

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 займали другорядне місце в її діяльності. До середини літа усі зусилля українського політикуму були спрямовані на вирішення справи національного самовизначення, визнання і закріплення за Центральною радою статусу найвищого політичного органу в Україні. 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 з них було питання про землю. У 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 та інші землі у власність народів». Закон про це мали видати Всеросійські Установчі Збори, а право порядкування і користування ними мало належати Українським Зборам (Соймові).

У цьому ж документі наголошувалось, що кошти, які збираються в Україні, російський уряд відмовлявся повернути 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. У 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.

¹ Українська Центральна рада. Документи і матеріали у двох томах. — Т. 1. — К., 1996. — С. 101–105.

² Там само. — С. 105–106.

³ Там само. — С. 158.

Після видання II Універсалу Центральної ради кількість економічних секретарств у її уряді суттєво 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 структур налагоджувалась дуже повільно. Насамперед серпнева (1917 р.) інструкція Тимчасового уряду позбавляла Генеральний секретаріат реальної можливості впливати на місцеві органи влади, а також необхідних фінансових ресурсів для проведення в життя економічних заходів. В остаточному затвердженому Тимчасовим урядом складі Генерального секретаріату було лише два економічних секретарства — фінансів та хліборобства¹.

Після провалу наступу російської армії в Галичині, Росія опинилась перед загрозою тотальної розрухи і анархії, які швидко поглиблювались. Село наповнилось агітаторами, які закликали не слухатись ніякої влади і приступати до розподілу землі, несанкціонованого захоплення поміщицьких маєтків. Відбувався катастрофічний розвал залізничного транспорту і пов'язаних з ним продовольчих труднощів. В північних повітах Чернігівщини внаслідок неврожаю вже у вересні починався справжній голод.

Влада Тимчасового уряду фактично втратила реальні важелі впливу на економічну і політичну ситуацію в країні. Виступ Корнілова у серпні лише поглибив анархію і розклад. В цих умовах 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. 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»². Висувалось завдання розробити план земельної реформи і декларувалось — «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

¹ Дорошенко Д. Історія України. 1917–1923 рр. — Том 1. — К., 2002. — С. 113.

² Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. — Т. 1. — С. 325.

відбуватись «через земельні комітети з широкою компетенцією щодо розпорядження земельними фондами»¹.

Передбачалось створення в найближчому часі 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 людності». Планувалось заснування Українського національного банку, реалізація широкої програми робітничої політики².

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 залишились 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 над виробництвом³.

Надзвичайно важливим для Центральної ради була необхідність висловити свою принципову позицію в аграрній справі. «Віднині на території Української Народної Республіки, — зазначалось в Універсалі, — існуюче право власності на землі поміщицькі та інші землі нетрудових хазяйств сільськогосподарського значення, а також на удільні, монастирські, кабінетські та церковні касується»⁴. Наголошувалось, що земля є власністю «всього трудового народу» і має перейти до нього без викупу. Генеральному секретарю земельних справ доручалось негайно розробити закон про земельні комітети, які мали розпоряджатися відчуженими землями на місцях до Українських Установчих Зборів⁵.

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. Всі ці землі передавались у відання земельних

¹ Там само. — С. 324.

² Там само. — С. 325.

³ Українська Центральна Рада... — Т. 1. — С. 400.

⁴ Там само.

⁵ Там само.

комітетів. В той же час наголошувалось, що приватна власність скасовується тільки на землі нетрудових господарств, усі інші залишалися у існуючих 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 пощу в розмірах трудового господарства, тобто 50 десятин дія Універсалу не поширювалась.

Секретарство обіцяло розробити законопроект, згідно з яким земельні комітети мали поряdkувати нетрудовими господарствами. Остаточне розв'язання аграрної проблеми покладалось на Українські Установчі Збори¹. Проект земельного закону, підготовлений нашвидкоруч, був обговорений на 8-ій сесії Центральної ради. Він підтвердив усі задекларовані загальні положення, однак трудову норму понизив до 40 дес.

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 прийняття Центральною радою аграрного законопроекту з тим, щоб створити враження, що наділяє селян землею лише більшовицький уряд. Розагітовані селянські депутати рішуче виступили проти норми в 40 десяти 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.

Між тим УНР зазнала неприхованої агресії з боку більшовицької Росії. 25 грудня у Харкові на т.зв. Всеукраїнському з'їзді Рад було утворено Центральний Виконавчий Комітет Рад, 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»². 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».

¹ Українська Центральна Рада. — Т. 1. — С. 445.

² Там само. — Т. 2. — С. 103.

