

УНР, однією з трьох гілок влади поряд з Всенародними Зборами та Генеральним судом УНР. Однак ні сформувати уряд відповідно до Конституції, ні контролювати його вже не вдалося, то був останній день діяльності Української Центральної Ради.

Список літератури: 1. Галенко О., Яневський Д. Перший уряд демократичної України // Історичні зошити. 1992. №6. 2. Копиленко О.Л. «Сто днів « Центральної Ради. К., 1992. 3. Мироненко О.М. Світоч української державності (політико-правовий аналіз діяльності Центральної Ради). К., 1995. 4. Яневський Д.Б. Українська Центральна Рада: Перші кроки до новітньої державності (березень-листопад 1917 р.) // Минуле України: відновлені сторінки. К., 1992. 5. Уряди України 1917-1920 // «Яка краса: відродження країни!» Альманах українського братського союзу. Скрентон, 1979. 6. Києвлянин. 1918. 7. Робітнича газета. 1918. 8. Нова Рада. 1918. 9. ЦДАВО України. 10. Дорошенко Д. Історія України 1917-1923рр. Т.1.: Доба Центральної Ради. Ужгород, 1932. Христюк П. Замітки і матеріали до Історії української революції 1917-1920рр. Відень, 1921. Т.2. 12. Русова С. Мої спомини. Львів, 1937. 13. Скоропадський П.П. Спомини. К., 1992. 14. Революция на Украине. По мемуарам белых. М.-Л., 1930.

Надійшла до редколегії 15.04.04

О.М. ГОЛОВКО

АПАРАТ УПРАВЛІННЯ ФІНАНСАМИ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ НА ОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЯХ ЗАХІДНОЇ УКРАЇНИ У РОКИ ПЕРШОЇ СВІТОВОЇ ВІЙНИ

Сьогодні велика увага вітчизняною правовою наукою приділяється розв'язанню завдань формування оптимальних організаційно-правових засад дій механізму держави в цілому та окремих його підсистем у надзвичайних умовах. Тенденції глобалізму, загроза світового тероризму, який часом отримує підтримку окремих держав, можливість екологічних та техногенних катастроф – усе це актуалізує дослідження режиму надзвичайного стану мирного і воєнного часу та його правових характеристик. У той же час, на перетині ХХ та ХХІ століть світова спільнота активно займається миротворчою діяльністю, виконує окупаційну функцію (Афганістан, Ірак). Україна сьогодні бере участь у «миротворчій» військовій окупації Іраку. За таких умов зберігається актуальність дослідження історичних аспектів організації цивільної адміністрації, зокрема фінансової, в умовах окупації території інших держав (про легітимність і правові підстави у даному випадку мова не йде). При цьому корисним, на нашу думку, буде урахування і позитивного, і негативного досвіду.

Вітчизняна історико-правова наука практично не зверталася до питань організації фінансового апарату Російської імперії на окупованих територіях Галичини та Буковини у роки I світової війни. Окремі аспекти проблеми розкриті у монографії В.Р. Жвалюка [1] та останньому розділі дисертаційного дослідження Г.Г. Москаля [2]. Однак, спеціально тема не досліджувалася взагалі, а джерела, на яких ґрунтовано висвітлення проблеми у даній статті, вводяться до наукового обігу у нашій розвідці переважно уперше.

Короткий промисловий і фінансовий підйом, після революції 1905–1910 рр., змінився системною фінансовою кризою в роки Першої світової війни. Уже в липні 1914 р. Департамент Державного казначейства Міністерства фінансів, Державний банк Російської імперії і Управління головного польового казначея дійшли згоди щодо того, аби Київська контора Державного банку забезпечувала роботу польових казначейств [3, арк.3].

У цілому функції фінансової адміністрації Російської імперії в Україні змінилися мало (за винятком районів, що опинилися у зоні бойових дій). Казенні палати і казначейства українських губерній та їх повітів рекрутували зі своїх лав фахівців для роботи в органах польових казначейств, що утворювалися на фронтах, в арміях та корпусах. Польові казначейства формувалися і на західноукраїнських територіях, котрі займалися Росією, як казали військові, «за правом війни», чи «звільнювалися і приєднувалися з іншими ісконно-руськими місцевостями», як твердили «бійці ідеологічного фронту» самодержавства.

