

## Фінансова політика України на початку ХХ століття

(Представлено: д.е.н., проф. Петрук О.М.)

*У статті досліджено роль фінансової політики у економіці України на початку ХХ ст. як основного інструменту підтримки її фінансового потенціалу в умовах воєнного конфлікту, у якому постійно знаходилася наша держава після виходу зі складу імперії. Методологічною основою роботи є загальні та спеціальні методи наукового дослідження та пізнання, зокрема методи теоретичного узагальнення, синтезу та аналізу, порівняння, моделювання та інші. Як основну інформаційну базу було використано наукові статті та монографії багатьох вітчизняних вчених, зокрема роботи П.Гай-Нижника, В.Поліщука, О.Копиленка і М.Копиленка, О.Мироненка та інших.*

*Дослідження фінансової складової недовгого функціонування Української держави на початку ХХ ст. є актуальним науковим та практичним завданням. Зокрема і через те, що помилки урядів тогочасної України, в тому числі і в фінансовому секторі, призвели до того, що держава проіснувала всього чотири роки. Геополітична ситуація на початку ХХІ ст. дуже схожа на ту, яка була сто років тому, тому що сьогодні Україна знову втягнута в конфлікт зі східним агресивним сусідом, який повторно загрожує знищенням її державності як такої. Вивчення здобутків та помилок фінансової політики урядів Української держави початку ХХ ст. є можливістю для сучасних науковців проаналізувати їх діяльність з метою створення надійної довгострокової фінансової політики сьогодні та у майбутньому, з урахуванням сучасних тенденцій та технологій. Дослідження фінансової політики урядів України часів Центральної Ради, Гетьманату та Директорії дають змогу сьогодні правильно оцінити загрози та ризики, що стоять перед державою у новому воєнному конфлікті «на виснаження», застосувати правильні інструменти для підтримки вітчизняного бізнесу та стабільності власної грошової одиниці, мобілізувати власні фінансові ресурси та економіку в цілому задля власного виживання.*

**Ключові слова:** воєнний конфлікт; фінанси; фінансова політика; Українська Центральна Рада; Директорія; Гетьманат; гетьман Павло Скоропадський; Українська Народна Республіка.

**Актуальність теми.** Економіко-соціальні проблеми у період воєнних дій сьогодні безпосередньо впливають на усі сфери життя держави та потребують значних ресурсів, зокрема і фінансових. Це вимагає створення певної, належним чином впорядкованої, системи суспільних відносин щодо розподілу та використання фінансових ресурсів країни.

Безперечно, що розвиток глобалізації, зокрема і фінансової, ставить перед усіма країнами нові виклики та завдання, серед яких одним з основних є організація та впровадження ефективної фінансової політики з метою створення оптимального фінансового клімату всередині держави для посилення використання у власних цілях процесу фінансової глобалізації. В Україні це завдання сьогодні стає дуже актуальним, тому що державна фінансова політика має враховувати протікання виснажливого воєнного конфлікту, що може бути затягнутим на тривалий термін. Одним з пріоритетних завдань фінансової політики України має стати оптимізація податкової системи під виклики сьогодення, коректне поєднання державного регулювання та лібералізації фінансових ринків, приведення у відповідність вітчизняного законодавства до міжнародної стандартизації у фінансовій сфері тощо.

Це потребує нових неупереджених науково-дослідних підходів щодо адаптації ефективної податкової системи до нової воєнної політики державних видатків, і створення відповідно нових варіантів посилення ефективності функціонування бюджетної системи держави. Ефективність фінансової політики України на сьогоднішній день потребує вирішення завдань з формування бюджетів місцевих рівнів і вдосконалення відносин із державним бюджетом України. Це значно впливатиме на виконання державою своїх соціальних функцій і гарантій та створюватиме умови для подальшого економічного росту в Україні, навіть в умовах війни. Наявність ефективного механізму міжбюджетних відносин призведе до рівного розвитку та рівня життя всіх регіонів країни і знизить ризики можливих регіональних політичних конфліктів.

На сьогоднішній день достатньо мало уваги приділяється дослідженню фінансової системи та фінансової політики тогочасної України. Етапи їх створення після розпаду імперій на початку ХХ ст., функціонування за радянського періоду України малодосліджені сучасними вітчизняними науковцями, набагато більше приділено уваги вивченню фінансової політики у період незалежності із 1991 р. і до

сьогодення. Але ця тема є досить актуальною у наш час, коли держава перебуває у стані найбільшого воєнного конфлікту на континенті за останні 80 років. Фінансова політика Української Народної Республіки, Української Держави П.Скоропадського та Директорії УНР, формування грошово-кредитної системи тих часів все ще є малодослідженою темою серед науковців саме економічної, а не історичної направленості. І тому такі завдання потребують вирішення і розкриття, бо у сучасному контексті вони мають як теоретичне, так і практичне значення.