18 січня 1918 р. на 9-ій сесії Центральної ради, коли на вулицях Києва точилися бої з більшовиками, вищий орган законодавчої влади України ухвалив тимчасовий закон про землю¹. Цей акт скасовував «право власності на всі землі з їх водами, надземними і підземними багатствами». Всі ці землі проголошувались 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.

Прийняттям цього закону лідери Центральної ради сподівались 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 вже залишила Київ і опинилась у Житомирі і не мала змоги провести його в життя організованим чином. Демагогічна агітація більшовиків досягла позитивного для них результату. Вона знаходила підтримку у частини селянства не правним підґрунтям аграрних перетворень, а привабливими для несвідомих мас гаслами «грабуї нагробоване», «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 зумовили гострі соціальні конфлікти не тільки між великою земельною власністю і незаможним селянством, а й гострим протиборством в самому селянському середовищі.

До січня 1918 р. український уряд не виходив за рамки завдань, проголошених в Декларації 29 вересня і III Універсалі. Вважаючи ще неможливим ліквідацію буржуазного ладу, Центральна рада та її уряд виразно дистанціювались від подій у Петрограді і намірів більшовиків перебрати владу у свої руки в Україні. Поміркованість соціально-економічного курсу продекларованого Центральною радою 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.² Промисловці південних регіонів України погодились на включення до складу таких структур як «Югомет», «Монотоп», «Донком» та ін. комісарів Генерального секретаріату. В результаті уряд зробив висновок про «можливість забезпечення в Донецькому басейні інтересів Української Народної Респуб-

¹ Там само. — Т. 1. — С. 128–130.

² Нова рада. — 5 грудня 1917 р. — С. 3.

ліки»¹. За підтримкою до уряду звертаються також лісопромисловці і лісоторгівці з вимогами оборонити їх власність².

Уряд планував ввести державну монополію в головних галузях промисловості України — вугільній та металургійній, виробництві та продажу цукру, шкіри, тютюну та ін.³ 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 вже діючих монополій надходили до державної скарбниці УНР та 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 та дав завдання секретарям продовольчих справ та фінансів розробити проект закону про встановлення контролю урядом України над цукровою монополією в межах УНР⁴. 9 грудня підготовлений проект закону в пакеті з іншими законами, спрямованими на створення в Україні власної фінансової системи, був прийнятий Малою Радою⁵.

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 машинорозподілення⁶. 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 техніки, який мав бути внесений на ухвалу Центральної ради⁷.

Від початку свого існування Центральна рада постійно потребувала коштів. Її фінансова комісія запропонувала встановити систему добровільного оподаткування «всієї української людності»⁸. 11 липня пленум Центральної ради ухвалив постанову про введення прогресивно-

¹ Там само.

² Там само. — 29 листопада. — С. 3.

³ Українська Центральна Рада. — Т. 1. — С. 481, 499.

⁴ Там само. — С. 499.

⁵ Українська Центральна Рада... — Т. 1. — С. 527.

⁶ Вістник Генерального секретаріату. — 1918. — 13 січня.

⁷ Українська Центральна Рада. — Т. 2. — С. 84.

⁸ Копиленко О.А. Сто днів Центральної ради. — К., 1992. — С. 87.

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»¹.

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»². Ситуація ще більше загострилась 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 прийняла 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».

Засновувалась Головна Скарбниця 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 банків³. Реформа

¹ Там само.

² Українська Центральна Рада. — Т. 2. — С. 488.

³ Українська Центральна Рада. — Т. 1. — С. 526—527.

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 сберегательних кас»¹. 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 вдаватись до непопулярних заходів.

Уряд розраховував на поповнення Державної скарбниці за рахунок збирання податків та прибутків від цукрової монополії. Однак розроблення гнучкої податкової системи вимагало часу, фахівців і розгалуженого фінансового апарату як в центрі так і на місцях. Вирішити 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 і 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 прийнято «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. карбованців², проте всього було випущено стокарбованцеві купюри на суму лише 53250000 карбованців. Вже 16 січня 1918 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 висловила за те щоб «не складати окремого бюджету України», а «обмежитися виясненням

¹ Українська Центральна Рада. — Т. 2. — С. 38—39.

² Там само. — С. 49, 338—339.

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»¹. Уряд ще мав ілюзорні надії на отримання необхідного асигнування з Петрограда і що він буде розподіляти ці кошти за власним розумінням.

Однак вже в кінці грудня 1917 р. Генеральний секретаріат звернувся до українського товариства економістів з проханням надати уряду допомогу у справі розробки першого бюджету України². 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.

В цілому Центральній раді та її уряду у перші тижні після проголошення своєї влади не вдалося реалізувати свою програму встановлення державного контролю над найважливішими галузями економіки. Цей процес був зупинений більшовицьким наступом в Україну в січні – лютому 1918 р. Створений у грудні 1917 р. більшовицький маріонетковий 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»³. 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, краюї профспілки робітників, Всеукраїнського союзу промисловців. Вона мала збирати «замовлення всіх міністерств, ділити їх між поодинокими промисловими районами і підприємствами»⁴. Утворена структура отримала 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»⁵.

