

**В. А. ІВАЩЕНКО**

*Віктор Анатолійович Іващенко, кандидат історичних наук, доцент Черкаського національного університету ім. Богдана Хмельницького*

**НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ОФОРМЛЕННЯ ПОДАТКОВОЇ ПОЛІТИКИ  
ЦЕНТРАЛЬНОЇ РАДИ ТА ГЕНЕРАЛЬНОГО СЕКРЕТАРІАТУ\*  
В АГРАРНОМУ СЕКТОРІ ЕКОНОМІКИ УНР (ЖОВТЕНЬ 1917 – КВІТЕНЬ 1918 р.\*\*)**

Забезпечення соціально-економічної стабільності будь-якої держави не можливе без чітко налагодженої податкової політики, у тому числі стосовно до селянства. Тому вивчення історичного досвіду, набутого за часів діяльності Центральної Ради та Генерального Секретаріату, є важливим для сучасного стану справ у податковій сфері.

Окреслена нами тема привертала інтерес науковців, зокрема П. Гай-Нижника<sup>1</sup>, Д. Дорошенка<sup>2</sup>, Р. Симоненка<sup>3</sup>. Однак спеціальної розвідки, присвяченої становленню нормативно-правової бази податкової політики Центральної Ради та Генерального Секретаріату в аграрному секторі національної економіки у жовтні 1917 – квітні 1918 рр., поки що немає, чим і зумовлена актуальність обраної для статті теми.

Автор статті ставить за мету розкрити еволюцію нормативно-правової бази податкової політики Центральної Ради та Генерального Секретаріату в аграрному секторі національної економіки у жовтні 1917 – квітні 1918 рр. Об'єктом вивчення є законодавче оформлення податкової політики Центральної Ради та Генерального Секретаріату, предметом – закони Центральної Ради та Генерального Секретаріату у сфері оподаткування аграрного сектору.

У ніч з 25 на 26 жовтня 1917 р. в Петрограді до влади прийшли більшовики. За таких умов Українська Центральна Рада відмовилася від попередньої тактики та стратегії в економічній та зовнішній політичній діяльності. 7 листопада 1917 р. Центральною Радою було проголошено III Універсал, змістом якого передбачалася трансформація Генерального Секретаріату в реальний виконавчий орган влади в Україні.

Державні органи Тимчасового уряду на території України припинили своє існування. Жовтневі події в Петрограді українськими політиками були засуджені, відповідно більшовицькі ради, діючі на території УНР, не визнавалися за легітимні. Тому перед Центральною Радою і Генеральним Секретаріатом постало нагальне питання формування власної фінансової, податкової системи, налагодження фінансового та податкового апарату, законодавчого оформлення їхньої діяльності<sup>4</sup>.

III Універсалом Центральна Рада оголосила встановлення контролю над фінансами УНР та запропонувала кроки щодо врегулювання економічної кризи. На початку грудня 1917 р. відбулися кадрові зміни в міністерстві фінансів, які позначилися на практичних заходах цього відомства з реалізації задекларованих у III Універсалі принципів формування національної податкової політики. Так, зокрема, якщо на початку листопада 1917 р. секретар фінансів М. Туган-Барановський лише окреслив механізм реалізації економічних заasad III Універсалу то В. Мазуренко, що очолив секретарство фінансів після відставки М. Туган-Барановського, запропонував конкретну програму дій. Насамперед відбулася кадрова ротація у відомстві. Ним на ключові посади було запрошено професійних і відповідальних людей: Андрія Гуменного було призначено директором відділу посередніх податків, Аполінарія Маршинського – директором відділу прямих податків, Михайла Кривецького – радником міністерства і керівником відділу державної скарбниці<sup>5</sup>.