У 1917–1918 рр. для українського народу у глобальному міжнародному розумінні склалися умови для формування своєї власної держави. Центральна рада УНР, уряд Директорії та Українська Державна Гетьманська Республіка фактично формують українську державність на початку ХХ ст. У 1917–1920 рр. почав створюватися державний апарат, створювалося законодавство в усіх сферах життя, почали з'являтися зародки судової, банківської та фінансової систем загалом. Багато з того, що створено зазначеними вище урядами в різних сферах життя суспільства, держави та підприємництва у свій час, було досить успішним і, в подальшому, частково використовувалося радянською окупаційною владою у період НЕПу (нової економічної політики).

**Аналіз останніх досліджень та публікацій, на які спирається автор.** Наразі все частіше Українська Народна Республіка та Українська Державна П.Скоропадського першої половини ХХ ст. ставали об'єктом наукових досліджень багатьох вчених, було видано низку публікацій, в яких висвітлюються різні сторони цих тем. Актуальність цієї теми зараз можна пояснити тим, що проблематика дослідження Української Народної Республіки, Директорії УНР та Української Держави П.Скоропадського була фактично забороною у радянський період існування України, який тривав близько 70 років. У загальному історичному контексті період 1917–1920 рр. висвітлювався в зарубіжних українських джерелах, а саме у дослідженнях П.Скоропадського, Д.Дорошенка, І.Нагаєвського. Більш ґрунтовними та сучасними є наукові праці таких вітчизняних істориків, економістів та правників: Ю.Павленка, О.Л. Копиленка і М.Л. Копиленка, Ю.Храмова та О.М. Мироненка. Вагомий доробок у вивчення безпосередньо фінансової політики Української Держави зробили П.Гай-Нижник, М.Дмитрієнко, О.Лисенко, В.Поліщук, В.Матвієнко та ін.

Фінансова політика доби «радянського періоду» України (нова економічна політика, політика «воєнного комунізму», періоди індустріалізації, Другої світової війни, «застою», «перебудови» та розпаду СРСР) досліджена набагато ґрунтовніше, повніше, ніж фінансова політика 1917–1922 рр. Це пов'язано, зокрема, і з тим, що Українська Державна прогнала у війні радянській Росії, і її території були анексовані та насильницьким шляхом приєднані до новоутвореного СРСР. За період існування Радянського Союзу з його політично та ідеологічно заангажованою науковою риторикою щодо періоду існування Української Народної Республіки, Гетьманату, Директорії та Західно-Української Народної Республіки дослідження фінансової політики Українських держав було сильно спотворене та більшою мірою взагалі заборонене до публікацій. Але все ж наукові роботи за темою цінних паперів проводилися і хронологічно вони припадають на 1922–1932 рр. Дослідження фінансової системи та політики України «радянської доби» проводили такі автори, як Я.Діманштейн, В.Зейлінгер, С.Ривкінд, А.Ступель, Р.Яновський, І.Дашковський, П.Фомін, А.Шмідт, В.Введенський. Більш пізніші дослідження цієї теми знаходили втілення у роботах М.Кондратьєва, В.Акуленка, М.Шапошнікова, С.Кисельова. Але дуже часто автори не могли об'єктивно писати про економічний стан УРСР з її недоліками планово-командної економіки та відсутністю конкуренції та ринку, тому що перебували під постійним впливом партійних керівників ЦК ВКП(б). Вагомий внесок у дослідження певних аспектів фінансової системи СРСР та УРСР зробили також Г.Сорокін, О.Венедіктов, Е.Лортікян, Л.Горкіна, В.Жученко. З ідеологічних та політичних причин вони не змогли дослідити цю тему більш масштабно.

Зі здобуттям незалежності Україною у 1991 р. вітчизняні науковці поступово отримують більшу свободу у своїх дослідженнях. Україна подалу переходить на ринкову модель економіки. Відбувається формування нової фінансової системи, що вимагає від незалежної Української держави впровадження адаптованої фінансової політики. Все це поступово і дає поштовх до нових досліджень цієї тематики. Автори наукових публікацій на початку української незалежності у своїй більшості зосереджували увагу на необхідності переоцінки економічно-фінансових концепцій «радянської доби». За період незалежності вітчизняна наука має у своєму доробку вже достатньо вагому кількість наукових статей, монографій та підручників, які ґрунтовно розкривають тему фінансової системи держави та її фінансової політики. До авторів, які за період незалежності України досліджували теми монетарної, бюджетно-податкової та фінансової політики, зараховують В.Коровія, М.Пасічного, Т.Боголіб, С.Буковинського, А.Мазаракі, І.Чугунова, А.Даниленко, В.Ющенко, В.Макогон, В.Опаріна, І.Луніну, А.Даниленка, В.Базилевича, І.Запатріну, Ю.Іванова, В.Лагутіна, В.Мищенко, А.Соколовську та інших.

