

**В.В. Небрат**

### **ПОЛІТИКА УНР У ГАЛУЗІ ГРОШОВОГО ОБІГУ ТА ФІНАНСІВ (до 100-річчя Української революції 1917–1921 рр.)**

*Висвітлено історичні умови та характер заходів УНР у галузі грошового обігу, кредиту, державних фінансів. Розкрито причини неефективності грошово-кредитної та фіскальної політик українських урядів 1917–1919 рр. як суттєвої складової державотворення. Аргументовано зв'язок між економічним суверенітетом, станом державних фінансів і стійкістю політичної влади.*

**Ключові слова:** історія економічної політики, державотворення, Українська народна республіка, грошовий обіг, державні фінанси, економічний суверенітет.

На виконання Указу Президента України від 22 січня 2016 р. Кабінетом Міністрів України прийнято рішення вшанувати на загальнодержавному рівні 100-річчя Української революції – першого досвіду українського державотворення у ХХ столітті [1]. План державних заходів передбачає встановлення у м. Києві пам'ятника Симону Петлюрі, меморіалів та пам'ятних знаків у регіонах, упорядкування поховань учасників Української революції 1917–1921 рр. в Україні та за кордоном, а також спорудження монументу Соборності України у м. Києві. З огляду на значимість подій 1917–1921 рр. для формування національної ідентичності та політичної самосвідомості українського народу, важливість осмислення історичного досвіду національно-визвольної боротьби, усвідомлення та врахування уроків минулого, не менш важливим, ніж вшанування пам'яті, є науковий дискурс щодо економічної та фінансової політики українського державотворення, аналіз причин поразки національних змагань у контексті інституційної спроможності державного будівництва, визначення критичних «провалів» у

взаємодії фінансових, економічних, соціальних, політичних, мілітарних та інших складових Української революції.

Необхідність сучасного звернення до історії економічної діяльності урядів УНР актуалізується ще й тим, що ці питання фактично перебували поза увагою дослідників у радянський час і сьогодні не представлені належно ні в наукових, ані, тим більше, у навчальних виданнях. Якщо для попередніх етапів розвитку історико-економічних досліджень (1930–1950-і роки; 1960–1980-і роки) таке «випадіння» з кола досліджуваних проблем легко пояснити «соціальним замовленням карикатурного представлення всіх антибільшовицьких сил» [2, с. 299], ігноруванням самого факту Української революції 1917–1921 рр., Української держави та, відповідно, її економічної політики, то для доби державної Незалежності замовчування цих подій не знаходить виправдання. Ідеологічний контекст цієї проблематики підсилює актуальність і важливість її розроблення за сучасних умов у триєдності теоретичної, світоглядно-виховної та практичної складових.

Історичними джерелами дослідження економічної політики українського уряду періоду державотворчих змагань 1917–1921 рр. слугують архівні матеріали, збірники документів Центральної ради, мемуаристика та наукові праці учасників тих подій, зокрема Б. Мартоса [3], П. Скоропадського [4], Х. Лебідь-Юрчика [5]. Варто зазначити, що більшість діячів та істориків українського руху, які перебували в еміграції, оминали проблематику становлення податкової системи, регулювання грошового обігу та банківської діяльності. Зокрема, у працях Д. Дорошенка, І. Феценка-Чопівського, П. Христюка, В. Винниченка, М. Грушевського майже не згадується діяльність українських урядів у галузі грошово-фінансового господарства, що доволі показово. Лакуну в дослідженнях фінансового будівництва зазначеного періоду останнім часом частково заповнюють розвідки істориків, що мають переважно історіографічний характер [6–8]. У сучасній історико-економічній літературі заходи фінансово-економічної політики українського державотворення отримали висвітлення у контексті дослідження ринкових та антиринкових перетворень вітчизняного господарства [2, с. 299–310; 9, ч. 2, с. 32–35], історії формування наукових поглядів на податки, витрати держави, бюджет та державний кредит в Україні [10, с. 329–347], побудови системи державних фінансів [11].

Ця публікація присвячена аналізу економічної політики в галузі грошового обігу та фінансів, визначенню державотворчої ролі цієї сфери з огляду на досвід минулого та загрози сьогодення.

Формування власної економічної політики та фінансових інститутів стало важливою проблемою на шляху до незалежності Української держави. Перші кроки щодо створення своєї автономної фінансової системи були зроблені керівництвом Української Центральної ради, коли Україна не мала ні своїх грошей, ні своїх податків, ні свого банку, натомість вона фінансово повністю залежала від Росії. У квітні 1917 р. на другому загальному зібранні Центральної Ради було ухвалено фінансовий план, що передбачав запровадження «національного оподаткування всього українського народу на принципі поступово-подоходного налогу» [12, с. 2–3]. Втілення в життя цього плану мало створити міцне підґрунтя для забезпечення фінансової самостійності, розбудови державних інституцій та реалізації заходів економічної політики. На жаль, це рішення, як і більшість інших ухвал Центральної Ради, мало суто декларативний характер. Захоплені перипетіями відносин з Тимчасовим урядом, сподіваннями на демократичні перетворення в Росії та формування представницьких органів влади, що нададуть Україні широку автономію, провідні діячі тогочасного українського політикуму вели дискусії про партійний склад комісії Центральної Ради з економічних питань, зволікаючи з практичним їх вирішенням.