Розпочавши вироблення проекту державного бюджету на 1918 р., секретаріат фінансів зіткнувся з проблемою відсутності механізму його наповнення та законодавчого забезпечення діяльності фінансових інституцій та податкової системи. Через це 2 грудня 1917 р. Генеральний Секретаріат звернувся до населення з проханням всіх небайдужих до національної справи сплачувати податки на користь новопосталої української державності. У документі йшлося: «Громадяни! Настав великий час, коли ми мусимо будувати самі державне життя рідного краю. Багато потреб державних у нашого краю. Треба заводити лад: треба робітникам дати роботу, треба нагодувати та одягти наших синів та братів, треба провести в життя земельну реформу. На все те треба грошей: треба будувати школи, закладати та удержувати державні заводи, налагоджувати залізні дороги та на інші державні потреби.

Громадяни! Генеральний Секретаріат закликав Вас виповняти свій громадський обов'язок: не задержувати виплати податків»<sup>6</sup>.

9 грудня 1917 р. Центральною Радою прийнято закон «Про заснування замість Київської губернської скарбниці та Київської контори Держбанку Української Головної Скарбниці та Українського Державного Банку», який став стрижнем фінансової системи. 20 грудня 1917 р. Генеральний Секретаріат УНР ухвалив постанову, за якою прибутковий податок за 1917 р. повинен бути сплачений до 15 січня 1918 р. Практика була іншою. Через політичну нестабільність забезпечити податкові надходження до бюджету у такі короткі

© В. А. Іващенко, 2012

\* З прийняттям IV Універсалу – Рада Міністрів.

\*\* Дати подано за старим стилем.

терміни виявилось неможливим. Кошти від податків які, все ж надходили законом прийнятим Центральною Радою 22 грудня 1917 р., визнавалися прибутком державного скарбу УНР, і вносилися до Головної Скарбниці.

Важливим кроком у формуванні нормативно-правової бази фінансової та податкової систем УНР було ухвалення 6 січня 1918 р. «Закону про випуск державних кредитних білетів УНР». Однак цей документ викликав неоднозначну реакцію українського суспільства. Промислові та фінансові кола УНР, більшість яких становила національна буржуазія, а також селянство з недовірою поставилися до випуску нової валюти. Такий суспільно-політичний резонанс, можна, на наш погляд, пояснити наступним: буржуазія боялася втратити зв'язок з російською фінансовою системою, а селяни тримали на руках значну кількість імперських рублів. Крім того, ні ті, ні інші не дуже вірили у стабільність фінансової системи нещодавно проголошеної УНР<sup>7</sup>.

Черговим документом, спрямованим на формування нормативно-правової бази податкової політики Центральної ради та Генерального Секретаріату в українському селі, став «Земельний закон» від 18 січня 1918 р.<sup>8</sup>. Відповідно до ст. 12, другого розділу, за користування землею селяни податків не сплачували. Однак у примітці до цієї статті йшлося, що оподаткуванню підлягають тільки надлишки землі, або надзвичайні прибутки, які залежать від природних якостей угідь, її віддаленості від торговельних шляхів та від інших соціально-економічних умов, незалежних від праці господарів господарства<sup>9</sup>.

До евакуації з Києва під тиском більшовицьких військ 25 січня 1918 р. Малої Ради і Ради Народних Міністрів УНР податки за 1917 р. зібрати не вдалось.

З другої декади січня до першої декади березня 1918 р. у процесі становлення Центральною Радою та Генеральним Секретаріатом нормативно-правової бази податкової політики на селі була перерва. Її причиною стало різке погіршення зовнішньополітичної ситуації для УНР у зв'язку з війною проти радянської Росії<sup>10</sup>.

Ситуація змінилася після підписання Брестського миру та укладання додаткового договору, в пунктах якого передбачалося надання УНР з боку країн Четвертого союзу військової допомоги в боротьбі з більшовиками в обмін на продовольство та сировину<sup>11</sup>. Заручившись підтримкою Німеччини та Австро-Угорщини війська Центральної Ради 1 березня увійшли до Києва. На початку березня до Києва повернулася Рада Народних Міністрів, а трохи згодом і Центральна Рада<sup>12</sup>. Після повернення до Києва уряд, не маючи коштів у скарбниці, 6 березня 1918 р. вдається до командно-адміністративних заходів управління економікою. Він вносить на розгляд Центральної Ради «Закон про одноразовий примусовий податок»<sup>13</sup>.

