

УДК 342.9; 347.73

DOI <https://doi.org/10.32850/2414-4207.2019.11-1.13>

## ФІСКАЛЬНИЙ КОНТРОЛЬ НА УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЛЯХ ЗА ЧАСІВ ГЕТЬМАНЩИНИ (СЕРЕДИНА XVII СТ. - ОСТАННЯ ТРЕТИНА XVIII СТ.)

**Татарова Тетяна Олександрівна,**  
кандидат юридичних наук, докторант  
(Національна академія внутрішніх  
справ, м. Київ, Україна)

У дослідженні йдеться про історію становлення і розвитку, появу інституцій, які займалися фінансовою сферою, в новоутвореній козацькій українській державі. Вказується, що Гетьман зосередив суттєві повноваження в державі, в тому числі видав і гетьманськими фінансами. Збирання податків, фінансна справа врегульовувались нормами актів, які приймала місцева козацька вертикаль влади, однак із XVIII ст., після «справи Мазепи», втручання у внутрішні справи значно посилюється, згодом весь фінансовий сектор переходять під контроль російських інституцій, починають діяти на українських землях нормативні акти Російської імперії, які врегульовували фінансні відносини. Зазначається, що, незважаючи на складні внутрішньо- та зовнішньополітичні обставини, в цілому фінанси Гетьманщини відрізнялись збалансованістю та ефективною організацією. Вказується, що внаслідок поширення т. зв. «Решительных пунктов» для контролю за фінансами запроваджувалися посади не одного, а відразу двох підскарбіїв – росіянина та українця, а мито за товари, які ввозились до Гетьманщини, йшло до російської казни. У Московії першим органом фінансового та фінансового контролю був «Приказ счетного дела», згодом перейменованій на «Счетный приказ», який лише викликав з інших державних інституцій дяків і піддячих із приходними і видатковими книгами для перевірки правильності записів. Протягом 1718–1721 років при Сенаті утворено колегії, що замінили управлінські функції приказів, і серед колегій, які займалися фінанським контролем, у тому числі були Камер-Колегія (управління державними доходами), Штатс-Контор-Колегія (управління державними видатками та штатами), Мануфактур-Колегія (управління мануфактурами та фабриками), Берг-Колегія (управління видобутком руди), Комерц-Колегія (управління торгівлею) тощо. Зроблено висновок, що в новоутвореній Гетьманщині сформувалась повноцінна власна фінансова система. На початкових етапах існування козацької державності Московія не втручалась у її внутрішні справи, однак із часом тут стали запроваджуватись інституції, поширюватись нормативні акти й відповідні принципи фінансового контролю в тому числі саме Московії.

**Ключові слова:** Гетьманщина, фінанси, контроль, скарбниця, Російська імперія.

## FISCAL CONTROL WITHIN UKRAINIAN LANDS DURING THE COSSACK HETMANATE (MIDDLE OF THE XVII-THE LATE XVIII CENTURY)

**Tatarova Tetiana Oleksandrivna,**  
PhD in Law, External PhD Student  
(Scientific Institute of Public and Space  
Law, Kyiv, Ukraine)

The study deals with the history of the formation and development of the emergence of institutions engaged in the fiscal sphere in the newly formed Cossack Ukrainian state.

It is stated that the Hetman concentrated significant powers in the state, including in charge of the Hetman's finances. Tax collection, fiscal affairs were regulated by acts adopted by the local Cossack power vertical, but from the XVIII century. After the "Mazepa affair", interference in internal affairs intensified considerably, and later the entire financial sector came under the control of Russian institutions, and the normative acts of the Russian Empire, which regulated fiscal relations, came into force on Ukrainian lands. It is noted that despite the difficult domestic and foreign policy circumstances, in general, the finances of the Hetmanate were balanced and efficient organization. It is indicated that due to the spread of so-called. "Rishytelni Punkty" to control the finances were introduced positions of not one, but two treasurers – a Russian and a Ukrainian, and the duty on goods imported into the Hetmanate, went to the Russian treasury. In Muscovy, the first body of financial and fiscal control was the "Prikaz schetnogo dela", later renamed the "Schetnyj prikaz", which only summoned from other government institutions deacons and debtors with income and expenditure books to verify the accuracy of records. During 1718–1721, the Senate established boards that replaced the administrative functions of orders, and among the boards that occupied fiscal control, including the Chamber-Board (State Revenue Management), the State-Office-Board (Public Expenditure and State Management), Manufactures-Board (management of manufactories and factories), Berg-Board (ore mining management), Commerce-Board (trade management), etc. It is concluded that in the newly formed Hetmanate a full-fledged own financial system was formed. In the initial stages of the Cossack statehood, Muscovy did not interfere in its internal affairs, but over time, institutions began to be introduced here, regulations and relevant principles of fiscal control, including Muscovy, spread.