Російський уряд виявляв цілковиту байдужість і, зрештою, був зацікавлений у грошовій кризі в Україні, позаяк вона оприявнювала неспроможність українських політиків до вирішення серйозних фінансово-економічних питань і, відповідно, неможливість від'єднання від Росії. Зрештою, під тиском обставин Центральна рада виступила з гаслом створення української державної скарбниці як атрибуту державності та основи економічної незалежності. У Першому Універсалі проголошувалося: «До цього часу український народ усі кошти віддавав у Всеросійську Центральну казну... Ми, Українська Центральна рада, приписуємо всім організованим громадянам сіл і городів, усім українським громадським управам і установам з 1-го числа місяця липня (юля) накласти на людність особливий податок на рідну справу і точно, негайно, регулярно пересилати його в скарбницю Української Центральної ради» [13, с. 60]. Однак ніяких практичних дій

по реалізації цього заклик не було здійснено, Україна продовжувала залежати від поставок грошових знаків із Росії.

В умовах політичного та національного протистояння, що розгорнулося в Україні після лютневої буржуазно-демократичної революції 1917 р., виробництво та торгівля прийшли в повний розлад: підприємства зупинилися, припинилася виплата заробітної плати робітникам і службовцям, селяни перестали привозити продукти у міста для торгівлі. Параліч товарообігу, зосередження грошей на руках населення і припинення надходжень до скарбниці утворили замкнене коло, що обумовило колапс фінансового господарства. Для розв'язання цього «гордієва вузла» економічних проблем було ухвалено рішення про створення Генерального Секретаріату Української Центральної ради – головного виконавчого органу державної влади. Секретаріат мав завідувати справами внутрішніми, фінансовими, продовольчими, земельними, хліборобськими, міжнаціональними та ін., виконувати всі постанови Центральної ради, які цих справ торкаються. Очолювати Генеральний секретаріат було призначено письменника, соціал-демократа В.Винниченка, а генеральним секретарем фінансових справ став відомий громадський діяч Наддніпрянщини, член Української Центральної Ради від кооперативних організацій Х. Барановський.

Вже через кілька днів після призначення – 29 червня 1917 р. – відбулася зустріч Генерального Секретаріату з делегацією Тимчасового уряду Росії та обговорення питання про УЦР як крайову владу й проблеми її фінансування. Фактично Центральна Рада, в особі її фінансового комітету, визнавала легітимність оподаткування на користь Російської держави, але зобов'язувала кожну особу, установу та підприємство сплачувати крім того українські податки. Х. Барановський однозначно висловився проти подвійного оподаткування мешканців України на користь загальноросійського та крайового (українського) бюджету та відстоював необхідність фінансової самостійності. Разом з тим, через відсутність політичної волі до активної розбудови апарату державного управління практична діяльність підмінялася безкінечним обговоренням теоретичних аспектів майбутньої податкової системи. При тому замість створення центральних податкових органів та відповідної адміністрації на місцях Генеральним секретаріатом пропонувалося збирати податки силами кооперативів, земських установ, деяких банків тощо [14]. Проте, вже у се-

редині липня українська делегація вела переговори з Тимчасовим урядом щодо підписання Статуту вищого управління Україною, тож про створення самостійної грошово-кредитної та фінансової системи не йшлося.

Предметом дискусій стала пропозиція щодо запровадження посімейного податку на потреби українського уряду та добровільного самооподаткування, проголошеного І Універсалом. Разом з тим не викликало заперечень стягнення прогресивно-подоходного та поземельного податків. Те, що широкі кола населення не будуть платити Центральній Раді на підставі морального обов'язку поряд із законним примусовим обов'язком сплачувати податки Тимчасовому урядові, передбачалося Генеральним секретарем фінансів ще до прийняття законів. Таким чином непослідовна позиція в питаннях політичного устрою України та її взаємин із Росією спричинила абсолютний безлад у фінансових питаннях. Гроші на утримання урядових інституцій та мережі адміністративних органів на місцях діячі Генерального секретаріату планували отримати від Тимчасового уряду.

Політична криза, що розгорнулася у Центральній Раді в серпні 1917 р., зрештою призвела до зміни складу Генерального секретаріату й затвердження на посаді Генерального секретаря фінансів відомого вченого-економіста, професора М. Туган-Барановського. Як представник нового уряду він наполягав на проведенні незалежних від політики Росії соціально-економічних перетворень, виступив ідеологом запровадження в Україні власної грошової одиниці та створення національної фінансової системи [15, с. 174]. Під час виконання М. Туган-Барановським обов'язків Генерального секретаря у фінансових справах вперше в Україні були розроблені найпростіші правила касового виконання доходів і видатків бюджету республіки, а також порядок здійснення обліку грошовий і матеріальних цінностей в організаціях і установах.

У «Декларації» Генерального секретаріату від 29 вересня 1917 р. було визнано необхідність розмежування в напрямі децентралізації загальнодержавних і спеціально-українських фінансів, створення окремого бюджету України, розбудови власної кредитно-банківської системи на чолі з національним Українським банком. Зміна влади в Петрограді внаслідок жовтневого перевороту змусила Центральну Раду зайнятися практичними питаннями фінансово-господарського устрою України як самостій-

ної держави. Після проголошення 19 листопада 1917 р. Третього Універсалу, згідно з яким Україна ставала Українською Народною Республікою в складі федеративної Росії, вже 25 листопада було ухвалено «Закон про виключне право Центральної Ради видавати законодавчі акти УНР». Таким чином Центральна Рада виразно протиставила себе уряду в Петрограді, позбулася політико-юридичного підпорядкування більшовицькій владі. В той же час припинення більшовицькою Росією відправки грошових знаків у райони, контрольовані Центральною радою, призвело до гострого грошового голоду. Генеральний секретаріат в ультимативній формі вимагав від Ради Народних Комісарів прислати грошей. Зрештою, взаємні погрози призвели до того, що російське керівництво постачання грошових знаків до Києва не поновило, а Генеральний секретаріат розпорядився припинити постачання продовольства до Росії.