¹ Українська Центральна Рада. — Т. 2. — С. 434.

² ЦДАВОВ. — Ф. 2199. — Оп. 1. — Спр. 38. — Арк. 43.

³ Українська Центральна Рада. — Т. 2. — С. 84.

⁴ Нова рада. — 1918. — 2 квітня. — С. 2.

⁵ ЦДАВОВ. — Ф. 3084. — Спр. 10. — Арк. 13, 13 зв.

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. Члени УЦР від УПСФ і УСДРП критикували уряд за неспроможність 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»¹. Однак він так і не був представлений на заплановане найближче засідання Ради народних міністрів.

27 квітня міністри — члени УПСФ І.А. Фещенко-Чопівський, С.П. Шелухин та В.К. Прокопович заявили про свій вихід зі складу уряду. У їх заяві з цього приводу зазначалось, 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»².

Напередодні виходу з уряду І. Фещенко-Чопівський, виступаючи у Малій раді, зазначив, що державне втручання в низку галузей економіки «не дало досі бажаних результатів»³. Насамперед це стосувалось цукрової промисловості і продовольчої справи, в яких державна монополія була введена ще Тимчасовим урядом. Ножниці 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. В 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

¹ Українська Центральна Рада. — Т. 2. — С. 286.

² Там само. — С. 313.

³ ЦДАВОВ. — Ф. 1115. — Оп. 1. — Спр. 13. — Арк. 156, 157.

хлібного бюро, яке мало об'єднати всю «хлібну заготовку, мирошницьку ту круп'яну промисловість краю»¹. Водночас уряд встановив примусове членство в новій структурі товариств, кооперативів, власників і орендаторів товарних млинів².

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 дії 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 і всіх питань цукрової промисловості³. Перерозподіл землі, який відбувався наприкінці 1917 — поч. 1918 рр. призвів до порушення господарських зв'язків між цукроварнями і буряковими плантаціям. Тому Міністерство продовольчих справ було зобов'язане взяти під свій контроль охорону землі, призначену для висіву цукрових буряків, а також розподіл посівного матеріалу. З метою відновлення роботи цукроварень в Раду народних міністрів було внесено законопроект про державне фінансування цукрової промисловості в розмірі 210 млн. карбованців⁴. Роботу в цьому напрямі продовжив вже гетьманський уряд.

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 вдавались 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 і 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.⁵

¹ ЦДАВОВ. — Ф. 1115. — Оп. 1. — Спр. 6. — Арк. 112.

² Там само. — С. 113.

³ ЦДАВОВ. — Ф. 2581. — Оп. 1. — Спр. 21. — Арк. 151г., зв. — 151д.

⁴ Українська Центральна Рада. — Т. 2. — С. 303–304.

⁵ Вістник Ради Народних Міністрів. — 1918. — 24 березня. — С. 2; 24 квітня. — С. 2; 2 травня. — С. 4, 6.

В процесі переговорів з Німеччиною та Австро-Угорщиною щодо вироблення умов торгового договору, був взятий курс на монополізацію зовнішньої торгівлі, там де це видавалося неможливим планувалось запровадження державного контролю¹. Обіжник за підписами В. Голубовича, І. Феценка-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»². До моменту налагодження необхідного для цього державного апарату всякий вивіз всіх 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 промисловості³, розпочато створення Окремого корпусу прикордонної охорони та системи митниць⁴.

8 квітня 1918 р. Рада народних міністрів затвердила проект закону, підготовлений І. Феценком-Чопіським, про організацію Державної палати торгу⁵. Попри певні тертя уряду з Центральною радою, яка домагалась обговорення проекту, уряд одразу приступив до його організації⁶. До складу палати окрім представників Міністерства торгу і промисловості як контролюючого органу планувалось також включити речників кооперативів, громадських організацій, профспілок, підприємницьких закладів, банків⁷. 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 банкноти⁸. 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.

В 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

¹ Українська Центральна Рада. — Т. 2. — С. 228.

² Вістник Ради Народних Міністрів. — 1918. — 18 квітня. — С. 1.

³ Українська Центральна Рада. — Т. 2. — С. 233.

⁴ Там само. — С. 225, 255.

⁵ Українська Центральна Рада. — Т. 2. — С. 256.

⁶ ЦДАВОВ. — Ф. 1115. — Оп. 1. — Спр. 65. — Арк. 161.

⁷ Там само. — Арк. 137—137 зв.