**Key words:** Hetmanate, finance, control, treasury, Russian Empire.

**Постановка проблеми.** Фіскальна система будь-якої держави побудована на тих принципах і традиціях, які існували в ній протягом різних історичних періодів. Окрім того, задля уникнення помилок під час реформування в сучасних умовах фіскальної системи необхідно аналізувати сильні та слабкі сторони різних фіскальних систем на українських землях в історичній ретроспективі. Також треба прискіпливо аналізувати хибні або помилкові реформаторські заходи, що впроваджувались в минулому. Таким чином, проблематика, обрана в даному дослідженні, є досить актуальною в умовах активного реформування усього державного апарату України.

**Стан опрацювання.** До наукового доробку проблематики змісту та поняття становлення і розвитку фіскального контролю в козацькій гетьманській державі зробили внесок такі дослідники: О. Васильчук, П. Гай-Нижник, І. Лещух А. Мамишев, М. Мельник, Є. Опря, Ф. Ярошенко та інші.

**Метою статті** є визначення особливостей становлення і розвитку фіскального контролю Гетьманщини та процесу поширення на українських землях російської системи відповідного контролю.

**Виклад основного матеріалу.** Спочатку козацька спільнота утворила унікальне явище під назвою Запорозька Січ. Як відомо, після декількох бездержавних (національних держав, мається на увазі) століть, тобто коли українські землі перебували під владою Великого князівства Литовського, королівства Польського, Речі Посполитої, Оттоманської Порти, Кримського ханства, Угорського королівства, Молдавського князівства, Московії, українські козаки утворили нове протидержавне утворення. Запорозька Січ не була державою у класичному розумінні цього терміна, однак мала деякі державні ознаки. Поруч із існуванням судових інституцій, органів публічного управління, війська, в Запорозькій Січі були відсутні повноцінна економіка, фінансова система. Однак після успішного розвитку Національної революції під проводом

Богдана Хмельницького козакам вдалось утворити власну державу. Разом із появою міст, території сформувалась економічна та фінансова системи, з'являється власна система стягування податків на різні прошарки населення [3, с. 91–93].

На початковому етапі існування Гетьманщина була номінально залежною від Речі Посполитої. Згодом ця територія згідно з положеннями Зборівського договору 1649 р. обмежувалася Київським, Чернігівським і Брацлавським воєводствами, що складали автономну територію в межах Речі Посполитої.

Разом із тим Зборівський договір означав визнання на міжнародному рівні статусу України як держави. Фактично Гетьманщина була незалежною, а влада її глави (гетьмана) поширювалася на значно більшу територію (частина Волині та білоруських земель). У 1649–1650 рр. Богдан Хмельницький зміцнив козацьку адміністрацію, провів адміністративно-територіальний поділ підвладної території на полки й сотні. Полковники, сотники й міські отамани мали на підвладних їм територіях військову й судову владу. Було введено контроль за фінансами й оподаткуванням населення, за охороною торгівлі та ремесла, активно налагоджувалися дипломатичні зв'язки. Важливу роль в урегулюванні суспільних відносин в Україні-Гетьманщині відігравали договірні (гетьманські) статті, що підписувалися гетьманами України та козацькою старшиною, з одного боку, і російським царем та його представниками – з іншого. У цих документах не тільки визначалося державно-правове становище України у складі Московії, а й фіксувалися найважливіші проблеми внутрішнього життя України. Обсяг повноважень гетьмана був доволі широким – у внутрішніх справах йому спершу належала законодавча, виконавча і судова влада. Як законодавець, глава і офіційний представник України, гетьман підписував важливі нормативні акти, передусім гетьманські статті. Як верховний адміністратор він особисто розпоряджався землею, що належала усьому козацькому війську. Гетьман був головнокомандувачем – зверхником над військом. Він видав фінансовими коштами держави – керував збиранням податків і розпоряджався державною військовою скарбницею; тривалий час його особисті і державні кошти не відмежовувались, що призвело до зловживань, у чому Мазепа звинуватив свого попередника Самойловича, що стало однією з підстав усунення його з гетьманства, а згодом була заснована посада генерального підскарб'я, що видав військовою казною. Найбільш поширеним серед джерел права місцевого походження були нормативні акти місцевої військово-адміністративної влади і насамперед нормативні акти гетьманської влади та Генеральної військової канцелярії. Генеральна військова канцелярія видавала свої акти у формі універсалів та указів. Це були підзаконні акти, за допомогою яких запроваджувалися правові акти вищих органів влади і проводилася виконавчо-розпорядча діяльність гетьманського уряду. Водночас окремими актами Генеральної військової канцелярії затверджувались і нові загальнообов'язкові відносини. Так, указом від 21 серпня 1738 р. встановлювалися ціни на порох і розмір податку, що накладався на майстрів порохових справ, указ 1748 р. вводив контроль над мірами ваги й покарання за порушення чинних правил. Затвердження договірних статей установлювало верховенство царської влади над Україною [8, с. 95–115].