У грудні 1917 р. було ухвалено низку надзвичайно важливих для національного державотворення законодавчих актів, зокрема Закон «Про Головну скарбницю Української Народної Республіки» та «Про Державний Банк», «Про випуск державних кредитних білетів Української Народної Республіки», що давало урядові Центральної Ради правовий і оперативний простір у безпосередньому вирішенні фінансових проблем [16, с. 14]. Питання про керівництво української владою банківськими закладами, що існували на терені республіки, було давно назрілим. Згідно з ухваленими законами передбачалися такі заходи:

- закласти головну Скарбницю для прийняття та збереження доходів держави;
- усі існуючі на території України губерніальні та повітові казначейства реформувати та підпорядкувати скарбниці УНР;
- Київську контору Государственного банку Російської імперії перетворити в Український Державний банк, який має тимчасово користуватися уставом Государственного банка;
- усі місцеві установи Государственного банка на території Української Народної Республіки реорганізувати у відділи Українського Державного банку [17].

Тим часом ухвалені рішення про ліквідацію Дворянського та Селянського державних банків фактично призвело до розкрадання грошових знаків і цінних паперів із їхніх сховищ. Генеральний секретар військових справ С. Петлюра не впорався з дорученням організувати охорону цих державних установ. Неконтро-

льованість ситуації у банківській сфері погіршувала й без того скрутне фінансове становище української влади. Зрештою, було ухвалено рішення влаштувати обривізування всіх приватних банків, позиками яких Генеральний Секретаріат Центральної Ради користувався з перших днів своєї діяльності [17] та організувати негайний контроль над Дворянським і Селянським банками аби не дозволити вивіз грошей та державних цінних паперів.

Остаточне припинення асигнувань з Петрограду, втрата значної грошової маси з банків внаслідок прямого грабунку, скорочення кількості грошей в обігу, спричинене загальною анархією та недовірою до влади, змушували поставити на порядок денний питання запровадження Україною власних грошових знаків у практичній площині: було ухвалено тимчасовий закон «Про випуск державних кредитних білетів Української Народньої Республіки». Ним визначалося, що випуск кредитних білетів здійснюється Державним банком УНР у кількості, необхідній для нормального грошового обігу. Кредитні білети мали забезпечуватися усім надбанням республіки. У встановленому порядку кредитні білети мали випускатися в карбованцях. Українські кредитні білети оголошувалися законним платіжним засобом. Разом з тим використання російських кредитних білетів не скасовувалося [16, с. 14]. Хоча український уряд намагався взяти під свій контроль і керувати грошово-банківською діяльністю, проте стверджувати, що це йому вдавалося, було б великим перебільшенням. Жодні законодавчі акти не могли повернути в народі довіру до банківських і кредитних закладів, яку було похитнуто революційною анархією та безладом у країні. Для відновлення дієздатності банківської системи, виведення грошового обігу з тіньової сфери, реанімації фінансового ринку необхідно було встановити контроль над державними закладами, організувати й спрямувати діяльність місцевої адміністрації на відновлення нормальних ринкових відносин, забезпечити ефективний захист вкладів і власності взагалі, врешті-решт, опанувати владою в країні та гарантувати її стійкість. Натомість уряд УНР подовжував декларувати необхідність соціально-економічних реформ у напрямі запровадження державного контролю над торговельно-промисловою діяльністю.

Постановою від 20 грудня 1917 р. Генеральний Секретаріат ухвалив усім комерційним закладам м. Києва внести 75% триденної виручки в Київську контору Українського Державного Банку; промисловим підприємствам внести на тих самих умовах всю го-

тівку; кооперативно-кредитним інституціям внести 50% своєї готівки; аналогічні заклади по території України мали внести кошти в місцеві установи Державного банку або ощадні каси [19]. Ця постанова викликала загальне невдоволення серед підприємницьких і комерційних кіл суспільства, особливо в столиці, ще більше похитнувши й без того нестійке положення влади. Тим часом грошова криза досягла свого апогею: запланована емісія нових українських грошових знаків була зірвана «з технічних причин», встановлення нових поштових і телеграфних тарифів не дало помітних доходів, запровадження збору з вантажних перевезень залізницею та рішення про розпродаж запасів спирту свідчили про панічні пошуки владою шляхів віднаходження грошової маси.

Під тиском ліворадикальних українських партій уряд ухвалив рішення щодо «оподаткування великого капіталу і майна та конфіскації військових прибутків на користь окремих країв і цілої держави» [20, с. 188]. Однак в умовах розгортання загальногосподарської кризи та нестачі готівки в обігу, втрати довіри до держави, яку було похитнуто революційною анархією та безладом у країні, ніякі рішення не могли поповнити скарбницю. Уряд УНР змушений був дозволити виготовлення і продаж алкогольних напоїв, запровадивши високий акцизний збір. Свідок тих подій і дослідник вітчизняної фінансової системи Л.М. Неманов з цього приводу зазначав: «Було звичайно дивно, що винна монополія, знищена архі-буржуазним та реакційним царським урядом під тиском громадської думки, відновлювалася ультрасоціалістичним урядом, [урядом] Центральної Ради. Проте уряд знав одне: грошей на покриття державних потреб не було, гроші ці треба було дістати, а монополія давала готовий і легкий спосіб їх отримати. Невільно всі соціалістичні принципи довелося відкласти на сторону, тим паче, що з боку навіть соціалістично налаштованих верств селян і робітників відновлення продажу горілки викликало б найширше схвалення» [21, с. 157–158].