14 березня 1918 було видано Постанову Міністерства внутрішніх справ про збір податків. Нею пропонувалося комісарам вжити заходів аби всі громадяни, жителі міст і сіл внесли податки, які числяться за минулий рік. Волосні Народні Управи мали призначити по одному податковому зборщику на кожний населений пункт. Керування і догляд за цим належав податним інспекторам. Особи, які ухилялися від сплати податків, притягувалися до кримінальної відповідальності<sup>14</sup>. Згодом, 27 березня 1918 р. у Віснику Ради Народних Міністрів Української Народної Республіки була опублікована «Постанова Міністерства Фінансів про внесення податків». У цьому документі Міністерством Фінансів робився заклик до громадян, які не сплатили податки за землю, податок з військового прибутку, податок з прибутку та ін. Ці податки пропонувалося сплатити до 1 квітня 1918 р. До тих осіб, що не сплатять податки до зазначеного терміну, вживалися всі можливі заходи, у тому числі примусовий продаж майна та військова сила<sup>15</sup>.

До питання формування нормативно-правової бази податкової політики на селі, уряд УНР звернувся в квітні 1918 р. 6 квітня 1918 р. було створено комісію при департаменті простих податків для розробки нових законодавчих основ податкової політики УНР, але свої висновки ця комісія зробити не встигла тому, що відбулося падіння режиму Центральної Ради та прихід до влади гетьмана П. Скоропадського.

Таким чином, з 25 жовтня 1917 р. по 29 квітня 1918 р. Українська Центральна Рада провела кропітку роботу зі створення нормативно-правової основи податкової політики на селі. За окреслений нами період Центральна Рада зробила спробу налагодити бюджет, ввела національну валюту та прийняла низку законів, які стали фундаментом податкової системи УНР. Також треба констатувати, що деякі із прийнятих законів мали відверто фіскальний характер, тим самим викликали недовіру населення до правлячого режиму.

<sup>1</sup> Гай-Нижник П. П. Податкова політика Центральної Ради, урядів УНР, Української держави, УССР (1917–1930 рр.). – К.: Цифра-друк, 2006.

<sup>2</sup> Дорошенко Д. Історія України. 1917–1923 рр.: В 2 т. –Т. 1. – К.: Темпора, 2002.

<sup>3</sup> Симоненко Р. Г. Нариси історії виконавчої влади в Україні 1917–1918 рр. – К., 2000.

<sup>4</sup> Христюк П. Замітки і матеріяли до історії української революції 1917–1920 рр. Т. 1. – Нью-Йорк.: Видавництво Чарториських, 1921. – С. 102.

<sup>5</sup> Дорошенко Д. Історія України. 1917–1923 рр.: В 2 т. –Т. 1. – К.: Темпора, 2002. – С. 185–187.

<sup>6</sup> Вісник Волинського Губерніального Комісара. – 1917. – 2 грудня.

<sup>7</sup> Симоненко Р. Г. Нариси історії виконавчої влади в Україні 1917–1918 рр. – К., 2000. – С. 107–108.

<sup>8</sup> Мицюк О. Земельні реформи на Україні – Львів., 1921. – С. 16.

<sup>9</sup> Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. Т. 2. 10 грудня 1917 р. – 29 квітня 1918 р. – К.: Наукова думка, 1997. – С. 129–130.

<sup>10</sup> Ярошенко П. О., Мельник П. В., та ін. Історія оподаткування: Навчальний посібник. – Ірпінь.: Національна академія ДПС України, 2004. – С. 135.

<sup>11</sup> Велика історія України до 1923 р. / Ред. М. Голубець – Львів, Вінніпег, 1948. – С. 781.

<sup>12</sup> Верстюк В. Ф. Українська Центральна Рада: Навчальний посібник. – К.: Заповіт, 1997. – С. 243.