Однак загальна система російського права на Лівобережну Україну не поширювалася. Царські урядовці не втручались у справи української судової організації. Уводилися в дію тільки ті нормативні акти царської влади, які спеціально видавалися для цієї території. На початку XVIII ст. після «справи Мазепи» в умовах перетворення Росії в абсолютистську монархію та обмеження прав гетьманської влади посилювалося втручання імператорської влади у внутрішні справи України. Це здійснювалося як через контроль із боку царських урядовців за діяльністю автономних установ, так і через збільшення кількості нормативних актів самодержавної влади, що видавалися

спеціально для України. На територію України поширювалися загальноімперські законодавчі акти: царські грамоти, укази, регламенти, статути, установи й положення, зводи й накат, інструкції, маніфести. Зокрема, перші з них надавали або підтверджували магдебурзьке право, дозволяли українцям судитися «по прежнім правам», визначали статус цехів, стосувалися національного фінансування й орендування.

Намагаючись зменшити конкуренцію українського тютюну і горілки, російський уряд обклав їх додатковим 30%-м митом. Індукти, що збирала козацька старшина, було передано на відкуп російським купцям. У 1709 р. на всіх українських прикордонних пунктах було поставлено російські військові застави, яким надавалося право контролю над українським торговим рухом. Це посилювало зловживання російських чиновників.

У 1710 році Пилип Орлик склав одну з перших у світі конституцій – «Пакти і Конституція прав і вольностей Війська Запорозького», яка не втілювалася в життя, хоч мала велике значення для розвитку державних фінансів, оскільки визначила основні напрями їхнього подальшого розвитку. У цьому документі вперше було визначено поняття державної скарбниці та обов'язки Генерального скарбника. Наприклад, статтею 9 вказаної Конституції передбачалося, що військова скарбниця (генеральні цінності) – це державні цінності і фінанси в гетьманській державі, а керує нею генеральний підскарбій (скарбник).

Безумовно, доба Гетьманщини мала величезний вплив на подальше національне відродження, але, на жаль, цей державотворчий процес в історії України був перерваний. Колоніальна залежність давала про себе знати, насамперед, неможливістю проводити власну фінансову політику.

Фінанси України за часів гетьманщини (середина XVII ст.) у цілому були добре організовані. Державна скарбниця, успішно долаючи труднощі, виконувала покладені на неї важливі функції. Проте державна скарбниця не була відмежована від приватної скарбниці гетьмана. Спробу розділити державні та власні кошти зробив у 1710 р. гетьман Пилип Орлик, закріпивши основні норми в «Конституція права і вольностей Війська Запорізького», відповідно до якого державний скарб відокремлювався від особистих коштів гетьмана, встановлювалось чітке розмежування між державною казною і коштами, які перебували в особистому розпорядженні гетьмана і призначались на булаву і особу його гетьманську; для розпорядження державною військовою казною обирався генеральний підскарбій. Передбачалося проведення ревізії захоплених старшиною земельних маєтків [6, с. 376–377].