**Метою статті** є дослідження та аналіз макроекономічних методів та інструментів, що були використані урядами Української держави у період 1917–1921 рр. для формування власної ефективної фінансової політики в умовах економічної нестабільності та довготривалого воєнного конфлікту.

**Викладення основного матеріалу.** До 1917 р. 80 % земель сучасної України входило до складу російської імперії, де функціонувало загальноімперське законодавство та фінансове право зокрема. Стан фінансової системи російської імперії та провадження її урядом власної фінансової політики того часу говорить про їх невисокий рівень. Фінансова система російської імперії була виснажена Першою світовою війною 1914–1918 рр. та лютневою революцією 1917 р. Внаслідок чого Україна успадкувала малоспроможну та неповноцінну фінансову систему. Видатки бюджету Української Народної Республіки були більші за її доходи в декілька разів. Вартість імперського рубля на міжнародному валютному ринку достатньо стрімко знижувалася, у державі пришвидшувались інфляційні процеси. Така ж тенденція існувала і за Тимчасового уряду (лютий–жовтень 1917 р.). В цей період УНР, все ще будучи автономією російської імперії, не мала ні своєї валюти, ні власних податкових зборів та платежів, ні власного національного банку. У фінансовій сфері Українська Центральна Рада тотально залежала від влади у Петрограді. Знаходячись у таких умовах уряд УНР мав забезпечуватися грошовою масою зі столиці імперії. Але Тимчасовий уряд не надсилав до УНР і 40 % потрібних для її функціонування коштів [2].

У червні 1917 р. Центральна Рада фактично почала формування власної фінансової системи. Так у Першому Універсалі (у червні 1917 р.) Українська Центральна Рада УНР проголошувала формування своєї урядової скарбниці. Реалізацію Першого Універсалу Центральна Рада так і не змогла здійснити, про це свідчило те, що Україна продовжувала перебувати у повній залежності від поставок банкнот з імперії.

По суті, певні вдалі кроки із формування фінансової політики в УНР розпочалися в серпні 1917 р., посаду генерального секретаря фінансів обійняв відомий на той час вчений та фінансист М.Туган-Барановський. Саме він почав приймати рішення стосовно фактичного становлення державної фінансової системи та формування фінансової політики.

Вже 29 вересня 1917 р. була видана та опублікована так звана «Деклярація Генерального Секретаріату України», що стала своєрідною дорожньою картою для подальшого формування фінансової системи України. Відповідно до її окремих положень генеральне секретарство фінансів мало випрацювати заходи, які б відокремлювали імперські та українські бюджетні доходи та видатки, фактично поступово формуючи поряд із імперським бюджетом бюджет УНР; вводилася шкала прогресивного оподаткування маєтків у заможних осіб; фактично розпочинався пошук нових джерел бюджетних доходів; почалася розробка закону про створення Національного українського банку. На той час, фактично в умовах кризи грошового обігу, однією з ключових проблем постає створення власної валюти [4].

Саме тому, аж у грудні 1917 р., Центральна Рада УНР ухвалює Тимчасовий закон про випуск державних кредитних білетів УНР. У ньому вказувалося: «1. Кредитові білети УНР випускаються Державним банком у розмірі, суворо обмеженому дійсними потребами грошового обігу під забезпечення тимчасово, до утворення золотого фонду, всім майном Республіки: нетрями, лісами, залізницями і прибутками УНР від монополій... 4. Кредитні білети УНР випускаються в карбованцях, при цьому один карбованець містить 17,424 долі щирого золота і ділиться на 200 шагів... 6. Російські кредитні білети ходять на попередніх підставах... 10. За фальшування українських кредитових білетів вільні караються позбавленням прав і каторгою. 11. Генеральному Секретарю фінансів надається право виробити зразки кредитних білетів УНР...» [3].

Отже, в УНР були випущені державні кредитні білети, але при цьому незалежної грошової одиниці так і не було. До того ж друк цих грошових знаків поступово був зупинений. Найближчим часом, після прийняття Четвертого Універсалу у січні 1918 р., було прийнято рішення про створення національної грошової системи. Відтак у березні 1918 р. Центральна Рада Української Народної Республіки прийняла закон про нову національну грошову одиницю – українську гривню, яка мала співвідношення до карбованця як 1/2 [12]. Таким чином, карбованець складався з копійок, а українська гривня поділялася на шаги. В обіг було випущено державні грошові знаки номіналом 2, 10, 100, 500, 1000 та 2000 гривень. Ці номінали кредитних білетів відповідали імперському рублю та українським карбованцям, які знаходилися в обігу в один час із гривнею. Всі гривні було надруковано у Німеччині з добірного валютного паперу. Проблеми із налагодженням готівкового грошового обігу посилювалися ще й через те, що на території УНР в обігу перебували одночасно чотири основні валюти – гривня, карбованець, німецька марка, австрійська крона [1].

