



**Тетяна Василівна Безрук,**  
*аспірантка*  
*Маріупольський державний університет*

УДК 340.15

## **ДВНАДЦЯТЬ ПУНКТИВ БРИГАДИРА С. ВЕЛЬЯМІНОВА – ПРОЕКТ РЕФОРМУВАННЯ ПОДАТКОВОЇ СИСТЕМИ Й УПРАВЛІНСЬКОГО АПАРАТУ ГЕТЬМАНЩИНИ У 1722–1727 РОКАХ**

У статті розглядаються причини підготовки та зміст архівної знахідки – «Дванадцяти пунктів» бригадира С. Вельямінова. Показано, що спрямованість фінансової політики російського уряду належала до більш загальної проблеми україно-російських відносин і ролі в них особистісного чинника. Головна мета доповідної записки С. Вельямінова полягала у проведенні реформи податкової системи Гетьманщини й у створенні перехідної моделі управління, яка полегшувала б процес інкорпорації Козацько-гетьманської держави до складу Російської імперії. Текстуальний аналіз документа дозволив умовно поділити його на 3 частини, в яких вирішуються питання проведення податкової реформи, змін в управлінському апараті Гетьманщини, притягнення до кримінальної відповідальності за деякі види державних злочинів і взаємного переходу з козацтва до поспільства.

*Ключові слова:* Дванадцять пунктів, С. Вельямінов, Козацько-гетьманська держава, реформа податкової системи, управлінський апарат, Малоросійська колегія, козацька старшина.

Актуальність теми дослідження пов'язана з необхідністю пошуку шляхів зміцнення міжнародного і стабілізації внутрішнього політичного становища, що зумовлює звернення до історико-правового досвіду, накопиченого у процесі розвитку української державності. Ось чому інтерес до вивчення українсько-російських відносин у фінансовій сфері за часів так званого «міжгетьманства» (1722 – 1727 рр.) не є випадковим. У зазначений період політика інкорпорації Гетьманщини до складу Російської імперії набула цілеспрямованого характеру. Одним з головних її здобутків стало прийняття 16 квітня 1723 р. імператорського указу на підставі доповідної записки президента Малоросійської колегії, бригадира С. Л. Вельямінова. В історичній літературі

цей документ отримав назву «Дванадцять пунктів» С. Вельямінова. Записку було знайдено у Харківському архіві і введено до наукового обігу у 80-х роках ХІХ ст. зною дослідницею О. Я. Єфименко (1848-1918 рр.) – першою жінкою, що одержала ступінь російського доктора історії «honoris causa». Однак до цього часу названий документ з точки зору започаткування ним податкової реформи в Гетьманщині не ставав предметом спеціального дослідження вченими-юристами.

Аналіз публікацій засвідчив, що на сьогодні єдиним помітним дослідженням «Дванадцяти пунктів» С. Вельямінова залишається однойменна історико-правова праця О. Я. Єфименко [3]. Побіжний аналіз цього документа знаходимо також у працях М. С. Грушевського, І. М. Джиджори, М. Є. Слабченка, Л. О. Окиншевича, В. М. Горобця й З. Когута.

Метою цієї публікації є розкриття історико-правових передумов реформування податкової системи й управлінського апарату Козацько-гетьманської держави в 1722 – 1727 рр., підґрунтям чого послужили «Дванадцять пунктів» С. Вельямінова.

Викладення матеріалів дослідження слід розпочати з розгляду суспільно-політичної обстановки, що зумовила підготовку «Дванадцяти пунктів» С. Вельямінова. Основними чинниками правотворчості в цей історичний період була політика російсько-імперської влади, спрямована на ліквідацію української державності, а також її прагнення до збільшення фінансових надходжень від Гетьманщини до імперської скарбниці.

