

Голубка С.М.,

кандидат економічних наук, доцент,
головний спеціаліст
Міністерства фінансів України

ФІНАНСОВА ПОЛІТИКА НАЦІОНАЛЬНОГО ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ ЗА ЧАСІВ ЦЕНТРАЛЬНОЇ РАДИ

Проаналізовано фінансові засади національного державотворення за Центральної Ради (1917–1918 рр.). Розглянуто процеси формування національної фінансової системи та її основних складових. Розкрито особливості творення державних фінансів.

The author studies financial principles of national state building during the Central Rada (1917–1918); examines the processes of forming the national financial system and its major components; and reveals the peculiarities of creating the state finance.

Ключові слова: фінанси, фінансова політика, Генеральне секретарство фінансів, Народне міністерство фінансів, гривні, шаги, державний бюджет.

Фінанси є однією із засад державності. Це добре розуміли керманічі українського національно-визвольного руху, що виник після падіння царського режиму в Російській імперії в лютому 1917 р. В Україні цей рух очолила Центральна Рада, яку було утворено 4 березня. Поруч із багатьма іншими державотворчими процесами їй довелося вирішувати фінансові питання.

19 березня 1917 р. у своєму зверненні до українського народу Центральна Рада оголосила про початок збору грошей на заснування Національного фонду¹. Адже від ступеня незалежності держави у фінансових справах значною мірою залежить і ступінь незалежності державної організації певного народу².

За кілька місяців, а саме 10 червня, з'явився перший Універсал Центральної Ради, що проголошував автономію України у складі єдиної Росії³. А 15 червня Комітет Центральної Ради ухвалив рішення про створення власного виконавчого органу — Генерального секретаріату⁴, котрий фактично став урядом Центральної Ради.

Невдовзі, а саме 21 серпня 1917 р., Мала Рада УНР ухвалила новий склад Генерального секретаріату⁵. Посаду генерального секретаря фінансів обійняв відомий не лише в Україні, а й поза її межами вчений-економіст, людина зі світовим науковим ім'ям професор М.І. Туган-Барановський.

¹ До Українського Народу // Вісти з Української Центральної Ради. — 1917. — № 1, 19 берез.

² Без економіки в головах: [Електр. ресурс]. — <http://tyzhden.ua/Publication/3641>.

³ Універсал Української Центральної ради до українського народу, на Україні й по за Україною сушого // Вісти з Української Центральної Ради. — 1917. — № 9, трав.

⁴ Народня воля. — 1917. — 17 черв.

⁵ Центральний державний архів вищих органів влади і управління України (ЦДАВО України). — Ф. 1115. — Оп. 1. — Спр. 1. — Арк. 135.

30 серпня Малою Радою було затверджено новозасновану Фінансову комісію, що мала допомагати Генеральному секретарству фінансів у пошуках грошей⁶. Три місяці потому, 9 грудня, Мала Рада заслухала та прийняла кілька важливих законопроектів, внесених Генеральним секретарством фінансів, першим із яких був Закон “Про державні кошти України”. Він установлював “українізацію” державних податків і прибутків, котрі визнавалися скарбом УНР⁷. Обов’язки Головної скарбниці УНР мала взяти на себе Київська губерніальна скарбниця, що засновувалася “для прийняття і переховування прибутків Державного Скарбу і одпуску сум на Державні видатки”, а генеральному секретареві фінансів доручалося виробити її статут і визначити штати⁸. З того часу всі губернські й повітові казначейства, що існували на території України, ставали скарбницями УНР. Обов’язки Головної скарбниці до видання її особливого статуту і штатів було доручено виконувати Київській скарбниці.

Прийняття Закону “Про Державний банк” давало урядові Центральної Ради правовий і оперативний простір у розв’язанні фінансових проблем. Цим законом було проголошено: “1) “Кіевскую Контору Государственного Банка” перетворити на Український Державний Банк, який має взяти на себе тимчасово і всі функції Київської Контори Українського Державного Банку. 2) Усі місцеві установи Государственного Банка на території Української Народньої Республіки стають відділами Українського Державного Банку”⁹. Було також прийнято рішення про скасування Дворянського земельного та Селянського поземельного банків¹⁰.

