 2, 6].

Компетенція казенних палат визначалася Установленням 7 листопада 1775 р. [7]. До неї були віднесені усі основні фінансово-адміністративні функції: збір загальнодержавних податків, у тому числі акцизів з виробництва та обігу спиртних напоїв і тютюну, справляння інших грошових зборів. Казенні палати опікувалися також прибутками від казенного майна, мали управляти державними селянами, а також казенними заводами, фабриками, промислами (соляними, рибними та ін.), гірничою та винокурною промисловістю, здійснювати нагляд за приватною торгівлею і промисловістю. До компетенції казенних палат також було віднесене проведення рекрутських наборів [8].

Казенну палату губернії (намісництва) за Установленням 7 листопада 1775 р. складали: віце-губернатор (поручик правителя, він же голова палати), директор економії (домоводства), радник казенної палати, два асесори і губернський казначей (ст. 12). Голова палати (віце-губернатор) призначався імператрицею за поданням Сенату, радник і асесори – Сенатом, директор економії і губернський казначей – Сенатом за поданням губернського правління. За відсутності віце-губернатора або при виконанні ним обов'язків начальника губернії палатою керував директор економії. Казенні палати забезпечували своєчасність і повноту надходження державних доходів та контролювали діяльність казначейств. На чолі казначейства був повітовий казначей. До компетенції повітових казначейств належало забезпечення збору всіх передбачених законодавством податків та інших платежів на користь державної скарбниці, ведення касових операцій, підрахунок доходів і видатків. Вони мали контролювати та стягати за допомогою загальної поліції недоїмки. На казначейства також покладалася облік і контроль руху всіх державних коштів на території повіту. При цьому повітовий казначей особисто відав усіма казенними зборами з повіту та мусив подавати до казенної палати за належністю інформацію про будь-які надходження державних коштів [2, с. 135].

Реформа 1775 р. утворила в кожній губернії (намісництві) перші місцеві державні кредитно-фінансові установи. Вони не були спеціалізованими, оскільки такого роду функції надавалися приказам громадського піклування, які були створені як колегіальні органи на чолі з губернаторами. До компетенції приказів громадського піклування за ст. 382 Установлення 7 листопада 1775 р., окрім опікування й нагляду за народними школами, сирітськими робітними, гамівними будинками, божевільнями, богадільнями, шпиталями і лікарнями, будинками для невиліковних хворих, було віднесено можливість віддавати гроші під проценти під заставу на підставі тогочасних банківських умов, але терміном не більше року від 500 до 1000 руб. щоразу.

Поруч із спеціалізованими важливу роль в управлінні державними фінансами продовжували відігравати органи загальної адміністрації, які також були реформовані вказаним законодавчим актом 1775 р.

Будова державного апарату Російської імперії (після скасування автономії це проявилось і в Україні) відзначалася наявністю специфічної посадової особи – генерал-губернатора (намісника). Серед різноманітних і всеохоплюючих повноважень у межах невизначеної чітко компетенції намісників краю (генерал-губернаторства) значна увага приділялася фінансовим, передусім фіскальним питанням. У 1775 р. генерал-губернатор Новоросії Г. О. Потьомкін вимагав від підпорядкованих губернаторів звітувати щодо розміру надходження податей і взагалі державних доходів, а також надати пропозиції стосовно його зростання [9, с. 178–179].

Після реформи місцевого управління 1775 р. губернаторам був доручений нагляд за найбільш важливими напрямками фінансового управління. Вони мали право ознайомлюватися з будь-якими фінансовими питаннями. Казенні палати звітували перед губернськими правліннями в обов'язковому порядку за напрямками своєї діяльності [7]. Стаття 162 Установлення 1775 р. також визначала, що губернатор має право будь-коли освідчити «грошову казну».