Управління Галичиною та Буковиною, окупованими російською армією в ході бойових дій проти Австро-Угорщини, регулювалося ст.11 Положення про польове управління військ у военний час, де передбачалося зайняті області супротивника приєднувати до найближчих військових округів або на їх терені створювати самостійні військові генерал-губернаторства. На підставі цього документа було розроблене «Тимчасове положення про управління областями Австро-Угорщини, зайнятими за правом війни», де мова йшла про запровадження посад військового генерал-губернатора, губернаторів, градоначальників і начальників повітів, що відбивало намагання російського уряду створити чітку владну вертикаль. Остаточо питання було вирішено після проголошення наказу Верховного головнокомандувача від 29 серпня 1914 р. про створення тимчасового військового генерал-губернаторства Галичини, територію якого склав розташований в Австро-Угорщині театр бойових дій.

Запроваджена в Галичині організаційна схема управління створювала передумови для необмеженої диктатури. Призначений на посаду тимчасового військового генерал-губернатора Галичини генерал-лейтенант граф Бобринський згодом став також начальником Львівського гарнізону. Зосередивши в своїх руках надзвичайні владні повноваження у цивільній та військовій сфері, тимчасовий військовий генерал-губернатор реалізовував їх шляхом видання обов'язкових постанов і наказів, що мали виконуватися цивільним населенням і військовими чинами. Контроль за реалізацією цих норм покладался на штаб військового генерал-губернатора, адміністрації губернаторів і градоначальників [2, с.13-14]. Формувалися і органи управління фінансами, передусім казначейства.

Так, за взаємодії з Тернопільським губернатором 7 січня 1915 р. відкрило свої операції Тернопільське польове казначейство на чолі з казначеєм Петліним [4, арк.6]. Як правило, «вік» таких казначейств був недовгий. Військова кон'юнктура змушувала їх змінювати дислокацію, чи й взагалі згортати роботу. Уже 23 серпня того ж року внаслідок «невдач на фронтах» казначейство евакуювалося в Київ [4, арк.76]. За два дні воно взагалі було

розформоване. Схожою була й доля інших польових казначейств на західноукраїнському театрі воєнних дій.

Ці органи фінансового управління, що діяли в умовах прифронтової зони, керувалися, окрім загального законодавства, і спеціальними нормативно-правовими актами. Особливу роль відіграло «Положення про польові й кріпосні казначейства», затверджене 13 серпня 1914 р. [4, арк.93-94зв.] Ним визначалися компетенція та штати, розкривалися й конкретизувалися норми «Положення про польове управління військ» щодо фінансових питань та завдань матеріально-технічного забезпечення діючої армії. Зокрема, ст.2 «Положення про польові й кріпосні казначейства» надавала головному казначею армії фронту (окремій армії), корпусному казначею окремого корпусу і військово-окружному казначею відносно підпорядкованих фінансових установ ті ж права, які мав у цивільній адміністрації управління казенною палатою. Окрім того, вони могли: з дозволу міністра фінансів покладати витрати польових управлінь на місцеві казенні палати і казначейства; а також, за погодженням із головним начальником постачання перекладати ті чи інші витрати з одного польового казначейства на інше. В умовах війни і фінансової кризи загальнодержавного характеру, яка «показала» свої ознаки фахівцям уже в перші місяці після початку «світової бойни», неорганізованість і хаос права, більше проникали і в середовище військових та фінансових службовців на території українських губерній. Тому час від часу на додаток до існуючих нормативно-правових актів додавалися суворі інструкції, як та, котру видав уже 19 липня 1914 р. головний казначей Південно-Західного фронту: «...головним обов'язком польового казначея ставиться мати суворий нагляд за тим, щоби у ввіреному йому казначействі завжди знаходилася готівка у кількості, достатній, для усіх операцій казначейства» [3, арк.3]. Досягти керованості процесами вдавалося далеко не завжди.

У кінці жовтня 1914 р. головний казначей Південно-Західного фронту мало не лаяв своїх підлеглих з армії за несвоєчасне і неякісне подання оперативної звітності. Були випадки, коли ця звітність надсилалася до ... зовсім непричетних до цього установ, наприклад, до Київської контори Державного банку [3, арк.21].