У розглядуваний історичний період Російська держава перебувала у стані постійних військових конфліктів зі своїми достатньо могутніми сусідами – Оттоманською Портою, Річчю Посполитою, Швецією. Цілком зрозуміло, що ліквідація Гетьманщини могла викликати невдоволення цих держав і призвести до формування антиросійської коаліції, протистояти якій на той момент Російська держава не змогла б самотійно. Певним доказом на користь цієї версії служить згода Петра І на обрання нового гетьмана навіть після переходу І. Мазепи на бік шведів. В іншому випадку відсутність гетьмана могла б активізувати антиросійські настрої серед українського населення. З огляду на це в доповідній записці президента Малоросійської колегії С. Л. Вельямінова окреслено план поступової ліквідації Гетьманщини головним чином шляхом реформування її управлінського апарату й суттєвого обмеження фінансової самостійності.

Нарівні із цим проект С. Вельямінова вирішував більш нагальне для Росії питання – ефективно наповнення імперської скарбниці за рахунок грошових надходжень від Гетьманщини. У зв'язку із цим треба відмітити тяжке фінансове становище імперії у той час, викликане виснажливою Північною війною, що тривала впродовж 20 років (1700 – 1721 рр.), розбудовою Петербурга, будівництвом нового флоту на Балтиці, низки фортець, утриманням чисельної армії, потребою заручення підтримкою польського короля Августа ІІІ та іншими обставинами.

Уперше питання про необхідність сплати населенням Гетьманщини податків до царської скарбниці постало після проведення Переяславської ради (1654 р.) й підписання Березневих статей. Але найбільш інтенсивне регулювання податкових відносин з Гетьманщиною розпочалося за часів правління Петра I.

Важливо наголосити на тому, що спрямованість фінансової політики російського уряду належить до більш загальної проблеми українсько-російських відносин і ролі в них особистісного чинника. Наочним прикладом цього служить проект С. Вельямінова. Справа в тому, що імператор-самодержець, який мав необмежену владу в Російській державі, відчував особливу ненависть до козацької України, її демократичних традицій і навіть називав Запорозьку Січ «змійним гніздом». Цілком зрозуміло, що такі настрої верховного правителя сприймалися як безпосередня вказівка для його підлеглих. Ця тенденція добре простежується на прикладі діяльності президента Малоросійської колегії, бригадира С. Вельямінова, якого можна вважати ініціатором податкової реформи на теренах Гетьманщини. Передання управління Гетьманщиною С. Вельямінову не було випадковим. Цей керівник вирізнявся особливо жорстким характером, завзятістю і старанністю. Час підготовки записки припадає на період «міжгетьманства», що розпочався по смерті 3 липня 1722 р. гетьмана І. Скоропадського. Зазначеною обставиною вміло скористався С. Вельямінов, підготувавши на ім'я імператора 31 квітня 1723 р. доповідну записку, що мала на меті значне розширення повноважень Малоросійської колегії (в тому числі в бюджетно-податковій сфері) за рахунок звуження прерогатив гетьмана й козацької старшини.

За даними І. М. Джиджори, досліджуваний документ було складено наприкінці 1722 р., оскільки вже в січні 1723 р. С. Вельямінов їздив з ними до Петербурга [2, с. 100]. При цьому науковець зазначав, що 31 березня 1723 р. бригадир подав записку імператорові, який 5 квітня 1723 р. ознайомився з нею й наклав резолюцію по кожному з її пунктів. З огляду на це доцільно розглянути зміст останніх і причини, що спонукали С. Вельямінова звернутися з ними до імператора.

У п. 1 цього документа констатується невідповідність між сумою доходів, фактично отримуваних від податків з полків і сотень, та очікуваним російською владою розміром надходжень до імперської скарбниці. У зв'язку із цим його автор запитує імператора, у який спосіб збирати податки з полків, і сам же пропонує декілька варіантів. Перший – збирати так само, «як було в минулому році», коли збирачі повідомили про різні обсяги надходжень. Другий – збирати, як це робилося «по-давньому», тобто з усіх полків стягувати фіксований розмір податків. Відповідь імператора складалася із 2-х указівок: збирати так само, як це робилося раніше, але розмір винагороди збирачів залишити в такому ж обсязі, як це було за Б. Хмельницького.

