



Розділ 24

ЕКОНОМІЧНЕ СТАНОВИЩЕ УКРАЇНИ В 1917–1920 РР.

1. Соціально-економічна політика урядів УНР доби Центральної Ради

У перші місяці після Лютневої революції в центрі уваги Центральної Ради було вирішення політичних та організаційних питань. Економічні проблеми посідали другорядне місце в її діяльності. Розвиток політичних подій вимагав водночас від цієї представницької інституції виявити своє ставлення до найголовніших проблем соціально-економічного життя, які хвилювали широкі верстви населення.

Одним із найважливіших було питання про землю. В найбільш загальних рисах воно було задеклароване вже в I Універсалі Центральної Ради. У ньому зазначалось про бажання передати «по всій Росії поміщицькі, казенні, царські, монастирські й інші землі у власність народів». Наголошувалось, що кошти, які збираються в Україні, російський уряд відмовлявся повернути їх в Україну «на потреби нашої школи, освіти й організації». В зв'язку з цим Центральна Рада ставила завдання «всім організованим громадянам сел і городів, усім українським громадським управам і установам з 1 числа місяця липня (іюля) накласти на людність особливий податок на рідну справу і точно, негайно і регулярно пересилати його в скарбницю Української Центральної Ради»¹.

За тиждень від дня оголошення I Універсалу було утворено уряд України – Генеральний секретаріат. У його складі було три економічні секретарства: фінансових, земельних справ і продовольчих справ². В декларації Генерального секретаріату зазначалось про необхідність розв'язувати не лише національно-політичні домагання мас, а й багато інших, які висувала «і економічна, і соціальна обстановка»³.

Після видання II Універсалу Центральної Ради кількість економічних секретарств у її уряді зросла. Генеральне секретарство земельних справ очолив Б.Мартос, фінансових справ – Хр.Барановський, харчових справ – М.Стасюк, шляхів – Вс.Голубович. Посади генеральних секретарів праці, торгівлі і промисловості залишились на якийсь час незаміщеними.

Організація і діяльність економічних міністерств уряду налагоджувалась повільно. Насамперед вона обмежувалась серпневою (1917 р.) інструкцією Тимчасового уряду, яка позбавляла Генеральний секретаріат реальної можливості впливати на місцеві органи влади, а також необхідних фінансових ресурсів для проведення в життя економічних заходів. В остаточно затвердженому Тимчасовим урядом складі Генерального секретаріату було лише два економічних секретарства – фінансів та хліборобства⁴.

Після провалу наступу російської армії в Галичині Росія опинилась перед загрозою тотальної розрухи й анархії. Село наповнилось агітаторами, які закликали не слухатись влади і приступати до розподілу землі, захоплення поміщицьких маєтків. Відбувався розвал залізничного транспорту і пов'язаних з ним продовольчих труднощів.

Влада Тимчасового уряду фактично втратила реальні важелі впливу на економічну і політичну ситуацію в країні. Виступ Л.Корнілова у серпні лише поглибив анархію і розлад. За цих умов навіть ті суспільні сили, які не підтримували український рух, покладали свої надії на Генеральний секретаріат, сподіваючись, що він покладе край руїні, грабункам і насильству, не допустить поглиблення соціальних конфліктів.

29 вересня Генеральний секретаріат виступив з черговою програмовою декларацією на засіданні Малої Ради. Поряд з важливими політичними питаннями в ній було порушено також низку економічних проблем. Генеральний секретаріат висловлював переконання, «що в теперішнім часі неможливо скасувати капіталістичну форму промисловості і торгу». В той же час він наголошував на необхідності введення «державного контролю і регуляції господарського життя» в інтересах «трудящих мас»⁵. Висувалось завдання розробити план земельної реформи і декларувалося – «трудящим масам України належить право на землю, що вони її обробляють». Остаточне вирішення аграрної проблеми мало належати «Українським і Всеросійським Установчим зборам». На ближчу перспективу передбачалось, що впорядкування земельних відносин буде відбуватись «через земельні комітети з широкою компетенцією щодо розпорядження земельними фондами»⁶.