Окрім того, розпорядженням уряду УНР указувалося: “Цукрову монополію, що заведена з 1-го листопада 1917 року на підставі закону з 14 вересня 1917 року визнати на території Української Народньої Республіки виключним правом Державного Скарбу Української Народньої Республіки”¹¹.

19 грудня 1917 р. Центральна Рада прийняла тимчасовий Закон “Про випуск державних кредитових білетів УНР”, у якому зазначалося, що кредитові білети мають випускатися Держбанком після одержання ним зобов’язань Держскарбниці на відповідну суму та в обмеженому розмірі, котрий відповідає дійсним потребам грошового обміну під тимчасове забезпечення (до утворення золотого фонду) майном Республіки: надрами, лісами, залізницями, прибутками від монополій. При цьому розмір випуску не повинен був перевищувати половину річної суми прибутків від монополій, а сам випуск мав здійснюватися лише в законодавчому порядку. Кредитові білети повинні були випускатися в карбованцях, кожен із

⁶ Протокол засідання Малої Ради від 18 серпня 1917 р. // Вісті з Української Центральної Ради. — 1917. — № 24, груд.

⁷ ЦДАВО України. — Ф. 1509. — Оп. 5. — Спр. 8. — Арк. 82.

⁸ *Гай-Нижник П.* Лебідь-Юрчик — директор Державної скарбниці України в 1917—1919 роках // Вісник Національного банку України. — 2003. — № 9. — С. 68.

⁹ ЦДАВО України. — Ф. 1509. — Оп. 5. — Спр. 8. — Арк. 82.

¹⁰ *Гай-Нижник П.* Український Державний банк: історія становлення (1917—1918 рр.). Документи і матеріали. — К.: Цифра-друк, 2007. — 340 с.

¹¹ Фінансові законопроекти // Народня воля. — 1917. — 12 груд.

яких мусив містити 17,424 % широго золота. Карбованець ділився на 200 шагів, мав обертатися нарівні із золотою монетою та визнавався законним платіжним засобом, обов'язковим до всіх оплат. При цьому російські кредитові білети залишалися в обігу на попередніх підставах, а 1 рубль прирівнювався до 1 карбованця. Винні у фальшуванні українських кредитових білетів каралися позбавленням прав і каторгою. Право розробити зразки кредитових білетів УНР надавалося генеральному секретареві фінансів¹². У цей же день Мала Рада ухвалила закон про випуск Держбанком кредитових білетів на суму 500 млн крб¹³.

Початок 1918 р. для УНР був надзвичайно важким. 25 січня до Києва увійшли більшовицькі війська М. Муравйова¹⁴. 27 січня у Бресті було укладено мирний, а згодом і додатковий договори з представниками Центральних держав¹⁵. Відповідно до мирного договору, всі сторони-учасниці відмовлялися на взаємній основі від оплати витрат війни, тобто “сплати їхніх держав на ведення війни, також витрат на відшкодування військового збитку, що зазнали вони та їхні громадяни в зонах ведення воєнних дій від військових заходів, включно зо всіма реквізіціями, які здійснені на території супротивника”¹⁶. Також у договорі було зафіксовано тимчасові валютні курси (ідентичні дореволюційним паритетам рубля до марки та крони): 1 марка = 46,2 коп., 1 крона = 39,382 коп. (1 марка = 75 коп., 1 крона = 50 коп.)¹⁷. 6 квітня 1918 р. між УНР і Центральними державами було укладено відповідну угоду про встановлення твердого розрахункового курсу між їхніми грошовими одиницями. Курс одного рубля дорівнював 1,3 марки та 2 кронам¹⁸. Трохи згодом, 23 квітня, було укладено й сумарний договір щодо товарообміну УНР із Центральними державами¹⁹.