<sup>13</sup> Гай-Нижник П. П. Податкова політика Центральної Ради, урядів УНР, Української держави, УССР (1917–1930 рр.). – К.: Цифра-друк, 2006. – С. 98.

<sup>14</sup> Вісник Ради народних міністрів УНР. – 1918. – 24 березня.

<sup>15</sup> Борисов В. И., Чернобаев А. А. Хлеб, война, революция: Продовольственная политика на Юге России в период Первой мировой войны и революции (1914–1918). – Луганск, 1997.

#### Резюме

Статтю присвячено нормативно-правовому оформленню податкової політики Центральної Ради та Генерального Секретаріату в аграрному секторі економіки УНР. Ефективність податкової політики Генерального Секретаріату безпосередньо залежала від існуючої нормативно-правової бази. Питання оподаткування українського селянства, поряд з іншими проблемами податкової системи, були одними з пріоритетних для керівництва УНР доби Центральної Ради. Уряд у своїй діяльності дотримувався практики поступового підвищення податкового тягаря.

**Ключові слова:** Центральна Рада, Генеральний Секретаріат, податкова політика, українське село.

#### Резюме

Статья посвящена нормативно-правовому оформлению налоговой политики Центральной Рады и Генерального Секретариата в аграрном секторе экономики УНР. Эффективность налоговой политики Генерального Секретариата непосредственно зависела от существующей нормативно-правовой базы. Вопросы налогообложения украинского крестьянства, наряду с другими проблемами налоговой системы, были одними из приоритетных для руководства УНР периода Центральной Рады. Правительство в своей деятельности придерживалось практики постепенного повышения налогового бремени.

**Ключевые слова:** Центральная Рада, Генеральный Секретариат, налоговая политика, украинское село.

#### Summary

The article is devoted to normatively legal to registration of tax policy of Central Advice and General Secretariat in the agrarian sector of economy of UNR. Efficiency of tax policy of General Secretariat directly depended on existing normatively legal bases. Questions of taxation of the Ukrainian peasantry, next to other problems of the tax system, were one of priority for guidance of UNR of time of Central Advice. A government in the activity adhered to practice gradual

**Key words:** Central Council, General Secretariat, tax policy, Ukrainian village.

Отримано 27.01.2012

### С. В. КОРНОВЕНКО

*Сергій Валерійович Корновенко, доктор історичних наук, професор, завідувач кафедри Черкаського національного університету ім. Б. Хмельницького*

## ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОСОБЛИВОЮ НАРАДОЮ ПОСІВНОЇ КАМПАНІЇ ТА ЖНИВ НА ПІДКОНТРОЛЬНИХ БІЛОМУ РУХУ ПІВДНЯ РОСІЇ УКРАЇНСЬКИХ ТЕРИТОРІЯХ (1919 р.)

Навесні – восени 1919 р. значну частину територій, що перебувала під владою Білого руху Півдня Росії, становили землеробські райони, у тому числі й Новоросійська, Харківська та Малоросійська губернії. Більшість населення становили селяни. У зв'язку з цим перед Особливою нарадою постали актуальні проблеми соціально-економічного характеру, що потребували негайного вирішення. Серед них нагальними були такі: посівна, жнива 1919 р.

Необхідність їхнього розв'язання диктувалася багатьма чинниками: 1) потребою реалізації на практиці «начал», відображених у «Декларації генерала Денікіна з аграрного питання» (далі – «Декларація... »); 2) прагненням білогвардійських властей не втратити компліментарного ставлення, що було в населення стосовно Білого руху та ідей, проголошених його лідерами; 3) власне самою сутністю цих проблем, які безпосередньо стосувалися питань життєдіяльності Білого руху Півдня Росії як соціокультурного, історичного явища.

У сучасній науковій літературі окремі питання, що стосуються вирішення лідерами Білого руху Півдня Росії аграрного питання, знайшли своє відображення<sup>1</sup>. Водночас обрана нами для вивчення тема не була