Губернатори впливали на процеси управління державними фінансами в підпорядкованій губернії через повітову адміністрацію загальної компетенції, у першу чергу, загальну поліцію. Її функції виконував нижній земський суд [10, с. 186]. До його повноважень було віднесене стягнення усіх видів недоїмок [10, с. 188]. У кінці XVIII ст. місцева загальна поліція Російської імперії на українських землях також мусила сприяти органам фінансової адміністрації, наглядати за виконанням приписів

законодавства з фінансових питань, виконувати доручення за окремими напрямами управління державними фінансами.

Важливу роль в управлінні державними фінансами відіграють митні установи. Існування власної митної системи є знаковою ознакою державності. В Україні вона сформувалася за часів Б. Хмельницького і зберігалася понад століття.

У другій половині XVIII ст., під час наступу російського самодержавства на українську автономію, була введена єдина загальноімперська митна система. На території Гетьманщини ліквідовувалися митні установи. 26 травня 1776 р. припинили існування Бахмутська, Ізюмська, Переволоченська, Єлисаветградська та Кременчуцька митниці. Одночасно з цим виникли митні застави у Криму, Керчі та Єнікале. У Кінбурні виникла торгова митниця [11]. Були ліквідовані митні установи на Київщині. У 1783 р. залишилася лише одна – у Васильківському форпості [12]. Почала формуватись нова митна лінія на південно-західному кордоні Російської імперії. У кінці 1783 р. були скасовані внутрішні мита з Кримським півостровом [13, с. 140].

Протягом останньої чверті XVIII ст. поруч із системою органів державної влади на українських землях ще більш інтенсивно, ніж раніше, розповсюджувалося російське імперське законодавство. Окрім митних, це були й нормативно-правові акти, спрямовані на уніфікацію справляння податків. Як приклад, у 1781 р. були прийняті Катериною II статuti про акцизне оподаткування алкогольних напоїв і солі [14, 15].

У кінці XVIII ст. казенні палати стали осередком всієї місцевої фінансової (як і господарської) адміністрації. Протягом певного часу їм навіть було підпорядковано митниці на територіях губерній (відповідно до указу 31 грудня 1779 р. [16]). Надмірність і непродуманість цього рішення проявилася доволі швидко, адже по суті втрачалась загальнодержавна єдність дій митних органів. Слід зауважити, що певною мірою централізація та децентралізація фінансового управління на місцевому рівні в Російській імперії чередувалися і в подальшому, протягом XIX століття.

Скасування української автономії на Лівобережжі супроводжувалося і започаткуванням тут місцевих установ кредиту Російської імперії. Це також було чинником запровадження на українських землях єдиної загальноімперської фінансової системи. Указом 9 листопада 1781 р. [17] на українських землях були створені перші контори Асигнаційного банку: Київська, Ніжинська та Харківська. Їх основним заняттям став розмін металевих грошей на паперові й навпаки, а капітал (статутний у сучасному розумінні) був визначений у розмірі 200 тис. руб. На цю ж суму контори могли видавати асигнації. Законодавець

визначав порядок надходження коштів до банківських контор із казенних палат на периферії.

Паралельно з Наддніпрянщиною процеси анексії та інкорпорації відбувалися й на західноукраїнських землях, які увійшли до Австрійської імперії Габсбургів. Поширюючи свою владу на знову приєднані території, австрійська корона не змінювала, принаймні спочатку, традиційні форми влади [18, с. 57]. Однак співпадіння в часі об'єднання західноукраїнських земель у складі Австрійської імперії з проведенням реформ Габсбургів призвело до тенденцій щодо уніфікації державного устрою та правової системи. Торкалося це і фінансово-управлінських питань. Так, уже в 1775 р. була сформована єдина митна система (за винятком кордону з Угорщиною). Складалася централізований бюрократичний апарат [19, с. 357].

На анексованих західноукраїнських землях запроваджувалися австрійські органи управління, у тому числі й державними фінансами. Разом із тим, цей регіон України став своєрідним полігоном апробації новел австрійського законодавства. Буковина була одним із західноукраїнських країв, де Габсбурги впроваджували податкову систему. У зв'язку з реформуванням змінювалися і способи збору податків. З 1786 р. Буковину як адміністративно-територіальну одиницю очолило окружне управління. Фінансове управління здійснювалося 12 податковими комісарами, а також контролером. Вони були об'єднані у складі фінансової служби [1, с. 68–69]. Із входженням загальноукраїнських земель до складу Австрійської імперії тут була також впроваджена імперська податкова система.