Розпочавши в лютому 1918 р. наступ на більшовиків, австро-німецькі війська спільно з українськими частинами досить скоро (1 березня 1918 р.) увійшли до української столиці. Структура Народного міністерства фінансів УНР, зі штаб-квартирою міністра й основного правління по вул. Олександрівській, 15 у Києві, набула

¹² *Гай-Нижник П.* Народження карбованця // Київська старовина. — 2007. — № 1 (373). — С. 59—80.

¹³ Закон “Про випуск Українським Державним банком кредитових білетів на суму 500 млн. крб.” від 19 грудня 1917 р. // Вістник Генерального Секретаріату Української Народньої Республіки. — 1917. — № 8. — 31 груд.

¹⁴ *Косик В.* Франція та Україна. Становлення української дипломатії (березень 1917 — лютий 1918). — Л.: ВЦ ЛНУ ім. І. Франка, 2004. — С. 223, 226.

¹⁵ *Коваль В.В.* Брест-Литовська конференція 1918 р.: діяльність делегації УНР по укладенню мирного договору з державами Четверного союзу: Автореф. дис. ... канд. істор. наук: 07.00.02. — К.: Ін-т укр. археографії та джерелознавства ім. М.С. Грушевського НАНУ, 2002. — С. 15.

¹⁶ *Гай-Нижник П.* Фінансові аспекти Берестейського договору 1918 р. для УНР // Формування та діяльність українських національних урядів періоду Української революції 1917—1921 рр.: Матеріали Всеукраїнської наукової конференції, Кам'янець-Подільський, 6—7 грудня 2007 р. — Кам'янець-Подільський: Оіум, 2008. — С. 200—213.

¹⁷ *Там само.*

¹⁸ *Немановь Л.М.* Финансовая политика Украины (7 ноября 1917 — 4 февраля 1919 г.). — К.: Культура и Знание, 1919. — С. 72.

¹⁹ ЦДАВО України. — Ф. 2592. — Оп. 1. — Спр. 65. — Арк. 84—85 зв.

такого вигляду: Загальна й Кредитова канцелярії, департаменти державної скарбниці, залізничний, митних зборів, посередніх податків, простих податків, Окремий корпус кордонної охорони, Дирекція ощадних кас, Державний банк (рис.)²⁰.

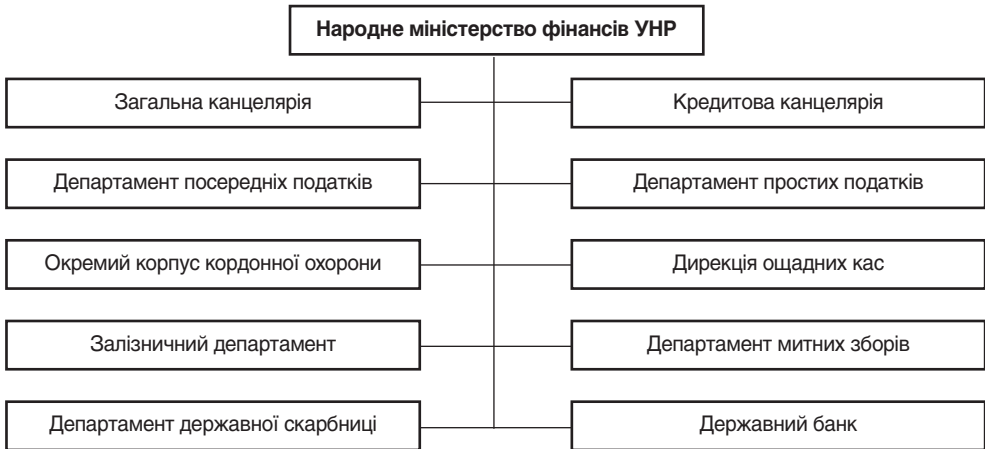


Рис. Структура Народного міністерства фінансів УНР

Державний банк опікувався забезпеченням вітчизняної фінансово-економічної системи грошовими знаками, а державні ощадні каси із самого початку свого існування перебували в тісному зв'язку з Держбанком. 9 березня 1918 р. виконувати обов'язки директора цієї установи було доручено В. Ігнатовичу²¹.