Передбачалося найближчим часом створення Економічного комітету, який мав регулювати «всю справу постачання та поділу харчів, сирих матеріалів та палива, і разом регулювати всю промисловість і торг». Ставилось завдання розпочати процес «розмежування в напрямі децентралізації спільнодержавних і спеціальномісцевих українських фінансів». У цьому ж напрямі планувалось формування окремого українського бюджету. Його поповненню мало слугувати насамперед «підвищення оподаткування маючих верств людности». Планувалося заснування Українського національного банку, реалізація широкої програми робітничої політики⁷.

Політика державного регулювання економіки в умовах розрухи, яку переживала Україна, могла стати ефективним антикризовим засобом. Однак до жовтневого

перевороту в Петрограді Центральна Рада та Генеральний секретаріат фактично залишилися неспроможними здійснювати конкретний соціально-економічний курс. Лише уконституювавши себе як уряд на початку листопада 1917 р., Генеральний секретаріат приступив до його проведення.

Найбільш загальні положення економічної програми, викладені в урядовій Декларації 29 вересня, були повторені в III Універсалі Центральної Ради. Він проголошував скасування приватної власності на землю, запровадження восьмигодинного робочого дня, встановлення державного контролю за виробництвом⁸.

Надзвичайно важливим для Центральної Ради була необхідність висловити свою принципову позицію в аграрній справі. «Віднині на території Української Народної Республіки, – зазначалося в Універсалі, – чинне право власності на землі поміщицькі та інші землі нетрудових хазяйств сільськогосподарського значення, а також на удільні, монастирські, кабінетські та церковні касується»⁹. Наголошувалося, що земля є власністю «всього трудового народу» і має перейти до нього без викупу. Генеральному секретарю земельних справ доручалося негайно розробити закон про земельні комітети, які мали розпоряджатися відчуженими землями на місцях до Українських Установчих Зборів¹⁰.

У спеціальному роз'ясненні з приводу цього Генерального секретаріату зазначалось, що від дня проголошення Універсалу колишнім власникам заборонялось продавати, купувати чи передавати землю будь-кому у власність. Усі ці землі передавались у відання земельних комітетів. У той же час наголошувалося, що приватна власність скасовується тільки на землі нетрудових господарств, усі інші залишалися у господарів на правах приватної власності.

Дальше роз'яснення основних засад аграрної політики було викладене у відозві Генерального секретарства земельних справ від 14 листопада 1917 р. У цьому документі підтверджувалось, що право власності скасовується лише щодо нетрудових господарств – поміщицьких, духовенства, купецтва, міщан та інших власників, тобто таких, на яких господар не працює. На землевласників, які мали земельну площу в розмірах трудового господарства, тобто 50 десятин, дія Універсалу не поширювалася.

Секретарство обіцяло розробити законопроект, згідно з яким земельні комітети мали поряdkувати нетрудовими господарствами. Остаточне розв'язання аграрної проблеми покладалось на Українські Установчі Збори¹¹. Проект земельного закону, підготовлений нашвидкуруч, був обговорений на 8-й сесії Центральної Ради. Він підтвердив усі задекларовані загальні положення, однак трудову норму понизив до 40 десятин.

Обговорення законопроекту показало чималі розбіжності в підході до вирішення аграрного питання між основними політичними партіями. Особливо гострої критики зазнав аграрний законопроект з боку українських лівих есерів, які були політично дуже близькі до більшовиків і намагалися підірвати Центральну Раду з середини. Політичною метою більшовиків було завдання не допустити ухвалення Центральною Радою аграрного законопроекту з тим, щоб створити враження, що наділяє селян землею лише більшовицький уряд. Розагитовані селянські депутати рішуче виступили проти норми в 40 десятин і за проведення «соціалізації» землі, хоча і не розуміли чітко, що вона означає. Зрештою, за схвалення законопроекту

проголосували лише українські соціал-демократи та безпартійні і він був провалений.

Утім, УНР зазнала неприхованої агресії з боку більшовицької Росії. 25 грудня у Харкові на так званому Всеукраїнському з'їзді рад було утворено Центральний виконавчий комітет, який проголосив радянську владу по всій Україні. Більшовицькі загони розпочали наступ на Київ.

9 січня 1918 р. Центральна Рада видала свій IV Універсал, який проголосив Україну «самостійною, ні від кого незалежною, вільною, суверенною державою українського народу»¹². При цьому в Універсалі зазначалось, що вибрана на останній сесії Центральної Ради комісія вже розробила закон «про передачу землі трудовому народові без викупу, прийнявши за основу скасування власності й соціалізацію землі».