Таким чином, протягом останньої чверті XVIII ст. на всій території України, незалежно від того, кому з європейських імперій належала та чи інша її частина, здійснювалася цілеспрямована і послідовна політика імперських урядів щодо запровадження власних фінансових систем. Процеси поширення загальноімперського фінансового та митного законодавства супроводжувалися запровадженням нових адміністративних структур, тожонних тим, які були в Російській і Австрійській імперіях. При цьому навряд чи можна, спираючись на тогочасний рівень політико-правової думки в обох державах, робити висновки про скільки-небудь напрацьовану й свідому політику. Тут, як видається, можна говорити про загальні закономірності уніфікації державно-правового устрою, своєрідну політико-правову «інтуїцію» імперської еліти, переконаної в тому, що структура державного управління по всій підвладній території має бути однаковою. Окрема фінансова система як ознака суверенної державності викликала особливе бажання її ліквідувати при інкорпорації тих чи інших земель.

Та якщо на західноукраїнських землях одна, більш примітивна іноземна (по суті окупаційна) фінансово-правова система змінювалася на іншу, більш прогресивну, то на землях колишньої Гетьманщини ламалася і ліквідовувалася українська фінансова система з власними органами управління державними фінансами. При цьому порівняльно-правовий та порівняльно-інституційний аналіз показують, що і козацька, й імперська фінансові системи та її організаційно-структурні складові перебували на одному рівні розвитку. Запровадження єдиної системи губернського управління в 1775 р. у Російській імперії, зокрема щодо управління державними фінансами, не було розповсюдженням уже існуючої та апробованої адміністративної структури. Створення казенних палат і казначейств, наново сформованих органів управління непрямим оподаткуванням, у тому числі митних, – усе було державно-правовою новацією для усієї імперії в цілому.

Сьогодні неможливо відповісти на запитання, яким би чином розвивався апарат управління державними фінансами на українських землях, якби вони не увійшли до складу Російської і Австрійської імперій. На той час в історії різних регіонів України було вже чимало відмінностей, обумовлених попереднім політико-правовим минулим. Спільні тенденції генезису імперських правових систем та державного апарату, обумовлені приблизно одним і тим же етапом історичного розвитку (розвинений абсолютизм), поліетнічністю, високою питоמוю вагою слов'янської етноментальної складової, спонукали державу і право на українських землях розвиватися в напрямках, подібних між собою. Це є додатковим свідченням на користь того, що державний апарат, зокрема управління у сфері фінансів, розвивався в різних частинах України в останній чверті XVIII ст. типологічно подібно, відповідно до загальних закономірностей.

Список літератури: 1. Никифорак М. В. Буковина в державно-правовій системі Австрії (1774–1918 рр.) / М. В. Никифорак. – Чернівці : Рута, 2004. – 384 с. 2. Головко О. М. Фінансова адміністрація Російської імперії в Україні (кінець XVIII – початок XX ст.): історико-правове дослідження : монографія / О. М. Головко. – Х. : СІМ, 2005. – 448 с. 3. Сорокіна Ю. В. Система правового регулювання фінансових відносин в Росії в XVIII–XX віках : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Юлія Владимировна Сорокіна. – Н. Новгород, 2001. – 383 с. 4. Учреждения для управления губерний всероссийской империи : высоч. утв. 7 нояб. 1775 г. // Полн. собр. законов Рос. империи. Собр. I (ПСЗ – I). – Т. XX. – № 14392. 5. Єрмолаєв В. М. Органи влади і управління Української держави (друга половина XVII – XVIII ст.) : навч. посіб. / В. М. Єрмолаєв, А. І. Козаченко. – Х. : Право, 2002. – 176 с. 6. Центральний державний історичний архів України, м. Київ (ЦДАК України), Ф. 51. Генеральна військова канцелярія, оп. 3, спр. 5175. Донесення полковників за грудень 1735 р. про вибори зборщиків і лічильників на 1736 рік (1735), 7 л., арк. 2, 6. 7. Учреждения для