Другу спробу реорганізувати українські фінанси зробив гетьман Д. Апостол (1727–1734). 1728 року в день коронації Петра I гетьман Д. Апостол подав петицію про повернення Україні колишніх прав і вольностей згідно з угодою 1654 року. Натомість одержав так звані «Решительные пункты», за якими:

- 1) гетьман не мав права вести дипломатичні переговори;
- 2) генеральну старшину та полковників затверджував цар;
- 3) для контролю за гетьманськими фінансами запроваджувалися посади не одного, а відразу двох підскарбіїв – росіянина та українця;
- 4) мито за товари, які ввозилися до України, мало йти у царську казну.

Таким чином, Державну скарбницю було передано під контроль російського уряду. Діяльність підскарбіїв регулювалася спеціальними інструкціями, які передбачали керівництво збиранням грошових і натуральних податків, їхніми витратами, контроль над підлеглими їм органами та фінансами магістратів.

У 1654 р. із метою підвищення ефективності фінансового управління під кураторством царської Думи засновано Рахунковий Приказ, або Приказ Рахункових Справ.

Рахунковий Приказ очолював боярин. Відділеннями приказу управляли дяки, у віданні яких знаходились піддячі. Рахунковий Приказ рахував державні доходи та видатки за книгами інших центральних приказів; перевіряв виконання асигновок, що були видані наказами посадовим особам, послам, полковим воеводам, із їхніми прибутково-видатковими книгами [7].

Першим органом державного фінансового контролю Московії (1655 р.) був «Приказ счетного дела», який потім іменували «Счетный приказ». В основному його діяльність зводилася до виклику з інших приказів дяків і піддячих із приходними і видатковими книгами для перевірки правильності записів. У випадку виявлення нестачі коштів проводилося розслідування – «сыск». Цей Приказ щорічно вів «доимочную книгу», в ній фіксувалися показники, від кого і скільки слід було отримати кошти, та стягував їх. За неплатоспроможності боржника він мав право описувати майно і реалізувати його в цілях погашення боргу [1, с. 47].

За царювання Петра I у 1705 році замість Боярської Думи засновано Ближню Канцелярію Його Царської Величності, яка стала центральним органом усіх галузей державного управління. У 1711 році засновано Сенат. Ревізія прибутково-видаткових книг та відомостей, а також узагальнення окремих показників за видами зборів і статтями витрат проводилися канцелярією Сенату на чолі з обер-комісаром. Протягом 1718–1721 років при Сенаті утворено колегії, що замінили управлінські функції приказів [7].

Із заснуванням колегій система управління стала більш досконалою з визначеними напрямками діяльності та чітким розмежуванням повноважень. До колегій, які управляли фінансами, відносилися: Камер-Колегія (управління державними доходами), Штатс-Контор-Колегія (управління державними видатками та штатами), Мануфактур-Колегія (управління мануфактурами та фабриками), Берг-Колегія (управління видобутком руди), Комерц-Колегія (управління торгівлею) тощо [5, с. 23–24]

Достеменно період функціонування «Счетного приказа» невідомий, однак вже у 1699 році створюється «Ближняя канцелярия» як орган Боярської думи із зосередженням в її руках функцій фінансового контролю. При цьому було визначено, що лише оригінали документів є прямим засобом ревізії. Це був основний принцип діяльності канцелярії. Але з надісланих до неї в 1714–1717 роках документів із 22 уставов від 105 дяків і піддячих було обревізовано лише 10 приказів і канцелярій, однак у жодній губернії та в деяких наказах ревізії не були завершені.

У 1720 році ліквідовано Ближню Канцелярію та створено спеціальний контролюючий орган – Ревізіон-Колегію, яка завідувала рахунками усіх державних доходів і видатків [5]. Із 1722 року Ревізіон-Колегія (пізніше Ревізіон-Контора) функціонує при Сенаті та керується Інструкцією, за якою було введено «принцип законності» – принцип відповідно до операцій законним підставам для їх вчинення. Схема контролю передбачала розгляд Ревізіон-Конторою завірених вищестоящими організаціями рахункових виписок із книг обліку прибутків та видатків, що велися усіма «присутственными местами» та особами. У разі сумніву Ревізіон-Контора мала право вимагати оригінали книг з архівів підконтрольних організацій та у випадку встановлення порушень накладати стягнення на винних осіб [4, с. 47.].