18 січня 1918 р. на 9-й сесії Центральної Ради, коли на вулицях Києва точилися бої з більшовиками, вищий орган влади України ухвалив тимчасовий закон про землю¹³. Цей акт скасовував «право власності на всі землі з їх водами, надземними і підземними багатствами». Всі ці землі проголошувалися надбанням народу УНР, користуватися якими мали право всі громадяни УНР без різниці статі, віри і національності. Верховне порядкування землею до скликання Українських Установчих зборів покладалось на Центральну Раду, а на місцях – на органи міського самоврядування, сільські громади, волосні, повітові і губернські земельні комітети в межах їх компетенції.

Ухваленням цього закону лідери Центральної Ради сподівалися вибити ґрунт з-під ніг більшовицької антиукраїнської агітації, однак сподіваного ефекту не було досягнуто. По-перше, закон був опублікований, коли Центральна Рада під натиском більшовиків уже залишила Київ і не мала змоги провести його в життя. Демагогічна агітація більшовиків досягла позитивного для них результату. Вона знаходила підтримку в частини селянства не правовим підґрунтям аграрних перетворень, а привабливими для несвідомих мас гаслами «грабуй награвоване», «земля селянам» і т. п. В результаті селянський рух за землю набрав стихійно-анархічного характеру і ставив своїм завданням отримати землю у будь-який спосіб. Самовільні захоплення й нищення в результаті не тільки зумовили гострі соціальні конфлікти між великою земельною власністю і незаможним селянством, а й призвели до різкого протиробства в самому селянському середовищі.

До січня 1918 р. український уряд не виходив за рамки завдань, проголошених в Декларації 29 вересня і III Універсалі. Вважаючи неможливим ліквідацію буржуазного ладу, Центральна Рада та її уряд виразно дистанціювалися від подій у Петрограді й намірів більшовиків перебрати владу у свої руки в Україні. Поміркованість задекларованого Центральною Радою соціально-економічного курсу давала надію промисловим і фінансовим колам в Україні на те, що вони не втратять тут свою власність. Тому перші тижні після жовтневого перевороту в Петрограді засвідчили прагнення встановлення контактів підприємців з урядом України. Це, зокрема, підтвердила поїздка товариша генерального секретаря торгу і промисловості І.Ганіцького до Харкова і Катеринослава у листопаді 1917 р.¹⁴ Промисловці південних регіонів України погодились на включення до складу таких структур, як «Югомет», «Монотоп», «Донком» та інших комісарів Генерального секретаріату.

В результаті уряд зробив висновок про «можливість забезпечення в Донецькому басейні інтересів Української Народної Республіки»¹⁵. За підтримкою до уряду звертаються також лісопромисловці і лісоторгівці з вимогами оборонити їх власність¹⁶.

Уряд планував ввести державну монополію в головних галузях промисловості України – вугільній і металургійній, виробництві та продажу цукру, шкіри, тютюну та ін.¹⁷ Певною мірою це завдання полегшувалося тим, що в загальноросійському масштабі вже діяла державна монополія на закупівлю та розподіл хліба, цукру, шкіри. Генеральному секретаріату було необхідно закріпити законодавчо, щоб прибутки від уже діючих монополій надходили до державної скарбниці УНР і створити власні органи управління та контролю у цих галузях. Але на ці кроки уряд одважився не зразу. Чимало часу було витрачено на безплідні спроби розпочати перебудову Росії на федеративних засадах згідно з політичною концепцією традиційних українських партій. 4 грудня 1917 р. після відомого ультиматуму Раднаркому РСФРР Генеральний секретаріат ухвалив рішення про припинення вивозу за межі УНР продовольчих продуктів і дав завдання секретарям продовольчих справ і фінансів розробити проект закону про встановлення урядом України контролю за цукровою монополією в межах УНР¹⁸. 9 грудня підготовлений проект закону в пакеті з іншими законами, спрямованими на створення в Україні власної фінансової системи, був ухвалений Малою Радою¹⁹.