1 березня 1918 р. у м. Житомирі на засіданні Малої Ради на чолі з М. Грушевським було затверджено Закон “Про грошову одиницю, биття монети та друк державних кредитових білетів”. Цей закон одночасно виконував своєрідну програму з випуску грошових знаків. Основною грошовою одиницею ставала гривня, що мала містити 8,712 % широго золота (0,387117 г) та ділитися на 100 шагів. Планувалося карбувати монету вартістю 20 грн (золотом), 1 грн (сріблом) і номіналами в 1, 2, 5, 20 і 50 шагів (із іншого металу). Розмір і вагу монет мав установити міністр фінансів. На монетах передбачалося розмістити назву монети, рік її биття та місце виготовлення, а на зворотному боці — назву “Українська Народня Республіка” й герб УНР. Гривні повинні були випускатися також у вигляді державних кредитових білетів вартістю в 2, 5, 10, 20, 100, 500 та 1000 грн²².

Рада народних міністрів визначила установу, що мала виготовляти національну валюту в Україні та інші папери й документи державної ваги, — Експедицію

²⁰ Гай-Нижник П.П. Народне міністерство фінансів УНР: проблеми становлення (січень — квітень 1918 р.) // Український історичний журнал. — 2008. — № 1. — С. 59—74.

²¹ Гай-Нижник П. Головні банкіри незалежної України 1917—1921 рр. (До історії створення Українського Державного банку) // Київська старовина. — 2005. — № 5. — С. 146—158.

²² Гай-Нижник П. Запровадження гривні в УНР і емісійна політика уряду у 1918 р. // Київська старовина. — 2007. — № 2. — С. 109—129.

заготовок державних паперів. Вона розташувалася в друкарні В. Кульженка, що знаходилася на тогочасній вул. Пушкінській, 6, у Києві, де й було видруковано перші грошові знаки вартістю 100 крб²³.

30 березня 1918 р. було прийнято Закон “Про випуск на сто мільйонів знаків Державної скарбниці”²⁴. Законом визначалося, що знаки Держскарбниці випускатимуться номіналом у 5, 10, 25 і 50 крб та забезпечуються всіма державними прибутками й усім майном УНР.

Майже одночасно з 50 крб на український ринок було випущено купюру вартістю 25 крб. Законом від 30 березня було також дозволено розпочати виготовлення крім знаків вартістю в 25 і 50 крб купюр номіналом у 5 і 10 крб, котрі з’явилися в обігу вже після падіння Центральної Ради.

Згодом змінилося й керівництво міністерством, а 5 квітня 1918 р. управляючим Народним міністерством фінансів було призначено П. Климовича²⁵. 18 квітня, вже за нового міністра, Центральною Радою було прийнято Закон “Про надання Міністрові фінансів права випустити розмінних марок” на суму не більш 60 тис. крб, які в обігу могли прирівнюватися до металеві (дзвінкої) монети²⁶. Вони дістали назву “шаги”. Попередньо шаги задумувалися лише як поштові марки, але через різку нестачу на українському ринку та в розпорядженні уряду дрібних розрахункових знаків (у зв’язку з відсутністю запасів коштовних металів для биття монети), потреба в яких зростала щомісячно й одночасно, було запроваджено паперові марки²⁷. Проте, в обігу марки-шаги з’явилися вже за гетьманату П. Скоропадського.

20 квітня Центральною Радою було ухвалено Закон “Про видачу Державною скарбницею УНР Державному банку зобов’язань на забезпечення грошових знаків в сумі 500 мільйонів карбованців (один мільярд гривень)”²⁸. Утім, ці грошові знаки теж не були в обігу за Центральної Ради — їх емісію було проведено за гетьманату.