Справжньою проблемою для уряду Центральної Ради УНР став державний бюджет, який так і не був прийнятий та виконаний (всі доходи та видатки у документах позначалися як «тимчасові»).

Підсумовуючи, можна впевнено сказати, що не дивлячись на дуже непросту соціально-економічну, політичну та міжнародну обстановку, опинившись у ситуації системної політичної та економічної кризи у державі, за відсутності власної грошової одиниці, браку грошових білетів у розпорядженні уряду, Центральна Рада УНР вперше в історії України ввела в обіг власні державні грошові знаки, почала створювати власну фіскальну, бюджетну та банківську дворівневу систему, започаткувала діяльність Державної скарбниці та Державного банку, сформувала професійне фінансове відомство у власному уряді (Народне міністерство фінансів), намагалася проводити ефективну фінансову політику на державному та міжнародному рівнях тощо.

Перед самим гетьманським державним переворотом активізувалися більш забезпечені верстви населення, зокрема селянства, які мали намір поновити приватну власність на землю, що була частково відмінена та заморожена Центральною Радою напередодні. Поміщики планували обрати у владу сили, які б допомогли їм повернути конфісковане майно. В той же час звичайні селяни хотіли отримати поміщицьку землю, обіцяну Українською Центральною Радою. Нестабільна та критична ситуація, що склалася в державних інституціях в УНР, суттєво погіршувалася, у всіх відомствах наростав певний неконтрольований хаос. Враховуючи це, стабільне постачання Німеччині та Австро-Угорщині сільськогосподарської продукції ризикувало зупинитись у будь-який момент. Фактично сприяючи відстороненню Центральної Ради від управління державою, ці дві держави-союзниці хотіли допомогти установити в Україні владу, що була б спроможна виконати власні зобов'язання, що були на неї покладені під час укладання Берестейської угоди, та забезпечити союзників необхідною кількістю продуктів харчування. На тлі хаосу у владі, де-факто очолованій українськими соціалістами, П.Скоропадський здавався їм сильною політичною фігурою. Задекларовані основні засади «Української Народної Громади», що фактично дала владу Скоропадському, надавали австро-угорським та німецьким окупаційним силам надію на виконання взятих на себе Українською Державою зобов'язань у Берестейській угоді [6].

Найпершим прийнятим Законом влади Гетьманату була «Грамота до всього українського народу», проголошувалося відновлення повноцінної приватної власності «як фундаменту культури і цивілізації» у формуванні Української Держави. В той же час підпадали скасуванню більшість розпоряджень урядів УНР та імперського Тимчасового уряду, що лімітували діяльність інституту приватної власності, повноцінно відновлювався ринок купівлі і продажу землі [9].

Фінансову політику уряду П.Скоропадського більшість сучасних вчених, науковців та дослідників оцінюють доволі високо та позитивно. Міністром фінансів в уряді Гетьманату був Антон Ржепецький, професійні навички якого не викликають сумнівів у сучасних науковців. Вже при вступі на посаду новий міністр фінансів чітко виділив завдання власного відомства, наголосивши, що «намагатиметься встановити українську валюту з високим курсом, оновити банківський апарат в формі Державного банку і банків приватних, щоб урегулювати господарське життя в Україні й установити сталий бюджет» [4].