Генеральний секретаріат також планував взяти під свій контроль таку важливу галузь, як сільськогосподарське машинобудування. У грудні 1917 р. був створений Український комітет сільськогосподарського машинобудування, машинопостачання та машинорозподілення²⁰. Підприємці, втративши вихід на загальноросійський ринок, були змушені укладати договори на виробництво техніки з Комітетом. На грудень 1917 р. майже 30 власників великих підприємств встановили певні взаємини з цим органом. 2 січня 1918 р. Генеральний секретаріат затвердив проект закону про заборону продажу сільськогосподарської техніки²¹.

Від початку свого існування Центральна Рада постійно потребувала коштів. Її фінансова комісія запропонувала встановити систему добровільного оподаткування «всієї української людності»²². 11 липня пленум Центральної Ради ухвалив постанову про введення прогресивно-прибуткового оподаткування у розмірі 25% загальноросійського прибуткового податку, поземельного податку по 10 коп. з десятини та одночасного оподаткування робітників і службовців у розмірі 25% одноденного заробітку. Оподаткуванню підлягало все населення України та «українці, що жили за її межами»²³.

Одночасно на поповнення бюджету Центральної Ради були спрямовані різноманітні громадські акції, добровільні пожертвування тощо. Проте, як і в інших галузях економіки, Центральна Рада аж до листопада 1917 р. не висувала конкретної практичної програми у галузі фінансів. Не маючи реальної влади, вона могла лише закликати українське населення до добровільного самооподаткування на «національні потреби». Різного роду відозви, не підкріплені примусовими діями, не були ефективними. Після приходу до влади більшовиків Генеральний секретаріат неодноразово звертався до Раднаркому РСФРР з вимогами переведення необхідних коштів до Київського відділення Державного банку, загрожуючи у разі відмови

припинити постачання хліба і цукру в російські губернії. Однак безплідні перемовини з більшовицьким урядом, який прагнув поглиблення фінансово-економічної кризи в УНР та її дестабілізації, зрештою підштовхнули українське керівництво до більш рішучих кроків і створення національної фінансової системи і власної грошової одиниці.

30 листопада на засіданні генерального секретаріату в.о. генерального секретаря фінансів В.Мазуренко доповів «про стан справи з випуском українських грошей, про заснування головного українського казначейства, про потребу видавати подвійні пайки цукру на Україні, щоб швидше одержати потрібні гроші, бо вивоз цукру за межі України припинився»²⁴. Ситуація ще більше загострилася після висунення Раднаркомом ультиматуму від 4 грудня 1917 р. і офіційної заяви про припинення асигнування Генеральному секретаріату грошової готівки.

9 грудня 1917 р. Мала Рада ухвалила п'ять важливих законопроектів, які були спрямовані на створення національної фінансової системи України. Насамперед було проголошено, що всі державні податки і прибутки, які збираються на території УНР, «визнаються прибутком державного скарбу Української Республіки».

Було засновано Головну скарбницю УНР (казначейство), а всі губернські та повітові казначейства ставали її місцевими органами. Київська контора Державного банку перетворювалася на Український державний банк, а всі місцеві установи Російського державного банку ставали його відділеннями. Одночасно скасовувалися відділи Державного Дворянського та Селянського земельних банків²⁵. Реформа фінансів торкалася лише державних закладів і не зачіпала приватних банків, які продовжували вивіз капіталу за межі УНР. Тому, шукаючи шляхи наповнення державної скарбниці, окремі діячі пропонували вдаватися до радикальних заходів на зразок більшовицької Росії. Так, С.Петлюра пропонував «конфіскувати налічні капітали, де б вони не були», а М.Порш – «тимчасово конфіскувати капітали сбергательних кас»²⁶. Однак уряд в цілому утримувався від подібних кроків, хоча нестача грошей, зумовлена, зокрема, посиленням інфляції, весь час переслідувала його. Грошова криза посилювала напругу в суспільстві, оскільки чимало категорій робітників, службовців і військових не отримували платню. В результаті уряд був змушений вдаватися до непопулярних заходів.

Уряд розраховував на поповнення Державної скарбниці за рахунок збирання податків і прибутків від цукрової монополії. Однак розроблення гнучкої податкової системи вимагало часу, фахівців і розгалуженого фінансового апарату як в центрі, так і на місцях. Розв'язати цю проблему Генеральний секретаріат виявився безсилим. Натомість він вдався до заходів примусового характеру, зокрема впровадження одноразового податку на великі прибутки.