Навесні 1918 р. Держбанку та Народному міністерству фінансів потрібно було вирішувати проблемні питання державного бюджету. Ще кілька місяців тому, а саме 2 січня, виконуючий обов’язки міністра фінансів В. Мазуренко подав Генеральному секретаріатові проекти законів “Про порядок державних видатків в 1918 році, поки не буде складений і ухвалений державний бюджет”, “Про порядок видатків на утримання державних інституцій УНР” та “Про перейменування

²³ *Гай-Нижник П.П.* Експедиція заготовок державних паперів і Х.М. Лебідь-Юрчик — установа і людина, що творили грошову систему України // *Фінанси України.* — 2008. — № 4. — С. 118—123.

²⁴ ЦДАВО України. — Ф. 1063. — Оп. 1. — Спр. 6. — Арк. 52.

²⁵ ЦДАВО України. — Ф. 1064. — Оп. 1. — Спр. 4. — Арк. 63.

²⁶ *Гай-Нижник П.П.* Марки-шаги — грошові знаки державної України 1917—1920 років // *Фінанси України.* — 1997. — № 4. — С. 112—114; *Гай-Нижник П.П.* Розмінні марки-шаги, їхній характер і завдання // *Фінанси України.* — 2005. — № 3. — С. 152—155.

²⁷ *Гнатишак М.* Державні гроші України 1917—1920 років: Ілюстрований історико-іконографічний нарис. — Клівленд: Український Музей-Архів, 1974. — С. 130.

²⁸ Протокол засідання Малої Ради від 20 квітня 1918 р. // *Робітничка газета.* — 1918. — 23 квіт.

казенних палат на Фінансові палати”²⁹. Трохи згодом проекти законів було подано на ухвалення до вищого законодавчого органу держави, але він їх так і не розглядав³⁰.

Центральна Рада та уряд УНР, незважаючи на військові події, намагалися не переривати державотворчий процес. Так, 27 січня 1918 р. через наступ більшовиків вони змушені були залишити Київ та перебраться до Житомира, на той час центру Волинської губернії, де продовжили свою роботу. Як уже зазначалося, саме там 1 березня було прийнято Закон про випуск нової грошової одиниці УНР.

23 березня виконуючий обов’язки міністра фінансів В. Мазуренко та виконуючий обов’язки директора Держскарбниці Х. Лебідь-Юрчик після незначних правок удруге подали згадуваний законопроект “Про порядок державних видатків в 1918 році, поки не буде складений і ухвалений державний бюджет” на розгляд Центральної Ради³¹. В документі говорилося: “поки буде складений і ухвалений перший бюджет Української Народньої Республіки, всі державні видатки робляться в межах дійсної потреби, але у кожному разі не вище проти сум, зведених до розхідного роспису Російської Держави 1917 року, а також сум, стверджених законодавчими актами Російського Уряду, виданими до 27 жовтня 1917 року, і Українською Центральною Радою”³².

В таких обставинах урядові Центральної Ради так і не вдалося виробити державний бюджет УНР на 1918 р. — його було складено лише в грудні того ж року, за гетьманату П. Скоропадського³³.

Тим часом економічна політика Центральної Ради, що й далі проводилась у напрямі безоглядної соціалізації, дедалі більше дезорганізувала народне господарство новоствореної держави. Термінове ухвалення урядом 17 квітня законопроекту про підвищення на 100 % поштових і телеграфних тарифів не могло істотно поліпшити фінансово-економічний стан країни, як і чергове рішення від 20 квітня Малої Ради про додаткову грошову емісію в сумі 500 млн крб (1 млрд грн)³⁴.

Скликане 21 квітня спеціальне засідання Фінансової комісії з приводу складання бюджету констатувало невтішну ситуацію в грошовому господарстві УНР. Під час обговорення, зокрема, було вказано на її причини: населення не сплачує податків; люди не несуть гроші в банки, бо не вірять у можливість їх повернення; витрати зростають, натомість прибутки скарбниці падають тощо³⁵.