У п. 2 записки пропонується поширити такі види податків, як покухове, показанщина, межова й тютюнова десятини, збір з млинів та інші збори, поши-

рені на всі верстви населення Гетьманщини. При цьому зазначимо, що деякі податки, наприклад, медова й тютюнова десятини, мали локальний характер і збирались лише в окремих полках. Приміром, тютюнова десятина збиралася з Гадяцького й Ніжинського полків, тобто на тих землях, де кліматичні умови дозволяли вирощувати тютюн.

Запровадження цього пункту означало ліквідацію податкового імунітету для старшинського прошарку, бунчукового товариства, осіб духовного звання й монастирів, позаяк раніше обкладенню цими видами податків підлягали лише посполиті й частково козацтво. Таке нововведення кардинально змінювало систему податкових відносин, що склалась у Гетьманщині після Національно-визвольної війни, коли козацтво, як привілейований стан, було повністю звільнено від сплати прямих і частково непрямих податків.

У п. 3 вирішувалися питання, пов'язані з відкупамі, тобто переданням прав на тимчасове збирання окремих податків на певній території. Згідно з пропозицією С. Вельямінова відкупи мали надаватися за дозволом Малоросійської колегії без погодження з урядом Гетьманщини.

Не залишилися без уваги автора цього документа і проблеми, пов'язані зі збиранням окремих видів податків, у тому числі покухового – за торгівлю вином, що знайшло відображення в п. 4. Зазначимо, що «покухове» справлялося лише з виробленої на території Гетьманщини горілки, а горілчана продукція, що відправлялася на продаж до Росії, обкладалася «скатним», що стягувався з кожної бочки. Ураховуючи добре розвинене на території України винокуріння, бригадир пропонує підвищити ставку податків на цей вид діяльності, замінюючи «скатний» податок на вигідніший – «покуховий».

Колонізаторські амбіції російської влади добре відбиті у п. 5, у якому С. Вельямінов запропонував на загальних умовах надавати в імперську скарбницю доходи від податків, зібраних з Київської ратуші, тобто з органу місцевого самоврядування, що суперечило нормам магдебурзького права, яке діяло в Гетьманщині. Самостійність київського магістрату у вирішенні місцевих справ, у тому числі і щодо податків, була передбачена царськими привілеями, надання яких підтверджувалося раніше підписаними українсько-московськими договорами. Тому у своїй відповіді на зазначену пропозицію С. Вельямінова імператор не наважився на порушення існуючих з гетьманами домовленостей і наказав вимагати з київського магістрату лише звіту про його витрати.

Ураховуючи відсутність гетьмана, С. Вельямінов пропонує продовжити збирання податків, що раніше надходили до гетьманової скарбниці, у грошовій і натуральній формах. У п. 6 бригадир запитує думку Петра I, чи слід продовжувати такі збори й куди направляти зібране. Справа в тому, що при вступі на посаду гетьманам надавалися певні маєтки (володіння), податки від яких потрапляли до їх особистої скарбниці. У своїй відповіді імператор наказав продовжити збирання цих податків, але не натуральними платежами, а виключно грошима.

Бажаючи збільшити доходи, одержувані з Гетьманщини, С. Вельямінов у п. 9 записки пропонує посилити контроль за збирачами податків. Із цієї метою він підкреслює необхідність введення в кожному полку посади контролерів з «людей добрих» з метою посилення нагляду за цими збирачами. Цей пункт здобув схвальний відгук монарха: він наказав призначати контролерів із числа унтер-офіцерів російської армії, що вийшли у відставку.