Не маючи змоги через політичну й економічну нестабільність забезпечити поповнення Державної скарбниці за рахунок від господарської діяльності і податків, уряд покладав надії на введення власної грошової одиниці. 19 грудня на засіданні Малої ради було ухвалено «закон про випуск українських грошей». Його започаткували білети номіналом у 100 карбованців. Цей акт окреслив межі емісії – половина річних прибутків від монополій. Загальний обсяг емісії планувався на суму 500 млн крб.²⁷, проте всього було випущено стокарбованцеві купюри на суму лише 53 250 000 крб. Уже 16 січня 1918 р. випуск окремих кредитових білетів було

припинено з огляду на появу значної кількості підроблених грошей. Перші карбованці ще не були повноцінною валютою незалежної держави. Їх випуск становив завдання лише тимчасово стабілізувати кризову ситуацію, викликану нестачею грошей в обігу. На думку лідерів Центральної Ради, випущені кредитні білети мали функціонувати до того часу, коли буде створена федерація і знову будуть налагоджені фінансово-економічні зв'язки між її складовими.

На розбалансування фінансової системи в Україні суттєво впливала відсутність державного бюджету. Його своєрідною предтечею був «проект розпису приходів і розходів на 1918 рік». Скликана в листопаді 1917 р. В.Мазуренком фінансова нарада висловилася за те, щоб «не складати окремого бюджету України», а «обмежитися виясненням рахунку тільки звичайних видатків на першу половину 1918 р., рахуючи видатки і на Генеральний секретаріат, і на поширення діяльності просвітньої, культурної, адміністративної і т. ін., себто утворити федеративний розпис видатків»²⁸. Уряд ще мав ілюзорні надії на отримання необхідного асигнування з Петрограда і що буде розподіляти ці кошти за власним розумінням.

Однак уже наприкінці грудня 1917 р. Генеральний секретаріат звернувся до українського товариства економістів з проханням надати урядові допомогу в справі розробки першого бюджету України²⁹. Події січня-лютого 1918 р. завадили цій роботі. Більшовицька окупація України, їх політика націоналізації, втрата зв'язків з багатьма місцевими установами обірвала розпочатий бюджетний процес.

Загалом Центральній Раді та її уряду в перші тижні після проголошення своєї влади не вдалося реалізувати власну програму встановлення державного контролю за найважливішими галузями економіки. Цей процес був зупинений більшовицьким наступом в Україну в січні-лютому 1918 р. Створений у грудні 1917 р. більшовицький Народний секретаріат розпочав проведення в життя «червоногвардійської атаки» на капітал, взявши курс на націоналізацію промисловості і запровадження робітничого контролю.

Повернувшись наприкінці лютого 1918 р., уряд УНР опинився перед фактом повної руйнації економіки. Його новий склад, у якому переважали українські есери, в своїй декларації від 24 березня 1918 р. підтвердив курс на встановлення державного контролю над виробництвом і розподілом, спираючись при цьому на «якнайширшу приватну ініціативу кооперативів і органів місцевого самоврядування»³⁰. Одним з перших заходів в цьому напрямі мала стати практика розміщення на підприємствах України урядових замовлень. З цією метою було вирішено створити спеціальну міжвідомчу комісію при Міністерстві торгу і промисловості з представників зацікавлених міністерств, краєвої профспілки робітників, Всеукраїнського союзу промисловців. Вона мала збирати «замовлення всіх міністерств, ділити їх між поодинокими промисловими районами і підприємствами»³¹. Утворена структура дістала назву Державної ради промисловості. У проекті її статуту було зафіксовано, що вона засновується «для обмірковування важніших питань, котрі торкаються існування і розвитку промисловості, а також для розроблення основ промислової політики України»³². Однак Рада не встигла розгорнути свою діяльність внаслідок державного перевороту 29 квітня 1918 р.

З березня 1918 р. виразно позначилось протистояння законодавчої і виконавчої гілок влади в УНР, різка критика діяльності есерівської Ради народних міністрів

супроводжувала обговорення майже всіх законопроектів та заходів уряду. До опозиції перейшли УПСФ і УСДРП, які критикували неспроможність уряду опанувати економічною ситуацією в Україні, радикалізм і непослідовність багатьох його кроків, зокрема в аграрних перетвореннях. Лише 17 квітня 1918 р. уряд доручив міністерствам торгу і промисловості, фінансів негайно розробити «конкретний план фінансово-економічної політики»³³. Однак він так і не був поданий на заплановане найближче засідання Ради народних міністрів.