Наприкінці 1917 р., коли почалася війна між більшовицькими військами та бойовими частинами УНР, питання про створення національної фінансової системи та реальні можливості її успішного функціонування залишалося відкритим. З огляду на це, надзвичайно цікавим є фінансовий аналіз, здійснений першим директором Державного банку і Державної скарбниці УНР М. Кривецьким. У своєму дослідженні «Економіко-фінансові перспективи Української республіки і найближчі економічні, фінансові та полі-

тичні завдання Генерального Секретаріату. Короткі міркування М. Кривецького» автор ретельно розглянув фінансові аспекти перебування українських земель у складі Російської імперії за останнє передвоєнне п'ятиріччя (1908–1912) і перспективи подальшого розвитку країни після завершення воєнних дій як за умови її перебування у всеросійській федерації, так і поза нею. Проаналізувавши динаміку доходів і видатків України, перевищення звичайних доходів над звичайними видатками з часу пожвавлення цукрової, залізничної та кам'яновугільної промисловості, фінансовий стан трьох державних залізниць в Україні та її частку в обслуговуванні державного боргу Російської імперії, автор стверджував, що «за честь перебувати областю в Імперії Романових» доводиться сплачувати значну контрибуцію та наголошував, що «контрибуція, котру мала б Україна сплачувати Російській Народній Республіці, побудованій на самодержавництві усіяких Леніних, Кронштейнів, Розенфельдів, Іоффе та ін[ших] була б багато більшою контрибуції, що утримувалася царями» [22]. Вихід зі становища, що склалося у галузі фінансів, М. Кривецький вбачав у проголошенні самостійної соціалістичної України, проведенні суцільної монополізації, націоналізації і соціалізації промисловості та банків. Спираючись на аналіз фінансового стану західноєвропейських держав-учасниць Першої світової війни, директор Держбанку і Держскарбниці зазначав, що розраховувати на іноземні капітали та допомогу центральних держав у відновленні вітчизняної економіки та фінансів не доводиться.

Розгортання подій військово-політичного протистояння Росії та України радикалізувало урядові ухвали. Четвертим Універсалом, підписаним 9 січня 1918 р., УНР було проголошено самостійною державою, вся повнота законодавчої влади в якій належала Центральній Раді, а виконавча – Раді Народних Міністрів, як з цього часу мав називатися Генеральний Секретаріат. Центральна рада закликала до встановлення державного народного контролю над банками: «...Так само приписуємо встановити державно-народний контроль над всіма банками...» [13, с. 72]. Уряд розумів, що без власної банківської системи не можна було налагодити грошовий обіг, але для встановлення контролю над банками у Центральній Раді не було можливості через воєнні дії, що відбувалися на території України. 26 січня 1918 р. більшовицькі війська взяли Київ. Україна увійшла до сфери впливу

РРСФР, на її територію почали автоматично поширюватися фінансові заходи, які проводилися в Росії.

За наказом з Петрограду більшовиками в Україні за триденний термін було здійснено розкриття в зайнятих ними містах сейфів українських банків та їхніх відділень і все, що в них містилося, було переведено в Держбанк РСФРР, золото у злитках і монетах конфісковувалося на користь російської (радянської) держави. Загалом більшовиками було вивезено й знищено процентних паперів на 686 млн 549 тис. руб. [21, с. 107]. У той же час в Україні в обігу перебувало російських кредитних білетів на суму 24 461 млн руб. (тоді як на 1 січня 1917 р. їх було тільки 9 103 млн руб.). Отже, Україна наводнювалася російськими грошима, які неухильно знецінювалися. Українські кредитні білети номінальною вартістю в 100 крб російський уряд скасував. Державний і приватний кредит фактично припинили свою діяльність.

Після підписання Брестського мирного договору, за сприяння німецьких і австрійських військ, Центральна рада знову повернулася до Києва. Законом від 1 березня 1918 р. в УНР установлювалася нова грошова одиниця – гривня. На виконання цього закону міністр фінансів УНР замовив у Берліні друкування гривень у знаках по 2, 10, 100 і 500 гривень [3, с. 29]. Наприкінці березня 1918 р. Центральна рада ухвалила закон про випуск знаків державної скарбниці на суму в 100 млн крб. Вони мали забезпечуватися державними доходами та всім надбанням республіки [23]. Проте заходи щодо запровадження нових грошових знаків не вирішили проблему реформування й, головне, нормалізації грошового обігу. Труднощі посилювалися ще й тим, що на території України, окрім російських та українських грошей, були в обігу німецькі марки та австрійські крони. В обіг вони увійшли стихійно, але потім їх використання було дозволено офіційно.