Пункт 10 присвячено питанню обмеження влади генеральної старшини стосовно податкових повноважень. Формальним приводом для появи цього пункту послужив виданий 15 грудня 1722 р. разом з П. Полуботком і старшиною універсал щодо наведення порядку в деяких полках Гетьманщини. Справа полягала в тому, що непомірні податки, свавілля старшин, усілякі побори призвели до невдоволення населення Гетьманщини і його відмови від виконання повинностей. Цією ситуацією і скористався С. Вельямінов, який раніше оголосив козацькій старшині про заборону в таких випадках арештів і публічних покарань. У розглядуваному пункті він має на меті загострення відносин між старшиною й населенням, тож пропонує російській владі підтримувати посполитих у випадках розгортання конфлікту зі старшиною й обмежити козацьку верхівку в застосуванні деяких покарань. Цілком зрозуміло, що потреба в підтримці народних повстань була зумовлена виключно політичними міркуваннями і прагненням російської влади посилити внутрішній конфлікт у Гетьманщині. У дійсності ж переважна більшість таких повстань наштовхувалася на жорстокий опір. Яскравим прикладом цьому можна назвати організовану Петром I розправу з учасниками повстання К. Булавина, наслідком якої стали масові катування мирного населення гетьманської столиці Батурина російськими військовими під головуванням О. Д. Меншикова.

У відповідь на скаргу С. Вельямінова щодо зловживань з боку козацької старшини імператор виявив намір викликати до Петербурга полковника П. Полуботка, старшин В. Савича й І. Черниша для розгляду справи.

У п. 11 бригадир доповідає імператору, що представники козацької старшини не бажають виконувати розпорядження Малоросійської колегії й відмовляються подавати відомості, необхідні для збирання податків, а саме про чисельність реєстрових козаків, місця розташування розквартированих полків, число дворів тощо. У такий спосіб старшина чинить перешкоди Малоросійській колегії у збиранні встановлених податків.

У змісті п. 11 відображено гостре протистояння між козацькою старшиною й Малоросійською колегією, причиною якого було ігнорування останньою розпоряджень ставлеників російської влади. При цьому головним опозиціонером останній бригадир називає П. Полуботка. Крім того, за тогочасним порядком накази Колегії доводилися до відома населення виключно через Генеральну військову канцелярію, а значить, мали відповідати волі української влади. За таких обставин С. Вельямінов апелює до імператора з проханням уповноважити Колегію контролювати рішення генеральної старшини й полкових урядів. На це Петро I відреагував запровадженням істотних змін в управлін-

ському апараті Гетьманщини, підпорядкувавши Генеральну військову канцелярію Малоросійській колегії, яка тепер одержувала право безпосереднього контролю за полковими урядами й канцеляріями.

Таким чином, станом на 1722 р. унаслідок прийняття імператорських указів у деяких полках Гетьманщини утворилося реальне двовладдя, що особливо заявило про себе в містах Стародуб, Чернігов, Переяслав і Полтава, куди імператором були призначені коменданти, але продовжували діяти й козацькі полкові уряди.

Продовжуючи реформування системи управління Гетьманщиною, воліючи остаточно ліквідувати залишки її державності, С. Вельямінов у п. 12 записки пропонує видати імператорський указ про те, що всі розпорядження Малоросійської колегії повинні виконуватися на місцях негайно, без жодних застережень і без урахування думки козацької старшини. На додаток до цього рекомендувалось уповноважити комендантів контролювати всю переписку Генеральної військової канцелярії і полкової старшини шляхом звіряння їх документів з універсалами, одержуваними від Малоросійської колегії. Імператор погодився із цим пунктом і заборонив козацькій старшині будь-що вирішувати без згоди Колегії, а до того ж старшини рішення не підлягали виконанню на місцях.