Одні з перших рішень уряду П.Скоропадського були направлені на пошквдження та удосконалення грошового обігу і загального фінансового стану в державі. 3 травня 1918 р. Рада Міністрів Української Держави розглянула питання про організацію друкування грошових знаків у Києві та Одесі у відповідних типографіях. Під тиском Німеччини та Австро-Угорщини було прийнято рішення про введення державної монополії на цукор, тютюн та сірники, а також і про підвищення тарифів залізниці. У травні 1918 р. Міністерство фінансів Української Держави фактично запустило у дію «Закон про додатковий випуск знаків Державної скарбниці». Окрім 100 млн карбованців, що були випущені в обіг за попереднім законом УНР у березні 1918 р., було прийнято рішення надрукувати ще додаткових 400 млн карбованців. Як було написано вище, в Українській Державі був дозволений обіг як російських рублів, так і німецьких марок та австрійських крон. Щоб вберегти фінансову систему держави від наводнення російськими банкнотами, уряд в серпні 1918 р. видав закон про лімітування ввозу на територію України російської валюти. Наряду з запровадженням такого закону вживалися заходи для стабілізації національної грошової одиниці. У травні 1918 р. між Українською Державою та союзниками (Австро-Угорщиною і Німеччиною) було підписано договір про те, що Україна надавала цим країнам позику у 400 млн крб, що мали бути видані за курсом 1,3 марки та 2 австр. крони за карбованець. За цей рахунок уряд хотів забезпечити доступ провідних держав до вітчизняної валюти, що було потрібно для оплати продуктів харчування та сировини, які були придбані ними в Україні, і zarazом підкріпити карбованець ще таким, товарним, чином, зменшивши його девальвацію. На українських урядових чиновників та банкірів постійно тиснуло німецьке командування, яке змушувало приймати австро-угорську та німецьку валюту за більш кращим для них курсом. Дійшло до того, що німецькі та австро-угорські офіцери заарештовували тих українських банкірів і працівників торговельних та промислових установ, які не хотіли брати до оплати банкноти цих держав за курсом, який був вигідний німецькому та австро-угорському урядам. Поряд з цим представники Київської групи армій відмовлялися сплачувати податки та акцизні збори за вільним курсом. У відповідь на це український уряд тимчасово припинив розрахунки по торговельних операціях із союзними державами. За результатами таких дій урядів обох сторін ними була утворена україно-німецько-австрійська комісія, результатом роботи якої стало підписання у липні 1918 р. валютної угоди між усіма сторонами. 10 серпня 1918 р. П.Скоропадський підписав та ухвалив статут Українського державного банку і асигнування коштів до його основного капіталу в сумі 100 млн крб і 10 млн крб запасного фонду. Банк розпочав роботу 2 вересня 1918 р. Також, для стабілізації фінансової та загальноекономічної системи загалом, було утворено Український земельний банк, що почав свою роботу 1 вересня 1918 р. Земельний фонд банку складав 142 тис. десятин землі вартістю 19,8 млн крб, резервний фонд – 50 млн крб [10].

За часів Гетьманщини П.Скоропадського відбувалося певне економічне зростання Української Держави. Значно цьому сприяли відновлення інституту приватної власності та підтримка урядом Скоропадського вільного підприємництва. Був налагоджений вільний грошовий обіг, створено державний

бюджет, зміцнено національну валюту, відкрито українські державні банки, засновані акціонерні товариства, відновлено роботу промислових підприємств у різних галузях економіки та товарні біржі.

14 грудня 1918 р. під тиском військ Директорії і різного роду повстанських загонів, Гетьман П.Скоропадський відмовляється від влади. У той же день Рада міністрів Гетьманату П.Скоропадського склала свої повноваження і передала їх Директорії. Таким чином було відновлено Українську Народну Республіку (УНР). Освоївшись у Києві, члени Директорії (Володимир Винниченко, Симон Петлюра, Федір Швець, Андрій Макаренко та Опанас Андрієвський) знов почали розвертати Українську Державу до соціалізму. Нову сформовану Раду народних міністрів УНР очолив Володимир Чехівський. Одразу після формування уряду при Міністерстві фінансів було створено спеціальну комісію, що повинна була розглянути справу незалежності національної валюти і подати уряду план грошово-кредитної реформи [4].

Комісією було визначено, що для проведення повноцінної грошової реформи та виведення з обігу на території України російського рубля, грошової маси не вистачало. Тому було вирішено збільшити фізичну кількість грошової маси в розпорядженні Ради народних міністрів для проведення цієї реформи, і Директорія ухвалила Постанову уряду «Про надання права Міністру фінансів випустити кредитових білетів і ознак Державної Скарбниці на суму 3 млрд 500 млн карбованців». Внаслідок чого Міністерством фінансів України було вирішено збільшити грошову емісію, що була фактично обмежена у листопаді 1918 р. урядом П.Скоропадського до 2 млрд 500 млн крб, ще на 1 мільярд карбованців. В подальшому комісією було представлено новий проект Закону «Про українську грошову одиницю і про усунення обігу в Україні російських грошових знаків». Після внесення правок законопроект був переданий уряду УНР на розгляд і, в подальшому, був ухвалений. 6 січня 1919 р. закон було ухвалено і Директорією. В законі значилося, що з 26 січня 1919 р. «російські грошові знаки, як кредитові білети, так і знаки російської Державної Скарбниці, так звані «керенки», перестають бути законними платіжними знаками на Україні, і прийом їх перестає бути обов'язковим». Державною грошовою одиницею було визначено гривню, що містила 8,712 долі щирого золота й поділялася на сто шагів, а дві гривні складали один карбованець. У цьому законі зазначалося також, що «всі розрахунки зборів, поступлень, видач та зазначених всяких сум у грошових рахунках, актах та всіх взагалі умовах, а також і всі платежі провадяться в гривнях та шагах». Усі комерційні угоди у підприємницьких правових відносинах до 26 січня, що були підписані в рублях, повинні були провадитися в гривні у відношенні: 1 рубль рівний 2 гривням. У законі оголошувалося також, що в зв'язку з тим, що державною грошовою одиницею визначено гривню, то всі податки, збори та платежі мають провадитися лише у гривнях та шагах [5]. Отже, після 26 січня 1919 р. в Українській Народній Республіці законними платіжними засобами були лише українські кредитові білети в гривневому номіналі та українська валюта Державної скарбниці в карбованцях.