На розгляд Центральної Ради виконуючим обов'язки міністра фінансів В. Мазуренком та директором департаменту Державної скарбниці Х. Лебідь-Юрчиком було подано законопроект «Про порядок державних видатків у 1918 році, поки не буде складений і ухвалений державний бюджет», проте цей документ так і не набув чинності [24]. Пізніше, перебуваючи в еміграції та працюючи в Українському науковому інституті, Х. Лебідь-Юрчик займався питаннями фінансової історії України. Вчений-фінансист видав монографію, присвячену проблематиці бюджетного забезпечення державотворчого процесу, в якій, зокрема, висвітлені трудно-

щі будівництва системи державних фінансів у молодій державі [5]. Як зазначає автор, матеріали для складення бюджету були опрацьовані за гетьманської влади і затверджені Директорією 24 січня 1919 р.

Водночас уряд, прагнучи віднайти грошові ресурси для державних потреб, почав застосовувати доволі жорсткі силові методи, зокрема, було запроваджено свого роду одноразовий примусовий податок, узаконено здійснення реквізиції з наступною видачею білетів внутрішньої позики, встановлено контрибуцію для найбільших торгово-промислових міст України. Проте в умовах розхитаної податкової системи, відсутності ефективних державно-адміністративних органів на місцях і, головне, занепаду господарства, забезпечити стягнення податків і надходження грошових ресурсів через примусові державні позики було неможливо. Здійснені заходи не приносили значних надходжень до державної скарбниці, але дискредитували владу перед громадянами.

Намагаючись переломити ситуацію та налагодити систему податкових зборів, Рада Міністрів 16 березня 1918 р. ухвалила постанову щодо невідкладних заходів для збору всіх податків – поземельних, промислових, доходних та ін. Передбачалося для забезпечення стягнення державних, земських і міських податків вживати примусові заходи силами міліції та встановити контроль за збором податків через мережу Губерніальних і Повітових казначейств [25]. Проте діяльність по впорядкуванню податкових зборів залишалась на рівні проголошення відозв до населення та розробки законопроектів. Соціалістичний уряд з його національно-політичною невизначеністю та загальнодемократичною демагогією виявився неспроможним до вирішення нагальних практичних питань державного будівництва та виходу країни з фінансово-економічної кризи.

В умовах зростаючого невдоволення діяльністю Центральної Ради та її виконавчих органів, фінансова прірва, в якій опинилася молода українська держава, все глибшала. Господарська криза, зрештою, спровокувала кризу урядову – більшість міністерств у березні 1918 р. були вже без міністрів. Настрої широких верств населення виразив представник партії соціалістів-федералістів на урочистому засіданні з нагоди перших роковин Центральної Ради: «На Україні виростає нова сила. Ця сила – капіталізм, який несе поступ і розвій. Ми мусимо визнати, що ні одна країна не може

розвиватися без торгу і промисловості, без буржуазії. Час уже зрозуміти, що відштовхнути буржуазію від керування життям України неможливо. Перша Українська Центральна Рада, цей наш Парламент, мусить бути так реорганізований, щоб у ньому взяли участь всі міста, земство, буржуазія, селянство, робітництво, соціалістичні партії – всі повинні спільно керувати життям. Я бажаю і вірю, – сказав промовець, – що Центральна Рада стане на такий ґрунт, на шлях тверезої політики» [26]. Проте ці сподівання виявилися марними – зміна більшості членів уряду й, зокрема, міністра фінансів не призвели до активних дій і позитивних зрушень.

Великі землевласники, підприємці, селянство були налаштовані проти влади, яка не могла зарадити дезорганізації та хаосу й дедалі більше спиралася на багнети окупаційних військ. Фінансові та промислові кола сприймали уряд як непрофесійний, а його соціалістичну програму як загрозу. В умовах відсутності бюджету тривало емісійне фінансування, що не могло задовольнити потреб державного управління. Для прикладу, були випадки, коли окупаційне німецьке командування змушене було власноруч виплачувати зарплатню залізничникам для забезпечення перевезень. На фінансово-економічне становище України, крім зовнішніх чинників, усе більшу руйнівну дію справляла безпорадність влади та байдужість, а інколи й прямий саботаж населенням інтересів держави. Відсутність довіри до влади стала одним із чинників повного краху фінансової системи.

В останній день своєї роботи, 29 квітня 1918 р. Центральна Рада встигла прийняти один із найважливіших документів в українській історії – проект Конституції УНР (Статут про державний устрій, права і вольності УНР). Питання регламентації бюджетно-податкової сфери висвітлені у четвертому розділі цього документу, де зазначалося: «Без ухвали Всенародніх зборів не можуть побиратись ніякі податки. Без постанови Всенародніх зборів не можуть бути зроблені на рахунок УНР ніякі позики, ані взагалі якісь обложення державного майна» [27, с. 330–335].

Прийшовши до усвідомлення неминучості подальшої загальноноросійської фінансово-господарської кризи та масштабів руйнації всього державно-адміністративного механізму в ході воєнно-революційних подій, Центральна Рада вже не могла повернути втрачений за політичною риторикою час. Лідери тогочасної України, захоплені соціалістичними прожектами та власними амбіціями, втратили важелі та можливості реального державного будівницт-

ва, в тому числі, в галузі фінансового господарства. Ними були проігноровані об'єктивні вимоги та закономірності розвитку економічних процесів, що призвело до руйнування всього комплексу господарських і державних інститутів, залишків апарату втримання влади. Невирішеність внутрішнього фінансового стану в країні та широке обговорення в Центральній Раді умов перебування окупаційних військ в Україні – все це посилювало протистояння між державною та окупаційною владами. Український уряд не мав ані сил, ані достатньо прибічників, щоб утримувати владу. Відтак, загроза перетворення України на генерал-губернаторство була цілком реальною. За таких умов державний переворот, що відбувся за підтримки окупаційних військ і привів до проголошення Української Держави у формі Гетьманату П. Скоропадського, був не найгіршим варіантом розвитку подій.