Здійснюючи комплексний аналіз доповідної записки С. Вельямінова, не можна оминати увагою 2 пункти, які хоча й не стосувалися реформи податкової системи чи управлінського апарату Гетьманщини, проте вирішували не менш резонансні питання. Наприклад, у п. 7 ідеться про порядок кримінального провадження у справах про непристойні висловлювання на адресу імператора, що вважалося серйозним злочином. За тогочасним законодавством такі дії кваліфікувалися як образа імператорської особи і за них передбачалося суворе покарання. З урахуванням цього в п. 7 бригадир звертається до Петра I з питанням, як чинити з «малоросійськими обивателями», затриманими за такі дії. У своїй відповіді імператор указав на необхідність проведення дізнання і з'ясування причин невдоволення. За наявності «злого умислу» в цих висловлюваннях винних рекомендується покарати, а за його відсутності – відпустити, не караючи. З огляду на невизначеність формулювання поняття «злий умисел» Малоросійська колегія отримала широкі можливості для зловживань й використання покарань проти мешканців Гетьманщини, що висловлювали своє негативне ставлення до російської влади.

У п. 8 С. Вельямінов пропонує вирішення чи не найважчого питання про перехід козаків у посполиті і навпаки. Названа проблема виникла одразу після утворення Козацько-гетьманської держави. Як підкреслювала О. Я. Єфименко, багато гетьманів намагались розв'язати цю проблему шляхом видання відповідних універсалів з метою врегулювання таких переходів, але остаточно це питання так і залишилося відкритим [3, с. 171]. С. Вельямінов, не бажаючи піти шляхом правового усунення проблеми, розглядає її поверхнево, використовуючи її на шкоду інтересам козацької старшини.

У своїй відповіді Петро I указав на потребу вписати в козацькі реєстри тих мешканців Гетьманщини, батьки й діди яких раніше входили до цих реєстрів. Таке рішення, як указував І. М. Джиджора, вносило ще більшу плутанину в розв'язання зазначеної проблеми, позаяк такий перехід був пов'язаний з вирішенням аграрного питання [2, с. 104]. Згідно з нормами козацького звичаєвого права козак мав право продати чи передати у будь-який інший спосіб свою землю посполитому. У свою чергу, посполитий, який був особисто вільним, при отриманні козацької землі мав право переходу до козацтва, тобто бути записаним у козацький реєстр. При цьому козак, який купив чи отримав у спадок або як придане землю посполитого, міг вийти з реєстру і стати посполитим. За даними О. Я. Єфименко, усунути цю проблему по суті вдалося лише з прийняттям у 1739 р. указу імператриці Анни Йоганівни про невідчужуваність козацької землі особами, які не належали до козацького стану.

Серед наслідків, які мав розгляд імператором доповідної записки С. Вельямінова, необхідно назвати виклик до Петербурга, проведення слідства й ув'язнення в Петропавлівській фортеці групи старшин у складі наказного гетьмана П. Полуботка, полковників В. Савича й І. Черниша. У монографічному дослідженні «Присмерк Гетьманщини: Україна в роки реформ Петра I» В. М. Горобець наводить дані про хвилю арештів і звільнень з урядів, що прокотилась Гетьманщиною у грудні 1723 р. – лютому 1724 р. за підготовленими Малоросійською колегією списками [1, с. 155]. Таким чином, російсько-імперська влада вжила комплекс заходів, спрямованих на усунення своїх головних супротивників, які могли б протидіяти інкорпорації Гетьманщини до складу Російської держави. Разом із тим імператорський указ від 16 квітня 1723 р. закріпив запропоновану С. Вельяміновим нову податкову систему й запровадив зміни до механізму управління Гетьманщиною.

За змістом статті можна зробити такі висновки.

1. Головна мета доповідної записки С. Вельямінова полягала у проведенні реформи податкової системи Гетьманщини й у створенні перехідної моделі управління, яка полегшувала б процес інкорпорації Козацько-гетьманської держави до складу Російської імперії.

2. Завданням реформи бюджетно-податкової системи Гетьманщини було створення організаційно-правового механізму максимального залучення доходів до імперської скарбниці шляхом зміни порядку оподаткування, збільшення ставок існуючих податків, введення нових їх видів, а також запровадження посади контролерів за їх збирачами.