У період правління імператриці Катерини I (1725–1727 рр.) вищим колективним органом управління та вищою фінансовою установою оголошено Верховну Тасмну Раду, якій було підпорядковано Сенат і колегії [2]. У 1728 році Ревізіон-Контору знов перетворено в Ревізіон-Колегію, і згідно з Регламентом роботи від 1733 р. на неї покладено обов'язки щодо перевірки повноти надходження доходів в казну та ревізії звітності на відповідність титулам (кошторисам).

Відомо, що головне місце в ревізіях належало звітності за зборами державних доходів. Так, із прийнятих у січні-червні 1752 р. 238 рішень за підсумками ревізій 204 стосувались ревізій доходів і тільки 34 – ревізій витрат. Сенат вимагав від колегії подання щорічних генеральних відомостей про всі державні доходи і видатки, однак колегія таких відомостей не подавала, пояснюючи це неповним отриманням відповідної звітності.

У 1788 р. Ревізіон-Колегія була ліквідована, а для завершення ревізій 19 тисяч рахунків був залишений лише один орган – перший департамент. Звітність продовжувала надходити, і Сенат (1794 р.) встановив дванадцятирічний термін закінчення розпочатих колегією ревізій, однак такого терміну для цієї роботи не вистачило. Департамент було ліквідовано.

За імператриці Катерини Великої (1762–1796 рр.) роль державного контрольного закладу за Сенатом збережено. Діяльність Ревізіон-Колегії поступово об'єднано з діяльністю Камер-Колегії у складі губернських казенних палат та перенесено у провінції, тобто децентралізовано. До складу губернських казенних палат входили галузеві експедиції [7]. У 1780 році при Сенаті засновано центральний фінансовий контролюючий орган – Державну Експедицію Ревізії Рахунків та створено у складі губернських казенних палат її експедиції, на які покладено огляд та ревізію рахунків підвідомчих губернських організацій [4, с. 47.]. В останній третині XVIII ст. відбувається завершення чергового етапу процесу, який розпочався майже одразу після того, як українська державність потрапила під протекторат Московії, – ліквідація Гетьманщини й поширення на українські землі Лівобережної України адміністративно-територіального устрою Російської імперії (така назва з'явилась лише на початку XVIII ст., а XVII ст. доцільно використовувати термін Московія), її феодальної станової системи. Відповідно, у 1780-х роках разом із закріпаченням вводилась російська імперська система податей та повинностей.

**Висновки.** Отже, в новоутвореній Гетьманщині сформувалась повноцінна власна фінансова система. Гетьман зосередив у своїх руках значні повноваження, в тому числі й фінансові. На початкових етапах існування козацької державності Московія не втручалась у її внутрішні справи, однак із часом тут стали запроваджуватись інституції, поширюватись нормативні акти й відповідні принципи фіскального контролю в тому числі саме Московії. На початку XVIII ст. гетьманська казна та, відповідно, фіскальні повноваження повністю переходять під контроль росіян та їхніх інституцій.

### Список використаних джерел:

1. Васильчук О. Достовірно... з глибини віків, або Віхи становлення державного контролю в Російській імперії. *Фінансовий контроль*. 2004. № 1. С. 47–48.
2. Гай-Нижник П. Податкова політика Центральної Ради, урядів УНР, Української Держави, УРСР (1917-1930 рр.). Київ : Цифра-друк, 2006. 303 с.
3. Історія держави і права України: Конспект лекцій: У 2-х частинах / Укладач В.М. Власенко. Суми : Вид-во СумДУ, 2008. Ч. 1. 166 с.
4. Мамишев А.В. Виникнення і розвиток механізмів контролю в ретроспективі. *Фінансовий контроль*. 2001. № 4. С. 47.
5. Мельник М.І., Лещух І.В. Податковий контроль в Україні: проблеми та пріоритети підвищення ефективності : монографія. Львів : ДУ «Інститут регіональних досліджень ім. М.І. Долишнього НАН України», 2015. 330 с.
6. Опря Є.А. Історичні аспекти формування та розвитку податкової системи в Україні. *Університетські наукові записки*. 2005. № 3(15). С. 375–378.
7. Соловйов С.М. Історія Росії з найдавніших часів. Москва : Думка. 1988. Книга 2, Том 3. 536 с.
8. Ярошенко Ф.О. Історія податків та оподаткування в Україні : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. ; за заг. ред. А.М. Подоляки. Київ : ДП «Вид. дім «Персонал», 2012. 416 с.