Нова влада проголосила курс на капіталізацію економіки та гарантувала підприємцям охорону приватної власності як основи цивілізації. Фінансово-економічне становище України на той час характеризувалося повним розладом грошового обігу, нестримною грошовою емісією та паралельним використанням різноманітних грошових засобів, деградацією інститутів державних фінансів, руйнацією податкової та бюджетної системи, дезорганізацією фінансових установ на місцях. Завдання відродження в країні народного господарства, встановлення політичної та економічної стабільності вимагали, перш за все, формування дієздатного урядового апарату.

Першим кроком на шляху створення здатного до практичного функціонування фінансового відомства та структури державної податкової служби було створення Міністерства фінансів. У новоствореному уряді Ф. Лизогуба його очолив А. Ржепецький, який, за характеристиками сучасників, був українським федералістом за переконаннями, при тому людиною справи, у роботі понад усе ставив фахові навички та практичний результат діяльності в ім'я самостійної державної України незалежно від власних політичних міркувань, чим заслужив авторитет і повагу співробітників уряду та міністерства [4, с. 193–194]. На міністра фінансів і підпорядковані йому інституції лягла відповідальність за стан фінансового життя в країні, починаючи від міцності грошової одиниці й діяльності банківської системи і закінчуючи митно-кордонною охороною, системою податків та укладання державного бюджету.

Очоловане А. Ржепецьким, який відстоював фінансову незалежність України, Міністерство фінансів, відповідно до усталених на той час організаційних схем державних і міністерських інституцій, було сформоване у складі департаментів митних зборів, посередніх податків, простих податків та інших відділів. Департамент митних зборів приступив до створення мережі митних пунктів та організації охорони державного кордону країни. Було відновлено митні установи на кордоні з Австрією, закладено нові митно-прикордонні пункти на кордоні з Бессарабією та Росією, запроваджено пропуск товарів через україно-російський кордон на підставі загального митного тарифу. Під безпосереднім патронатом А. Ржепецького формувався корпус кордонної охорони для боротьби з контрабандою. На кінець вересня 1918 р., незважаючи на фінансові та організаційні труднощі, мережу митних установ було запроваджено майже по всіх пропускних пунктах уздовж кордону Української Держави.

Міністерство фінансів організувало діяльність по налагодженню роботи банківської системи та нормального функціонування кредиту як основи торгівлі, промисловості та сільського господарства. Важливим кроком у цьому напрямі стало відновлення у серпні 1918 р. діяльності Українського Державного банку (який був заснований ще Центральною радою шляхом перейменування київської контори імперського Государственного банку) [6]. Уряд затвердив закон про обмеження ввозу в Україну російських грошових знаків. Щоб перешкодити напливу в Україну російських цінних паперів, був прийнятий закон про обов'язкове пред'явлення до штемпелювання в установах Державного банку 5-відсоткових короткотермінових зобов'язань російської Державної скарбниці. Однак до яких-небудь докорінних змін зазначені заходи не привели: російські гроші продовжували займати на українському ринку панівне становище. Парадокс ситуації полягав у тому, що, незважаючи на велику кількість випущених знаків, грошей в обігу не вистачало – через відсутність регулярного сполучення між регіонами, нестачі товарів тощо гроші продовжували осідати на руках. Іншою причиною дефіциту грошей було те, що податки до державного бюджету надходили дуже повільно і в малих обсягах.

Одночасно з організацією митної служби уряд П. Скоропадського з перших днів свого існування одразу ж взявся за налагодження загальнодержавної податкової системи. Для відновлення державних фінансів першочерговим завданням було створення

відповідного адміністративного апарату. Керівники податкових відомств почали роботу з відновлення мережі державної податкової служби на місцях. Вже у перший місяць існування Української Держави було ухвалено низку законопроектів, що регламентували діяльність податкової адміністрації та її службовців. Податкові надходження забезпечувалися переважно за рахунок відновлення системи їхнього збору та, частково, через підвищення ставок уже існуючих податків. З метою збільшення надходжень до державної скарбниці було запроваджено державну цукрову та винокурну монополію, підвищено акцизи на окремі товари.

У серпні – вересні 1918 р. до України почали надходити перші партії грошей, надрукованих у Німеччині на замовлення Центральної ради. Гривня стала найбільш стійкою серед усіх паперових грошей, які були на той час в обігу України, вона котирувалася вище, ніж дрібні «миколаївські» гроші та українські карбованці. При гетьманському уряді під головуванням міністра фінансів А. Ржепецького було організовано фінансовий комітет, який став займатися проблемою створення власної грошової системи. Вперше в Україні у грудні 1918 р. було розроблено державний бюджет. Цьому сприяло налагодження роботи податкової служби в комплексі із стабілізацією фінансово-господарського життя. Хоча після падіння Гетьманату і встановлення Директорії розпис державних видатків і доходів, укладений бюджетною комісією і затверджений новою владою, залишився тільки на папері, погоджуємося з думкою П. Гай-Нижника, що А. Ржепецьким було започатковано створення основ українського фінансово-економічного самоврядування [7, с. 55–59; 8, с. 111–118]. Задекларовані Центральною Радою у вересні 1917 р. наміри щодо децентралізації загальнодержавних фінансів і створення українського бюджету, Державного банку та власної грошової системи отримали практичне втілення у діяльності Міністерства фінансів під керівництвом А. Ржепецького.