27 квітня міністри – члени УПСФ І.А.Фещенко-Чопівський, С.П.Шелухін і В.К.Прокопович заявили про свій вихід зі складу уряду. В їх заяві з цього приводу зазначалося, що уряд «не опублікував своєї декларації, а значить, не виявив досі повного і ясного шляху та конкретної програми діяльності» і продемонстрував неспроможність «стати на шлях реальної роботи і не виявляє високої здатності до праці»³⁴.

Напередодні виходу з уряду І.Фещенко-Чопівський, виступаючи у Малій Раді, зазначив, що державне втручання в низку галузей економіки «не дало досі бажаних результатів»³⁵. Насамперед це стосувалося цукрової промисловості та продовольчої справи, в яких державна монополія була введена ще Тимчасовим урядом. Ножі ці цін між промисловою і сільськогосподарською продукцією призвели до спекулятивного підвищення цін і розбалансування товарообміну. Селяни відмовлялись здавати хліб за твердою ціною, що потягло за собою гостру нестачу хліба, особливо у великих містах. У цілому Генеральний секретаріат проводив лінію Тимчасового уряду, спрямовану на відчуження хлібопродуктів.

Розбалансування економіки України, гостра нестача продовольства в містах, військових частинах, відсутність необхідних фінансових засобів були об'єктивними факторами, які змушували Генеральний секретаріат вдаватись до позаекономічних методів заготівель хліба та інших продуктів.

Досвід продовольчої політики Тимчасового уряду, надзвичайні заходи у продовольчій справі більшовицької влади свідчили, що обійтись без залучення приватного торговельного апарату в процесі проведення політики хлібної монополії неможливо. 3 квітня 1918 р. Рада народних міністрів ухвалила постанову про заснування Державного хлібного бюро, яке мало об'єднати всю «хлібну заготовку, мирошницьку ту круп'яну промисловість краю»³⁶. Водночас уряд встановив примусове членство в новій структурі товариств, кооперативів, власників і орендаторів товарних млинів³⁷.

Аналогічні процеси відбувалися в інших галузях промисловості, де монополія була також введена Тимчасовим урядом. Складна ситуація склалася в цукровій промисловості, якій загрожувала руйнація з огляду на анархічні ідеї селянства в зв'язку з аграрною революцією. Спроби Генерального секретаріату перебрати на себе здійснення цукрової монополії в межах УНР виявились нереалізованими. Після вигнання більшовиків і повернення до Києва Рада народних міністрів ухвалила Статут про передачу до відання Народного міністерства продовольчих справ організації цукрової монополії й усіх питань цукрової промисловості³⁸. Перерозподіл землі, який відбувався наприкінці 1917 – початку 1918 рр. призвів до порушення господарських зв'язків між цукроварнями і буряковими плантаціям. Тому Міністер-

ство продовольчих справ було зобов'язано взяти під свій контроль охорону землі, призначену для висіву цукрових буряків, а також розподіл посівного матеріалу.

Тенденція до створення державно-монополістичних структур в управлінні економікою виразно виявилась також у сфері торгівлі. З метою стримання спекуляції Генеральний секретаріат, а згодом Рада народних міністрів вдавалися до державного втручання у розподіл товарів широкого вжитку. Поступово з вільного продажу вилучалось дедалі більше продуктів сільського господарства, а також цукрової, шкіряної, текстильної, тютюнової промисловості.

Наступ держави на внутрішній ринок, який за добу Центральної Ради ніколи не був послідовним і всеохоплюючим, зокрема, з огляду на відсутність належного апарату, не міг не викликати відповідної реакції внутрішнього ринку. Приватні підприємці й товариства відповіли масовим вивозом товарів широкого вжитку за межі України. Цей процес набрав таких масштабів, що у квітні 1918 р. уряд видав низку наказів про заборону вивозу за кордон продовольства, продуктів шкіряної промисловості, коней, олії, вовни, галантереї та ін.³⁹