⁸ Нова рада. — 1918. — 2 березня.

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»¹. В той же час кабінет Голубовича відхилив 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. Планувалась внутрішня позичка в 750 млн. карбованців на відновлення залізничного транспорту, але цей план не був реалізований.

Однією з найбільш гострих 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 та інші ерзац гроші, лише на короткий час послаблювали «грошовий голод».

В умовах, коли надходження не покривали витрат держави, Рада народних міністрів була змушена вдатись до випуску фактично не забезпечених грошей. 17 квітня 1918 р. уряд ухвалив доручити Міністерству фінансів внести в Центральну раду в негайному порядку законопроект про збільшення емісії на 100 млн. карбованців. Було також ухвалено рішення «провадити без перерви друк грошових знаків і зобов'язань Державної скарбниці, аби мати готовий запас»².

Надмірна кількість не забезпечених грошових знаків та їх замініків, які випускались в цей період в УНР, лише посилювала інфляцію. До цього слід додати, що в обігу обертались 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 свою діяльність за умов відсутності бюджету, що нерідко призводило до неефективних видатків. У квітні 1918 р., нарешті, розпочалась реальна робота над складанням першого державного бюджету України, однак вона так і не була завершена. 11 квітня Мала рада прийняла закон, за яким до розробки бюджету кожне міністерство повинно було розробляти тимчасові розписи своїх видатків на чотири

¹ Українська Центральна Рада. — Т. 2. — С. 231.

² Там само. — С. 286.

місяці і подавати їх на затвердження Центральній раді¹. У такий спосіб мав здійснюватись контроль над витратами урядом держаних коштів. Однак бюджет так і не був створений.

Одночасно з встановленням державного контролю над виробництвом Центральна рада 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 закликались протидіяти усім проявам сваволі та анархії².

Проте Центральна рада виявилась неспроможною створити державний апарат необхідний для реалізації прийнятих нею рішень та законів. Вжиті нею кроки в земельній справі викликали подальшу соціальну і політичну дестабілізацію. Фактично всі політичні партії виступали проти есерівської «соціалізації», яка не була адекватною соціально-економічному укладу українського села. Для більшості українських губерній подвірне землеволодіння складало від 48,5% до 94,6%, що свідчило про рішучу перевагу індивідуального селянського господарства, що базувалось на приватній власності. Конфіскованої у поміщиків землі все одно не вистачило б для задоволення земельних інтересів селянства. На практиці середнє і заможне селянство, отримавши поміщицьку землю, фактично виступили проти скасування приватної власності на землю. На цей фактор мусила б зважати Центральна рада, коригуючи свою аграрну політику у більш помірковане русло. Однак цього не сталося. Центральна рада виявилась глухою до закликів зберегти приватну власність на землю, відмовитись від класово-партійного доктринерства і стати на ґрунт забезпечення загальнонаціональних інтересів. 24 березня декларація Ради міністрів, виголошена В. Голубовичем, підтверджувала, що аграрні перетворення будуть реалізовуватися земельними комітетами «на основі Універсалів і законів, виданих в свій час Центральною радою»³.

Ігнорування Центральною радою об'єктивної соціально-економічної і політичної ситуації обумовила втрату до неї довір'я 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 чільних представників окупаційного командування, а також німецького та австрійського послів ухвалили звер-

¹ ЦДАВОВ. — Ф. 1115. — Оп. 1. — Спр. 6. — Арк. 12.

² Дорошенко Д. Вказ. праця. — Т. 2. — С. 201.

³ Українська Центральна Рада. — Т. 2. — С. 228.

нутися до українського уряду з вимогою розпустити всі земельні та 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»¹.

Умови в яких довелось працювати Центральній раді та її урядам були надзвичайно складними. Державотворчий процес припав на період глибокої фінансово-економічної кризи, викликаного Першою світовою війною і революцією. Розбалансування економіки України, її фінансів посилювались гострим політичним протистоянням з Тимчасовим урядом, а з грудня 1917 р. — війною з більшовицьким урядом. В цих умовах українське суспільство чекало від уряду чіткого і термінового застосування 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 весь час запізнювався із введенням необхідних кроків для розбудови національної економіки і виходу з кризи. Неабияким гальмом в цьому напрямку була відсутність національно-політичної консолідації в країні, надання українським політикумом пріоритетів партійному доктринерству всупереч національно-державним інтересам. В цілому слід сказати, 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 і 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.

Отже, нездатність Центральної ради спертися в своїй економічній політиці на основні класи українського суспільства, проводити в їх інтересах більш помірковані дії в народному господарстві, об'єктивно диктувало необхідність зміни всього курсу державної політики.

¹ Дорошенко Д. Історія України 1917—1923 рр. — Том 2. — С. 23—24.