Новий міністр фінансів Б. Мартос запропонував свій план фінансової реформи, що передбачав заборону використання в обігу інших грошових засобів, окрім української гривні. Як вчений-фінансист він добре усвідомлював взаємозв'язок грошової та бюджетно-податкової політики, необхідність першочергового налагодження діяльності фінансової системи, зокрема, справляння податків для забезпечення економічного суверенітету України. 3 січня 1919 р. російські грошові знаки (як кредитні біле-

ти, так і знаки російської державної скарбниці, так звані «керенки») переставали бути законним платіжним засобом в Україні і приймання їх переставало бути обов'язковим, державною українською грошовою одиницею було визначено гривню [3, с. 38]. Були проведені спеціальні заходи щодо створення золотого запасу в Державному банку, видано Декрет про здачу золота та срібла в банк. Проте через постійні бойові дії на території України уряд Директорії завершити грошову реформу так і не зміг, стабілізації грошового обігу не було досягнуто. Необхідно відзначити, що, незважаючи на важкі умови, українські гроші, хоча і далеко не повною мірою, але своє призначення виконували. Протягом 1918–1919 рр. на ці гроші утримували весь урядовий апарат, пошту, залізничний транспорт та армію.

Характер фінансової політики українських урядів за часів Центральної Ради, Гетьманщини та Директорії визначався як загальними тенденціями, так і конкретними обставинами, пов'язаними з революційними подіями та війною на території України. Урядами УНР робилися спроби щодо проведення самостійної фінансової політики та створення власної грошової системи. На цьому шляху їм вдалося досягти деяких позитивних результатів. Найважливішим з них стало запровадження в обіг українських грошових знаків – гривні. Разом з тим за часів існування вказаних трьох урядів через обставини, що склалися, створити в Україні самостійну грошову систему та стабілізувати грошовий обіг не вдалося. Понад те, в результаті подій 1917–1920 рр. були втрачені як національна валюта, так і державна незалежність України.

**Висновки.** Під дією суспільно-політичних чинників упродовж 1917–1921 рр. відбулося руйнування системи державних фінансів, що супроводжувалося порушенням вироблених теорією і апробованих на практиці ринкових принципів організації фінансових відносин. У період національно-державного будівництва в Україні зусиллями вчених-економістів і фінансистів-практиків, які долучилися до політичної діяльності, зокрема Х. Лебідь-Юрчика, Б. Мартоса, А. Ржепецького, М. Туган-Барановського, робилися спроби налагодити грошовий обіг, справляння податків, укладення бюджету, сформувати державні фінансові та грошово-кредитні інститути. Водночас за умов правового і господарського безладу, відсутності виконавчого апарату та адміністративного контролю на місцях, рішення українського уряду здебільшого



мали декларативний характер, що призвело до втрати важелів і можливостей реального державного будівництва, зокрема, в галузі фінансового господарства. Таким чином, історичним уроком цього етапу розвитку теорії та практики державних фінансів в Україні є виявлення прямого зв'язку та взаємозумовленості між рівнем самодостатності фінансової системи, економічним суверенітетом держави та стійкістю політичної влади.

1. Про заходи з відзначення 100-річчя подій Української революції 1917–1921 років. Проект розпорядження було розроблено на виконання Указу Президента України від 22.01.2016 № 17. Український Інститут Національної Пам'яті. URL: <http://www.memoiry.gov.ua/news/uryad-zatverdiv-plan-zakhodiv-z-vidznachennya-100-richchya-podii-ukrainskoi-revolyuitsii-1917-19>
2. Ретроспектива ринкових перетворень в Україні: сучасний дискурс: кол. моногр. Київ, 2010. 760 с.
3. Мартос Б. Українська валюта 1917–1920 років. Літопис Червоної Калини. 1991. № 6.
4. Скоропадський П. Спогади (кінець 1917 – грудень 1918). Київ; Філадельфія, 1995.
5. Лебідь-Юрчик Х. Бюджетове право. Львів, 1927. 191 с.
6. Гай-Нижник П.П. Український державний банк: історія становлення (1917–1918). Документи і матеріали. Київ, 2007. 340 с.
7. Гай-Нижник П.П. Бюджет української держави за гетьманату Павла Скоропадського. *Фінанси України*. 2001. № 8. С. 55–59.
8. Гай-Нижник П.П. Перший державний бюджет у новітній історії України. *Фінанси України*. 2008. № 6. С. 111–118.
9. Еволюція ринкових інститутів в Україні: монографія у 2 ч. Київ, 2012. Ч. 1. 332 с. ; ч. 2. 460 с.
10. Небрат В.В. Еволюція теорії державних фінансів в Україні: монографія. Київ, 2013. 584 с.
11. П'ятаченко Г.О., Кухарець Л.В. Становлення та розвиток фінансів України. 1917–2003: монографія. Київ, 2005. 784 с.
12. Вісти з Української Центральної Ради. 1917, травень. № 5.
13. Конституційні акти України 1917–1920. Невідомі конституції України. Київ: Абрис, 1992, 272 с.: іл.
14. Нова Рада. 1917. 28 червня.
15. Верстюк В.Ф., Остапко Т.С. Діячі Української Центральної Ради. *Біографічний довідник*. Київ, 1998. С. 174.
16. Гловінський Є. Фінанси України в роках 1917–1920. Фінанси УССР. Варшава: УНІ, 1938. С. 10–57.