У процесі переговорів з Німеччиною та Австро-Угорщиною щодо вироблення умов торгового договору був взятий курс на монополізацію зовнішньої торгівлі, там, де це видавалося неможливим, планувалося запровадження державного контролю⁴⁰. Обіжник за підписами В.Голубовича, І.Фещенка-Чопівського, М.Ковалевського від 6 квітня 1918 р. зазначав, що весь товарообмін між Україною і Центральними державами «мусить проводитись через державні установи, а не приватним шляхом»⁴¹. До моменту налагодження необхідного для цього державного апарату всякий вивіз усіх без винятку товарів за кордон у Центральні держави заборонявся. Для нагляду за рухом вантажів на кордони було вислано спеціальні уповноважені міністерств продовольчих справ, торгу і промисловості⁴², розпочато створення Окремого корпусу прикордонної охорони та системи митниць⁴³.

8 квітня 1918 р. Рада народних міністрів затвердила проект закону, підготовлений І.Фещенком-Чопівським, про організацію Державної палати торгу⁴⁴. Попри певні тертя уряду з Центральною Радою, яка домагалась обговорення проекту уряд одразу приступив до її організації⁴⁵. До складу палати, крім представників Міністерства торгу і промисловості як контрольного органу, планувалося також включити речників кооперативів, громадських організацій, профспілок, підприємницьких закладів, банків⁴⁶. Створенням Державної палати торгу уряд намагався досягнути якнайширшого встановлення державного контролю над зовнішньою торгівлею.

Регулятивні кроки Центральної Ради в економіці ускладнювались також тим, що Україна переживала в цей період новий етап загострення фінансової кризи. Карбованці першої емісії 1917 р. не могли задовольнити найневідкладніші потреби країни. Більшовики, залишаючи Київ, вивезли з Державного банку 40 млн карбованців та кліше для друкування стокарбованцевої банкноти⁴⁷. Було також вивезено чимало коштовностей з багатьох регіональних відділень. З огляду на катастрофічний стан економіки України державні монополії на хліб, цукор, шкіру та ін. не приносили очікуваних надходжень.

У цих умовах 30 березня 1918 р. Мала Рада ухвалила закон «Про випуск на 100 мільйонів карбованців знаків Державної скарбниці», на підставі якого 6 квітня розпочалась нова емісія карбованців. Новий закон не висував умови співвідносити

розмір емісії з прибутками, які отримувала держава. Це відкривало шлях до неконтрольованого друку грошей і посилення інфляції.

В пошуках виходу з фінансової кризи Рада народних міністрів ставила питання про залучення іноземних кредитів. 25 березня 1918 р. уряд ухвалив «принципово позичку визнати необхідною і вести переговори в цьому напрямку»⁴⁸. В той же час кабінет Голубовича відхиляв спроби німецьких представників втручатись під приводом надання позичок втручатись у внутрішні справи України. Безрезультативність українсько-німецьких переговорів з питань позички змушувала кабінет В.Голубовича звернути більше уваги на пошуки внутрішніх фінансових можливостей. Так, міністерство фінансів розробило проект закону про державну позичку у вигляді облігацій Державної скарбниці, але його реалізація почалась у травні 1918 р. за Гетьманату Павла Скоропадського.

Однією з найгостріших проблем була справа фінансування регіонів УНР. Нестача необхідних сум у місцевих відділеннях державної скарбниці змушувала органи самоврядування вдаватись до випуску ерзац-грошей. Дозвіл на це уряд надав Житомиру, Одесі, Єлисаветграду та ін. Однак в кінцевому рахунку бони й інші ерзац-гроші лише на короткий час послаблювали «грошовий голод».

В умовах, коли надходження не покривали витрат держави, Рада народних міністрів була вимушена вдатись до випуску фактично незабезпечених грошей. 17 квітня 1918 р. уряд ухвалив доручити Міністерству фінансів негайно внести до Центральної Ради законопроект про збільшення емісії на 100 млн карбованців. Було також ухвалено рішення «проводити без перерви друк грошових знаків і зобов'язань Державної скарбниці, аби мати готовий запас»⁴⁹.

Надмірна кількість незабезпечених грошових знаків та їх замінників, які випускались у цей період в УНР, лише посилювала інфляцію. До цього слід додати, що в обігу оберталися російські гроші, з яких «царські» користувались більшою довірою в процесі укладання різних комерційних угод, ніж українська валюта.