²⁹ ЦДАВО України. — Ф. 2592. — Оп. 1. — Спр. 2. — Арк. 89, 90.

³⁰ ЦДАВО України. — Ф. 1115. — Оп. 1. — Спр. 6. — Арк. 7.

³¹ Там само.

³² Там само. — Арк. 8.

³³ *Гай-Нижник П.П.* Бюджет української держави за гетьманату Павла Скоропадського // *Фінанси України*. — 2001. — № 8. — С. 55—59; *Гай-Нижник П.П.* Перший державний бюджет у новітній історії України // *Фінанси України*. — 2008. — № 6. — С. 111—118.

³⁴ Робітничая газета. — 1918. — 23 квіт.

³⁵ *Гай-Нижник П.П.* Фінансова політика Центральної Ради та урядів Української Народної Республіки (березень 1917 р. — квітень 1918 р.): Автореф. дис. ... д-ра істор. наук: 07.00.01. — К.: ВПЦ “Київський університет”, 2008. — 32 с.

Втім, у 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 вільності УНР)³⁶. У IV розділі цього документа фінансово-податкової сфери торкалися три параграфи, в яких зазначалося: “44. Без ухвали Всенародніх Зборів не можуть побиратись ніякі податки. 45. Без постанови Всенародніх Зборів не можуть бути зроблені на рахунок УНР ніякі позики, а ні взагалі якісь обложенця державного майна. [...] 49. Всенародні Збори установлюють одиниці міри, ваги і монети УНР”³⁷.

Тим часом фінансове становище в Україні навесні 1918 р. залишалося скрутним. Уряд намагався компенсувати брак коштів випуском державних кредитових і скарбових білетів. Проте Експедиція заготовок державних паперів була неспроможною задовольнити емісійні потреби молодої держави, а якість українських паперових грошових знаків була надзвичайно низькою.

Відомий на той час німецький публіцист К. Росс, який служив у військовому відділі Міністерства закордонних справ Рейху та разом із кайзерівськими військами прибув до Києва, ще в березні 1918 р. у доповіді, складеній на прохання начальника операційного відділу Східного фронту, наголошував на небезпеці “цілковито хаотичного” фінансового стану в УНР та передбачав, що “надзвичайно важливою перепоною для налагодження у майбутньому господарчих стосунків між Україною та центральними державами є повне знецінення грошей”³⁸.

Відсутність належного внутрішнього фінансово-економічного стану в Україні та неспроможність уряду забезпечити поставку продовольства до Німеччини й Австро-Угорщини остаточно ускладнили взаємини між окупаційною владою та УНР. Розуміючи, що на поточний момент Центральна Рада не має сил і широкого кола прибічників, котрі стали б на її захист, німецьке командування вирішило повалити владу в Україні. В результаті 29 квітня 1918 р. відбувся державний переворот на чолі з П. Скоропадським.

Хоча історія Центральної Ради була недовгою, нею зроблено ряд важливих державотворчих кроків, зокрема прийнято проект Конституції УНР. У фінансовій сфері було відроджено традиції та закладено національні основи фінансового державотворення; введено грошову одиницю — гривню як знак спадкоємності української державності; укладено угоду про встановлення твердого розрахункового курсу між грошовими одиницями УНР і рядом європейських країн, а також створено Генеральне секретарство в справах фінансових та низку інших структур державного управління в цій сфері.

³⁶ Українська Центральна Рада: Документи і матеріали: В 2-х т. Т. 2: 10 березня — 29 квітня 1918 р. — К.: Наук. думка, 1997. — С. 330—335.

³⁷ Там само.

³⁸ Докладь начальника операціоннаго отдѣленья германскаго восточнаго фронта о положеніи дѣль на Украинѣ въ Мартѣ 1918 года // Архив русской революции: В 22-х т. Т. 1. — М.: Терра, 1991. — С. 292.