Описані вище дії уряду та Міністерства УНР зокрема на певний період допомогли стабілізувати ситуацію з інфляцією та упорядкувати грошовий обіг на території УНР. Але поступово попит на українську валюту знову почав спадати. Основною причиною таким настроєм підприємництва та населення був наступ більшовиків, що проходив українською територією, і рішення більшовицької партії, що радянська влада хотіла б анулювати українську валюту як таку. Водночас у провінційних містах, а тим більше у сільській місцевості, були серйозні проблеми із обміном російської валюти на українські гривні через дефіцит у банківських касах національної валюти. Дуже сильно змінювалася фінансова ситуація в державі через те, що, зокрема, на Лівобережжі України дуже швидко просувалися більшовицькі війська і грошова реформа, що провадилася урядом Директорії на тих територіях, залишалася фактично «на папері». Були місцевості, де після оголошення цього Закону для його втілення фактично не залишалось часу. Де-факто, крім спроби провести цю грошову реформу, уряд Директорії не задіяв ніяких інших заходів щодо налагодження на підконтрольній території грошового обігу. Директорія продовжувала емісію паперових грошових знаків, що негативно позначалося на стабільності національної грошової одиниці [7].

Потрібно зазначити, що подальша фінансова політика Директорії УНР як основного органу управління державою була фактично зведена до емісійних інструментів та кредитування вітчизняних державних установ та організацій, що, так само як і Директорія, змушені були пересуватися територією країни внаслідок ведення бойових дій та поступового зміщення лінії фронту. До переїзду зі столиці Рада народних міністрів УНР ухвалила ще декілька бюджетно-фінансових законів. Відповідно до норм закону 16 січня 1919 р. органи місцевого самоврядування могли брати у держави кредит на підтримку власних обігових коштів. Для отримання такої позики органи громади повинні були щорічно (до початку погашення позики) надіслати Кредитовій канцелярії Міністерства фінансів УНР звіти, кошториси про те, як буде використаний наданий державний кредит. Такий державний кредит надавався під відповідні відсотки [8].

24 січня 1919 р. перед тим як покинути Київ, Директорія затвердила державний бюджет на 1919 р., який був за своєю суттю бюджетом Української Держави гетьмана П.Скоропадського, над яким 30 грудня 1918 р. завершила працювати Бюджетова комісія уряду Гетьманату. В будь-якому разі цей бюджет не мав ні особливого значення, ні сенсу, бо 5 лютого всі урядові структури УНР, зокрема і Директорія, через загрозу захоплення вимушені були евакуюватися з Києва до Вінниці.

Після евакуації з Києва фінансова політика уряду Директорії не набула суттєвих змін, і фактично емісійно-асигнаційний інструментарій залишався основним. Емісійна політика уряду Директорії, через війну із багатьма ворогами та відсутністю сталої території, проходила потужно і була фактично необмеженою. Уряд не мав змогу проводити ефективну податкову політику та здійснювати податковий контроль над суб'єктами господарювання, тому віднайти фінансові ресурси для підтримки армії та власних державних інституцій іншими шляхами було вкрай важко. Водночас російська валюта продовжувала експансію на український ринок [11].

Окремі кроки акумуляції фінансових ресурсів з підприємництва все-таки були зроблені, проте де-факто ефект був вкрай незначним. Була здійснена спроба реформування митних тарифів, що регулювалися законодавчими актами від 26 червня і 31 липня 1919 р. Але фактично реформування було зведене до того, що митна служба почала використовувати мажоритарну сітку розмитнення / замитнення, в основі якої лежав дореволюційний митний тариф. Але за дуже обмеженого міжнародного товарообігу, ці кроки не мали ніякого впливу на надходження до державного бюджету. Пожвавити міжнародну торгівлю постійно намагалися різні українські торговельні місії, але успіху вони не мали [7].

У листопаді 1919 р. українські війська отримали низку поразок, і уряд Директорії був змушений евакуюватися на територію Польщі. У 1919 р. єдиними державними прибутками Директорії УНР є, разом з військовими реквізиціями, необмежена емісія паперових грошових знаків. Війні на декілька фронтів із більшовиками, поляками та денікінцями були підпорядковані практично всі інтереси держави, фінансова політика серед цих інтересів займала найважливіше місце.

Після листопадових поразок армії УНР у 1919 р. вже у грудні українськими військами був здійснений так званий Перший Зимовий похід на східному фронті, результатом якого стало відновлення влади Директорії у Києві. Під час наступу військ Директорії вглиб країни, уряд продовжував активну емісійну політику, активно друкуючи державні грошові знаки. Цей фінансовий ресурс використовувався не лише для ведення воєнних дій, фінансування адміністративних та урядових потреб, за рахунок випущених грошових знаків також кредитувалися торговельні, ощадні, кооперативні та інші товариства та підприємства. Метою такого кредитування було пожвавлення торгівлі та бізнесу в цілому, а також налагодження постачання для потреб війська різного роду виробничих товарів [10].