Майже півтора місяця після свого повернення до Києва уряд здійснював діяльність за умов відсутності бюджету, що нерідко призводило до неефективних видатків. У квітні 1918 р., нарешті, розпочалася реальна робота над складанням першого державного бюджету України, однак вона так і не була завершена. 11 квітня Мала Рада ухвалила закон, за яким до розробки бюджету кожне міністерство повинно було розробляти тимчасові розписи своїх видатків на чотири місяці і подавати їх на затвердження Центральній Раді⁵⁰. У такий спосіб мав здійснюватися контроль за витратами урядом державних коштів. Однак бюджет так і не був створений.

Одночасно з встановленням державного контролю над виробництвом Центральною Радою виявила намагання спрямувати аграрні перетворення у цивілізовано-правове русло. В середині березня 1918 р. міністр внутрішніх справ кабінету В.Голубовича П.Христюк розіслав земельним комітетам циркуляр, який закликав повернути захоплене в економіях майно, розграбований живий і мертвий реманент – туди, звідки він був забраний. Земельні комітети мали протидіяти всім проявам сваволі й анархії⁵¹.

Ігнорування Центральною Радою об'єктивної соціально-економічної і політичної ситуації обумовила втрату до неї довіри фактично більшості українського

політикуму. Намагання хоча б частково реалізувати «соціалістичну модель» суспільного розвитку в Україні вкрай загострили політичну ситуацію. В суспільний процес, бачачи неспроможність внутрішньої політики Центральної Ради, втрутилось окупаційне командування. 24 квітня нарада його чільних представників, а також німецького та австрійського послів ухвалила звернутися до українського уряду з вимогою розпустити всі земельні й інші надзвичайні комітети і замінити їх «нормальними державними або земськими органами». Вимагалось, щоб аграрне питання вирішувалось «через відновлення приватної власності й виплату селянами за розділену між ними землю»⁵².

Умови, в яких довелося працювати Центральній Раді та її урядам, були надзвичайно складними. Державотворчий процес припав на період глибокої фінансово-економічної кризи, викликану Першою світовою війною і революцією. Розбалансування економіки України, її фінансів посилювались гострим політичним протистоянням спочатку з Тимчасовим урядом, а з жовтня 1917 р. – з більшовицьким урядом. У цих умовах українське суспільство чекало від уряду чіткого і термінового застосованого плану дій, спрямованого на творення національної системи управління економікою і виведення її з кризового стану. Політична орієнтація протягом тривалого часу на федеративний зв'язок з Росією призвела до того, що уряд увесь час запізнювався із введенням необхідних кроків для розбудови національної економіки і виходу з кризи. Неабияким гальмом у цьому напрямку була відсутність національно-політичної консолідації в країні, надання українським політикумом пріоритетів партійному доктринерству всупереч національно-державним інтересам. У цілому слід зазначити, що уряд так і не зміг опанувати економічною і фінансовою ситуацією в країні. Втративши підтримку різних прошарків населення через невизначеність своєї соціальної політики, уряд не зумів налагодити нормально працюючу податкову систему сприяти наповненню Державної скарбниці. Не було встановлено контролю над приватними банками і не вдалося перешкодити витоку капіталів з України. Промислові й фінансові кола не підтримали уряд через його «соціалістичну» орієнтацію, а населення було невдоволене неспроможністю влади вирішувати болючі соціальні питання. Без постійних фінансових надходжень уряд не мав реальної можливості відновлювати зруйноване народне господарство.

2. Економічна програма гетьманату Павла Скоропадського

Українська гетьманська держава постала в результаті квітневого перевороту 1918 р. як альтернатива правлінню соціалістичної Центральної Ради. Тому в основу економічної політики була покладена регенерація приватновласницьких відносин. Вже першою грамотою П.Скоропадського право приватної власності «як фундаменту культури й цивілізації» відновлювалося повністю, а всі розпорядження українського і Тимчасового російського урядів скасовувалися. Дозволявся вільний продаж-купівля землі⁵³.

Діяльність гетьманського уряду в економічній сфері була детермінована кількома важливими чинниками. По-перше, усвідомленням П.Скоропадським і правлячою елітою того, що саме консолідація консервативно-власницьких кіл за підтримки німецько-австрійських союзників дозволили перервати соціалістичні