3. Текст документа можна умовно поділити на 3 частини. Перша (найбільша) частина, що включає пункти 1–6, 9–11, присвячена питанням проведення податкової реформи. Вона свідчить про винахідливість С. Вельямінова в розробленні нормативних положень, спрямованих на пограбування українського народу російсько-імперською владою. Друга частина (пункти 9–12) охоплює пропозиції щодо змін в управлінському апараті Гетьманщини шляхом передання владних повноважень Генерального уряду Малоросійській колегії.

У третій частині (пункти 7, 8) вирішуються питання впорядкування взаємних переходів з козацтва до поспільства й застосування заходів відповідальності за образу імператорської особи.

4. З метою відсторонення козацької старшини від влади і проведення реформи управління Гетьманщиною, спрямованої на остаточну ліквідацію української державності, С. Вельямінов зробив донос на П. Полуботка як головного представника «опозиції», наслідком чого стало ув'язнення групи старшин на чолі з наказним гетьманом до Петропавлівської фортеці.

**Список літератури:** 1. Горобець В. М. Присмерк Гетьманщини : Україна в роки реформ Петра I : монографія / В. М. Горобець. – К.: Ін-т історії України НАНУ, 1998. – 323 с. 2. Джиджора І. М. Україна в першій половині XVIII віку. Розвідки і замітки : монографія / І. М. Джиджора ; передм. М. Грушевського. – К.: НАН України, 1930. – 172 с. 3. Єфименко А. Я. Дванадцять пунктів Вельямінова / А. Я. Єфименко // Киевская старина. – К.: Год седьмой. – Т. XXIII. – 1888. – С. 163–182.

### **ДВЕНАДЦАТЬ ПУНКТОВ БРИГАДИРА С. ВЕЛЬЯМИНОВА – ПРОЕКТ РЕФОРМИРОВАНИЯ НАЛОГОВОЙ СИСТЕМЫ И УПРАВЛЕНЧЕСКОГО АППАРАТА ГЕТМАНЩИНЫ В 1722 – 1727 ГОДАХ**

**Безрук Т. В.**

В статье рассматриваются причины подготовки и содержание архивной находки – «Двенадцати пунктов» бригадира С. Вельямина. Показано, что направленность финансовой политики российского правительства относилась к более общей проблеме украинно-российских отношений и роли в них личностного фактора. Главная цель докладной записки С. Вельямина заключалась в проведении реформы налоговой системы Гетманщины и в создании переходной модели управления, которая облегчала бы процесс инкорпорации Казацко-гетманской державы в состав Российской империи. Текстуальный анализ документа позволил условно разделить его на 3 части, в которых решаются вопросы проведения налоговой реформы, изменений в управленческом аппарате Гетманщины, упорядочения взаимных переходов из казачества в посольство и привлечения к уголовной ответственности за некоторые виды государственных преступлений

*Ключевые слова:* Дванадцять пунктів, С. Вельямінов, Казацко-гетманська держава, реформа податкової системи, управлінський апарат, Малоросійська колегія, казача старшина.

### **«TWELVE POINTS» BY BRIGADIER S. VELYAMINOV – THE PROJECT OF REFORMING THE TAX SYSTEM AND ADMINISTRATIVE APPARATUS OF HETMAN-RULE IN 1722 – 1727**

**Bezruk T. V.**

The article examines the reasons for the preparation and content of position paper – «The Twelve points» by brigadier S. Velyaminov, that was found in Kharkiv archives and introduced to the scientific community in the 80-s of the XIX century by famous pre-revolutionary scholar A. Y. Yefymenko (1848 – 1918). It is shown that the orientation of the financial policy of the Russian government belonged to the more general problem of ukrainian-russian relations and the role of personal factor in it. The main purpose of the position paper by S. Velyaminov was, first, to reform the tax system of Hetman-rule and, secondly, to create transitional management model that would facilitate the incorporation of the Cossack-Hetman state to the Russian Empire.

*Key words:* Twelve points, S. Velyaminov, Cossack-Hetman state, reform of the tax system, the administrative apparatus, Collegium of Little Russia, Cossack foremen.

*Надійшла до редакції 07.02.2014 р.*