Наприкінці 1920 р. армія Директорії УНР в черговий раз отримала декілька поразок на більшовицькому східному фронті, всі урядові та державні організації остаточно евакуюються за кордон, а Українська Народна Республіка перестає існувати. Воєнні дії на території України завершуються. 1921 року урядом УНР в екзилі було проведено спроби емісії грошових знаків у Відні, але завершено її так і не було. Війна з більшовиками та денікінцями була програна, а Польська держава провадила свою власну політику у західних українських областях.

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** Результатами неперервних війн 1917–1920 рр. стали повна економічна руйнація територій, що контролювалися українськими урядами, знищення промисловості і сільського господарства, припинення відносин між містом і селом, що було досить критично з економічної точки зору на той час, розірвані внутрішньодержавні та зовнішні торговельні стосунки. Податки, збори та інші платежі припинили надходити до бюджету через зазначені причини: перманентна зміна ліній фронтів, відсутність в Українській державі організованого фінансового та податково-адміністративного апарату, а також деморалізація населення та часткове його знищення внаслідок проведення воєнних дій. Держава виконувала свої безпосередні функції за рахунок власного емісійно-асигнаційного інструментарію, тому фінансова політика базувалася на необмеженій емісії паперових грошових знаків. Проблеми податкової сфери та бюджетової політики, функціонування митних органів, реформатування грошової системи – не були у фокусі уваги майже жодного уряду Української держави. У такій ситуації основним завданням очільників фінансового відомства УНР було отримати виготовлені в Європі (Польщі чи Німеччині) кредитові білети, забезпечити максимально можливий наклад друку паперових грошей всередині держави (Кам'янці-Подільському) і розподілити їх між потребами війська та урядових організацій. У 1920 р. на більшості території України більшовики поступово встановлюють свою владу, і на зміну УНР приходить УСРР. Доба вітчизняної державності завершилась.

Протягом 1917–1920 рр. повноцінно реалізувати власну фінансову політику мала можливість лише Українська Центральна Рада, яка отримала майже рік відносно сприятливих політичних та соціально-економічних умов, але не змогла у 1917 р. використати свій історичний шанс для розбудови держави та її адміністративної системи та створити державну фінансову систему. Створення та введення в обіг власної валюти було серйозним поштовхом для створення вітчизняної фінансової системи, але це рішення було вкрай запізненим і не супроводжувалося відповідними податковими та бюджетними ініціативами. Після відходу від влади Української Центральної Ради та Української Держави П.Скоропадського з відновленням до влади на основній території України знову прийшли люди з соціалістичними поглядами. Уряд Директорії УНР не зміг вибудувати ефективну фінансову систему. Під час воєнних дій на декілька сторін та постійної зміни фактично контрольованих ним територій України всі дії Міністерства фінансів

були зведені до фінансової підтримки власного війська та фінансування урядових установ, внаслідок чого відбувалася постійна малоконтрольована емісія паперових кредитних білетів.

У 1917–1921 рр. саме так провадилася фінансова політика національних урядів нової незалежної України, та відбувався процес формування фінансової системи держави. У 1921 р. більшість території України була окупована більшовиками, і на ній почала панувати радянська влада. Українська Соціалістична Радянська Республіка почала існувати у 1921 р. і її уряд почав створення власної фінансової системи та проведення власної фінансової політики на контрольованій більшовиками території, де-факто під керівництвом московської комуністичної партійної диктатури.