Ускладнилися і завдання податкових органів. У районі театру бойових дій порядок у цій справі так і не було наведено. Змішалися функції «нової», окупаційної, й «старої», «австрійської» адміністрації. У перші дні окупації Російською армією західноукраїнських земель стягненням зборів і податків з населення відали спеціальні збирачі (екзекутори), до цієї справи залучалися і окремі війти, а також чини поліції. Оподаткування здійснювалося за попередніми, встановленими ще австрійською адміністрацією ставками та відповідною документацією (податковими книгами) [5, арк.57]. Збір податків та інших обов'язкових платежів у бюджет з населення західноукраїнських земель, зайнятих російським військом, за цих умов був покладений на все ті ж польові казначейства [6, арк.1зв.].

Польові казначейства – як фронтове, так і армійські, а також корпусні й кріпосні не надто багато уваги приділяли саме організації податкової

справи, яку вважали, як й інші галузі цивільного управління, другорядною. Як наслідок, посилювалася роль суб'єктивного чинника, майстерності й професіоналізму окремого працівника. На весь Львів – столицю краю – був призначений усього один податний інспектор Качаровський. Чимало зусиль йому довелося витратити на те, щоб знайти первинні документи, на підставі яких належало провести оподаткування. Списки платників за 1913-1914 рр. були сховані в приміщенні Львівського магістрату під купами кам'яного вугілля та дров, де їх і знайшов податний інспектор. Організаційні заходи були проведені ним дуже швидко. Уже 29 листопада 1914 р. до скарбниці почали надходити податки. До середини травня Качаровський зібрав (вірніше, організував зібрання) 663304 крон. Фактично зборами під наглядом податного інспектора займався магістрат, що отримував за вказівкою генерал-губернатора частку у розмірі ... лише 5% від загальної суми. Реально ж місцеве самоврядування Львова мало ще менше – близько двох відсотків суми зібраних податків [5, арк.65зв.].

Незважаючи на те, що Положенням 13 серпня 1914 р. функції казенних палат мали виконувати фронтові та армійські польові казначейства, ця сторона казенного управління фінансами також мала прогалини. Відтак, згадуваний податний інспектор Качаровський організував у Львові роботу своєї канцелярії таким чином, що вона виконувала окремі функції губернської казенної палати [5, арк.66]. Окрім того, «для розгляду різного роду клопотань і заперечень ... було утворене особливе присутствіє, члени якого фактично виконували обов'язки обізнаної особи. Особи ... запрошувалися за вказівкою президента Львова з числа почесних громадян міста... Всіх засідань відбулося 28» [5, арк.66].

Станом на 17 травня 1915 р. по Львову нараховувалося 8039 платників: промислового податку – 1542, подомового – 1901, прибуткового – 1542, рентного – 135, поземельного – 2. Податки стягалися тільки за 1914 р. Зберігалася стара, австрійська система оподаткування. Населення Галичини, таким чином, платило австрійські податки в російську скарбницю. Керівництво польового контролю в Галичині, яким було виявлено чимало випадків зловживань або просто нехлюйства у фінансовому господарстві, високо оцінило роботу податного інспектора Львова: «у податному відношенні по місту Львову ініціативою і зусиллями одного організатора зроблено багато що» [5, арк.66].

Якщо прямі податки стягалися на території Галичини та Буковини за австрійською системою, то щодо непрямих була інша політика. Традиційно Російська імперія віддавала їм перевагу: «...Акциз на спирт і виробы з нього були головним джерелом бюджетних надходжень в Російській імперії» [7, с.108-109]. Відтак, царат почав насаджувати на західноукраїнських землях загальноросійську акцизну систему, абсолютно чужорідну тут. Так, на час окупації російськими військами в серпні 1914 р. Східної Галичини, згідно з законодавством Австро-Угорської імперії (її австрійської частини Ціслейтанії) тут діяли монополії на тютюн і сіль. Одне з головних багатств краю – нафта – тут обкладалася акцизом, як і горілка та пиво. У кінці року до Львова прибув управляючий акцизними зборами Подільської губернії

Є.К. Істомін з групою урядовців «по акцизному відомству». Він мусив організувати акцизне управління, вивчити стан справ і реформувати стягнення непрямих податків відповідно до російського законодавства. Скільки-небудь успішної діяльності йому організувати не вдалося – уже в червні 1915 р. російські війська відступили з Галичини та Буковини [1, с.93].