управления губерний всероссийской империи : высоч. утв. 7 нояб. 1775 г. // ПСЗ – I. – Т. XX. – № 14392. 8. Чехович В. А. Казенна палата / В. А. Чехович // Юридична енциклопедія. – Т. 3. К. : Укр. енцикл., 2001. – С. 15–16. 9. Козирев В. К. Матеріали до історії адміністративного устрою Південної України (друга половина XVIII – перша половина XIX століття) / В. К. Козирев / Запоріж. наук. т-во ім. Я. Новицького ; Ін-т укр. археографії та джерелознавства ім. М. С. Грушевського НАН України, Запоріж. від-ня. – Запоріжжя : Запоріж. наук. т-во ім. Я. Новицького, 1999. – 527, [1] с. 10. Білоконь М. В. Органи державного управління та місцеве самоврядування в Російській імперії у другій половині XIX ст. (на матеріалах Лівобережної України): історико-правове дослідження : монографія / М. В. Білоконь. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2003. – 260 с. 11. Об учреждении в Новороссийской и Азовской губерниях портовых и пограничных таможен и застав по прилагаемому к сему штату : Сенат. указ 26 мая 1776 г. вследствие высоч. утв. доклада // ПСЗ – I. – Т. XX. – № 14473. 12. Об оставлении одной Васильевской таможни в Киевском наместничестве и о пресечении тайного провоза товаров : имен. указ, данный генерал-фельдмаршалу графу Румянцеву 14 нояб. 1783 г. // ПСЗ – I. – Т. XXI. – № 15878. 13. Дружинина Е. И. Северное Причерноморье 1775–1800 гг. / Е. И. Дружинина – М. : АН СССР, 1959. – 280 с. 14. Устав о соли : высоч. утв. 16 июня 1781 г. // ПСЗ – I. – Т. XXI. – № 15174. 15. Устав о вине : высоч. утв. 17 сент. 1781 г. // ПСЗ – I. – Т. XXI. – № 15231. 16. О введении в Санкт-Петербургскую губернию правления по новым учреждениям, и о учинении распоряжения, касательно доходов, остатков суммы и ревизования счетов : имен. высоч. указ 31 дек. 1779 г. // ПСЗ – I. – Т. XX. – № 14957. 17. Об учреждении банковых контор в Новгороде, Пскове, Твери, Нежине, Киеве, Курске, Херсоне, Тамбове, Орле и Туле : имен. высоч. указ, данный Сенату 9 ноября 1781 г. // ПСЗ – I. – Т. XXI. – № 15275. 18. Кіселічник В. Міське право та самоврядування Львова (друга половина XIX – початок XX століття) : монографія / В. Кіселічник. – Л. : ЛДУВС; Край, 2008. – 352 с. 19. Магочій П. Р. Історія України / П. Р. Магочій. – К. : Критика, 2007. – 640 с.

Надійшла до редколегії 11.11.2010

Рассмотрены вопросы управления государственными финансами на украинских землях в последней четверти VIII ст. Этот период был характерен процессами раздела украинских земель между Российской и Австрийской империями. При этом на Левобережье была ликвидирована украинская государственность автономного характера – Гетманщина. Были введены типологически подобные имперские системы управления государственными финансами, которые объединяли полномочия местной администрации общей компетенции и специализированный местный финансовый аппарат, нацеленный прежде всего на взывание налогов.

Some problems of state finances management on Ukrainian lands during the last quarter of VIII century are studied. This period was characterized by the processes of Ukrainian lands' division among Russian and Austrian Empires. Ukrainian statehood of autonomous character – Hetmanshina was liquidated on the Left-bank. Typological similar imperial managing systems of state finances, which united authorities of local administration of general competence and specialized local financial machinery directed on taxes recovery were introduced.