17. Вістник Генерального Секретаріату Української Народної Республіки. 1917. 21 грудня.
18. Нова Рада. 1917. 1 липня.
19. ЦДАВОВ України. Ф. 1063. Оп. 3. Спр.1. Арк. 115–115 зв.
20. Вісти з Української Центральної Ради. 1918. № 24, 25. січень.
21. Неманов Л.М. Финансовая политика Украины (7 ноября 1917 – 4 февраля 1919). Київ: Кооп. изд-во, 1919.
22. ЦДАВОВ України. Ф. 1064. Оп.1. Спр. 28. Арк. 1–49, арк. 25.
23. ЦДАВО України. Ф. 1063. Оп. 1. Спр. 6. Арк. 52.
24. ЦДАВОВ України. Ф. 1115. Оп.1. Спр. 6. Арк. 8.
25. ЦДАВОВ України. Ф. 1064. Оп.2. Спр.18. Арк. 14.
26. Нова Рада. 1918. 22 березня.
27. Українська Центральна Рада: Документи і матеріали: у 2-х т. Київ: Наук. думка, 1997. Т. 2: 10 березня – 29 квітня 1918 р. С. 330–335.

### References

1. On the measures to celebrate the 100<sup>th</sup> anniversary of the Ukrainian Revolution of 1917–1921. Draft Directive in accordance with Draft Decree by the President of Ukraine of 22.01.2016, № 17. Ukrainian Institute of National Memory. URL: <http://www.memory.gov.ua/news/uryad-zatverdiv-plan-zakhodiv-z-vidznachennya-100-richchya-podii-ukrainskoi-revolyuitsii-1917-19> [in Ukrainian].
2. Retrospective of market transformations in Ukraine: a modern discourse. (2010). In L.P. Gorkina (Eds.), 760 p. Kyiv [in Ukrainian].
3. Martos, B. (1991). Ukrainian currency 1917–1920 years. *Chronicle of Red Kalina*, 6 [in Ukrainian].
4. Skoropads'kyj, P. (1995). *Memoirs (end of 1917 – December 1918)*. Kyiv; Filadelfija [in Ukrainian].
5. Lebid'-Jurczyk, H. (1927). *Budget law*. Lviv [in Ukrainian].
6. Gaj-Nyzhnyk, P.P. (2007). *Ukrainian state bank: the history of establishment (1917–1918)*. Documents and materials. Kyiv [in Ukrainian].
7. Gaj-Nyzhnyk, P.P. (2001). The budget of the Ukrainian state under Hetman Pavlo Skoropadsky. *Finance of Ukraine*, 8, 55–59 [in Ukrainian].
8. Gaj-Nyzhnyk, P.P. (2008). The first state budget in the modern history of Ukraine. *Finance of Ukraine*, 6, p. 111–118 [in Ukrainian].
9. The evolution of market institutions in Ukraine: monografija: u 2 ch. (2012). (Ch. 1, 332 p. ; ch. 2, 460 p.). Kyiv [in Ukrainian].

10. Nebrat, V.V. (2013). Evolution of the theory of public finance in Ukraine (pp. 329–347). Kyiv [in Ukrainian].
11. Pyatachenko G.O., Kukharets L.V. (2005). Formation and development of finance of Ukraine. 1917–2003 (784 p.). Kyiv [in Ukrainian].
12. News from the Ukrainian Central Rada. (1917), May, 5 [in Ukrainian].
13. Constitutional Acts of Ukraine 1917–1920. Unknown to the constitutions of Ukraine. (1992). Kyiv: Abrys [in Ukrainian].
14. Nova Rada (1917, 28 June) [in Ukrainian].
15. Verstjuk, V.F., Ostapko, T.S. (1998). The personalities of the Ukrainian Central Rada. *Biographical guide* (p. 174). Kyi'v [in Ukrainian].
16. Glovins'kyj, Je. (1938). Finances of Ukraine in the years 1917–1920. *Finances of the USSR* (pp. 10–57). Varshava: UNI [in Ukrainian].
17. The Bulletin of the General Secretariat of the Ukrainian People's Republic. (1917, 21 December) [in Ukrainian].
18. Nova Rada. (1917. 1 July) [in Ukrainian].
19. TsDAVOV Ukrai'ny. F. 1063. Op. 3. Spr.1. Ark. 115–115 zv. [in Ukrainian].
20. News from the Ukrainian Central Rada. (1918, 24, 25. January) [in Ukrainian].
21. Nemanov, L.M. Financial Policy of Ukraine (November 7, 1917 – February 4, 1919). (1919)]. Kyiv: Koop. izd-vo [in Russian].
22. TsDAVOV Ukrai'ny. F. 1064. Op.1. Spr. 28. Ark. 1–49, ark. 25 [in Ukrainian].
23. TsDAVO Ukrai'ny. F. 1063. Op. 1. Spr. 6. Ark. 52 [in Ukrainian].
24. TsDAVOV Ukrai'ny. F. 1115. Op.1. Spr. 6. Ark. 8 [in Ukrainian].
25. TsDAVOV Ukrai'ny. F. 1064. Op.2. Spr.18. Ark. 14 [in Ukrainian].
26. Nova Rada. (1918, 22 March) [in Ukrainian].
27. Ukrainian Central Rada: Documents and materials: u 2-h t. (1997). T. 2: 10 bereznja – 29 kvitnja 1918 r., pp. 330–335. Kyi'v: Nauk. dumka [in Ukrainian].

Одержано 5.06.2017 р.