З перших днів війни змінилася характеристика роботи органів Державного банку Російської імперії на місцях. Особливо велике навантаження випало Київській конторі. Вона виявилась найбільшою державною кредитною установою в тилу Південно-Західного фронту, а тому виконувала непросте завдання забезпечення театру воєнних дій коштами, передусім готівкою.

Однак, навіть світова війна не змусила управлінський апарат Російської імперії упорядкувати належним чином свою діяльність. Вже 22 вересня 1914 р. польовим казначеям повідомлялось, що: «Внаслідок телеграми Державного банку від 20 вересня ... управління головного казначея армій Південно-Західного фронту дає знати казначействам, що всі казначейства... Південно-Західного фронту з 1 жовтня підпорядковані у касовому відношенні Московській конторі Державного банку, куди з означеного часу й належить направляти звітність щодо банкових операцій. Відносно ж постачання каси грошовою готівкою всі казначейства, незалежно від підзвітності, приписані до Київської контори Державного банку, до якої безпосередньо і слід звертатися за підкріпленням розмінного і обігового капіталу» [3, арк.15]. Що й казати, коли кошти надаються однією установою, а звітність щодо їх використання направляється до іншої (хоча б і належної до тієї самої системи), це на користь справі не йде. Такий підхід суперечить не лише організаційним та правовим принципам банківської справи, а й врешті-решт здоровому глузду.

Справжнім випробуванням стала Перша світова війна і для системи місцевих органів Державного контролю Російської імперії в Україні. Хаос, безладдя в господарських питаннях, казнокрадство, які були притаманні бюрократичній машині Російської імперії ледь не іманентно (досить згадати твори Гоголя чи Салтикова-Щедріна), ще більше посилились саме в ці роки. Про слабкість і неготовність місцевої адміністрації царату до розв'язання нагальних і складних проблем документи зберегли чимало відомостей. Так, у вересні 1915 р. невідомий кореспондент повідомляв з Києва до Санкт-Петербурга (лист був перлюстрований жандармами): «Паніка в Києві викликана не обивателями, а властями. Розпорядження одне одного безглуздіше змінювались щодня. ...Взагалі деморалізація, хабарництво, дезорганізація прямо неймовірні» [Цит. за:8, с.500]. У цих умовах саме місцеві органи Державного контролю залишалися ледь не єдиною інстанцією, котра мусила боротися з порушеннями закону в фінансовій сфері, зокрема у справі постачання діючої армії. При цьому особливе навантаження припало на органи фінансового контролю, сформовані на окупованих російською армією територіях Австро-Угорщини, у першу чергу на землях Галичини та Північної Буковини.

Наказом верховного головнокомандувача великого князя Миколи Миколайовича від 24 жовтня 1914 р. на Західній Україні було створене управління військово-окружного контролера Галичини [5, арк.3]. Управління діяло при адміністрації військового генерал-губернатора і складалося з 8 осіб: військово-окружного контролера, старшого контролера, трьох контролерів, двох помічників контролера та секретаря. Перші ж два місяці роботи показали явну недостатність таких штатів. Перед новоствореним органом, сформованим з мобілізованих працівників різних контрольних палат, постали завдання забезпечити фінансовий контроль за діями військових та цивільних установ, а також на понад 2200 км залізниць. 25 грудня 1914 р. штат управління контролю було збільшено ще на 12 одиниць: два старших контролери, 4 контролери та 6 помічників контролера [5, арк.3]. Основну нормативно-правову базу роботи управління склали статті 664 і 575-582 Положення про польове управління військ від 16 липня 1914 р. і Положення про предмети і порядок дії польового контролю від 13 жовтня 1914 р. (додаток 11 до ст.361 Положення про польове управління військ).

За свідченням військово-окружного контролера Галичини, джерелом основного навантаження на підпорядкований йому особовий склад контролю стали залізниці, а також органи цивільного управління, які сформувались на зайнятих «за правом війни» (у термінології міжнародного права того часу) територіях, зокрема «лісового відомства» [5, арк.3зв.].

Великі обсяги роботи з обслуговування залізниць змусили керівництво управління військово-окружного контролю виділити більшість працівників саме на цю ділянку роботи. Фінансовий контроль на залізницях здійснювали 12 службовців на чолі зі старшим контролером. У його підпорядкуванні були 5 контролерів, між якими було поділено всю довжину залізниць, тобто вони фактично працювали дільничними контролерами. Два працівники контролю обслуговували головні львівські залізничні майстерні, служби тяги, майстерні служби телеграфу, центральну електростанцію Львова, головний склад матеріальної служби і склад палива. Решта 4 чиновники були зайняті «...наступною ревізією та всіма документами, пов'язаними з документальною ревізією» [5, арк.5зв.].

У той же час, згідно з мотивованими пропозиціями військово-окружного контролера мінімальний штат управління для того, щоб охопити фінансовим контролем військове господарство, фінансову і господарську звітність, ревізію витрат залізниць, мав складати 48 одиниць. Бюрократична тяганина, від якої навіть в умовах війни не були вільними ні Військове міністерство, ні Міністерство фінансів Російської імперії, зробила свою справу. До відступу російських військ з Галичини у 1915 р. нові штати так і не були введені. Недарма військово-окружний контролер доповідав Державному контролерові Російської імперії, акцентуючи увагу на явну нестачу персоналу: «Після цього стануть ясними і зрозумілими причини частих відмов місцевого контролю не лише від масових запрошень військового відомства бути присутнім при різних перевірках і прийманнях в усіх пунктах Галичини, але за абсолютним нестатком ревізійних сил навіть і від та-

ких робіт, які повинні були перебувати під неодмінним і пильним фактичним контролем» [5, арк.6].

Таким чином, спроби організації цивільного і військового фінансового апарату Російської імперії на окупованих західноукраїнських землях (що на той час юридично входили до складу Австро-Угорської імперії) показали кризовий характер, недовершеність фінансової політики царату в роки Першої світової війни. Тут вона відзначалася непослідовністю – скільки-небудь продуманих і системних заходів щодо узгодженого формування фінансової адміністрації започатковано і проведено не було. Функції та компетенція цивільного і військового управління фінансами перетиналися і дублювалися. Податкова політика мала суперечливий характер. Якщо щодо прямих податків зберігалася австрійська система справляння, то непрямі намагалися стягати за російським законодавством. Установи Державного банку на окупованих землях створено не було, відтак органи державної влади та військові частини обслуговувалися територіально віддаленою Київською конторою.

Відносна розвиненість і стабільність довоєнного фінансового апарату Російської імперії зіткнулася з казнокрадством і формалізмом військового відомства. Державний контроль, організований на західноукраїнських землях, в цілому сумлінно виконував свої функції, але не мав достатніх правових важелів для того, аби навести порядок у фінансових справах прифронтової зони.

Список літератури: 1. Жвалюк В.Р. Податкові органи Російської імперії в Україні у другій половині XIX – на початку XX ст.: Організаційно-правові засади діяльності. К., 2001. 2. Москаль Г.Г. Інститут тимчасового генерал-губернатора в Україні у кінці XIX – на початку XX ст.: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Х., 2002. 3. Центральний державний історичний архів України, м. Київ (ЦДАК). Ф.431. Оп.1. Спр.30. 4. ЦДАК. Ф.434. Оп.1. Спр.16. 5. ЦДАК. Ф.378. Оп.1. Спр.1. 6. ЦДАК. Ф.431. Оп.1. Спр.31. 7. Гончарук В.Я. Правове регулювання виробництва і обігу спиртних напоїв у Російській імперії в кінці XVIII – на початку XX ст. Х., 2002. 8. Лейберов И.П. Патриотические настроения, их проявления и угасание в годы первой мировой войны (1914-1918)//Проблемы социально-экономической и политической истории России XIX – XX веков. СПб., 1999. С.497-501.

Надійшла до редколегії 04.05.04

О.В. Мороз

СТАНОВЛЕННЯ РИНКУ ЦІННИХ ПАПЕРІВ У РОСІЙСЬКІЙ ІМПЕРІЇ ТА ЕТАПИ ЙОГО РОЗВИТКУ (НА МАТЕРІАЛАХ УКРАЇНСЬКИХ ГУБЕРНІЙ)

Формування ринкової економіки, невід'ємною частиною якої є фонд цінних паперів, є матеріальною основою створення в Україні громадянського суспільства та однією з важливих умов реалізації курсу на інтеграцію нашої країни в європейську спільноту. Тому сьогодні є досить актуальними питання побудови ринку цінних паперів з урахуванням вітчизняного досвіду. Для уникнення помилок, які були допущені в минулому, необхідно вивчити насамперед становлення ринку цінних паперів у Російській імперії та