#### Список використаної літератури:

1. Гнатишак М. Державні гроші України 1917–1920 років : ілюстрований історико-іконографічний нарис / М.Гнатишак. – Клівленд, 1974 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://diasporiana.org.ua/wp-content/uploads/books/10739/file.pdf>.
2. Дмитрієнко М.Ф. Національна валюта України (1918–1919 рр.) / М.Ф. Дмитрієнко, О.Ю. Лисенко // Український історичний журнал. – 1994. – № 6. – С. 27–30 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://history.org.ua/JournALL/journal/1994/6/4.pdf>.
3. Тхоржевський Р. Грошові знаки Української Народної Республіки (1917–1920 рр.) / Р.Тхоржевський // Освіта. – 1991. – 20 грудня. – 2 с.
4. Дорошенко Д.І. Історія України 1917–1923 рр. : в 2 т. / Д.Дорошенко ; упоряд., авт. передм. та комент. К.Ю. Галушко. – Київ : Темпора, 2002 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://irbis-nbuv.gov.ua/ulib/item/UKR0002213>.
5. Дмитрієнко М.Ф. Грошовий обіг в Україні 1917–1920 / М.Ф. Дмитрієнко // Енциклопедія історії України ; редкол. : В.А. Смолій (голова) та ін. – К. : Наукова думка, 2004. – Т. 2 : Г-Д. – 688 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.history.org.ua/?termin=Groshovy\\_obig\\_1917\\_1920](http://www.history.org.ua/?termin=Groshovy_obig_1917_1920).
6. Копиленко О.Л. Держава і право України 1917–1920 рр. : навч. посібник / О.Л. Копиленко, М.Л. Копиленко. – К. : Либідь, 1997. – 208 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [https://library.nlu.edu.ua/POLN\\_TEXT/KNIGI-2010/KOPILENKO\\_1997.pdf](https://library.nlu.edu.ua/POLN_TEXT/KNIGI-2010/KOPILENKO_1997.pdf).
7. Поліщук В. Фінансова політика Української Центральної Ради і Директорії / В.Поліщук // Розбудова держави. – 1995. – № 9. – С. 58–61.
8. Мартос Б. Гроші Української Держави / Б.Мартос, Я.Зозуля. – Мюнхен, 1972 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://diasporiana.org.ua/ukrainica/2348-martos-b-zozulya-ya-groshi-ukrayinskoyi-derzhavi/>.
9. Гай-Нижник П. Фінансова політика уряду Української Держави Гетьмана Павла Скоропадського (29 квітня – 14 грудня 1918 р.) / П.Гай-Нижник. – К., 2004. – 430 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2018/07/Finans\\_53.polityka-1918.pdf](https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2018/07/Finans_53.polityka-1918.pdf).
10. Гай-Нижник П. Податкова політика Центральної Ради, урядів УНР, Української Держави, УСРР (1917–1930 рр.) / П.Гай-Нижник. – К. : Цифра-друк, 2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [https://www.academia.edu/24303469/Гай\\_Нижник\\_П\\_Податкова\\_політика\\_Центральної\\_Ради\\_урядів\\_УНР\\_Української\\_Держави\\_УСРР\\_1917\\_1930\\_рр\\_К\\_Цифра\\_друк\\_2006\\_303\\_с](https://www.academia.edu/24303469/Гай_Нижник_П_Податкова_політика_Центральної_Ради_урядів_УНР_Української_Держави_УСРР_1917_1930_рр_К_Цифра_друк_2006_303_с).
11. Гай-Нижник П. Український Державний банк: історія становлення (1917–1918 рр.). Документи і матеріали / П.Гай-Нижник. – К. : Цифра-друк, 2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://ipiend.gov.ua/publication/haj-nyzhnyk-p-ukrainskyj-derzhavnyj-bank-istoriia-stanovlennia-dokumenty-i-materialy-1917-1918-rr/>.
12. Гай-Нижник П.П. Теоретичні засади фінансової системи Української держави у 1917–1919 рр. / П.П. Гай-Нижник // Український історичний журнал. – 1998. – № 4. – С. 7–11.

#### References:

1. Hnatyshak, M. (1974), *Derzhavni hroshi Ukrainy 1917–1920 rokiv*, Ilustrovanyi istoryko-ikonohrafichnyi narys, Klivlend, [Online], available at: <https://diasporiana.org.ua/wp-content/uploads/books/10739/file.pdf>
2. Dmytriienko, M.F. and Lysenko, O.Iu. (1994), «Natsionalna valiuta Ukrainy (1918–1919 rr.)», *Ukrainskyi istorychnyi zhurnal*, No. 6, pp. 27–30, [Online], available at: <http://history.org.ua/JournALL/journal/1994/6/4.pdf>
3. Tkhorzhevskiy, R. (1991), «Hroshovi znaky Ukrainskoi Narodnoi Respubliki (1917–1920 rr.)», *Osvita*, 20 hrudnia, 2 p.
4. Doroshenko, D.I. (2002), *Istoriia Ukrainy 1917–1923 rr.*, v 2 t., in Halushko, K.Yu. (ed.), *Tempora*, Kyiv, [Online], available at: <http://irbis-nbuv.gov.ua/ulib/item/UKR0002213>
5. Dmytriienko, M.F. (2004), «Hroshovi obih v Ukraini 1917–1920», *Entsyklopediia istorii Ukrainy*, in Smolii, V.A. (holova) et al. (ed.), *Naukova dumka*, K., Vol. 2, H-D, 688 p., [Online], available at: [http://www.history.org.ua/?termin=Groshovy\\_obig\\_1917\\_1920](http://www.history.org.ua/?termin=Groshovy_obig_1917_1920)
6. Kopylenko, O.L. and Kopylenko, M.L. (1997), *Derzhava i pravo Ukrainy 1917–1920 rr.*, navch. posibnyk, Lybid, K., 208 p., [Online], available at: [https://library.nlu.edu.ua/POLN\\_TEXT/KNIGI-2010/KOPILENKO\\_1997.pdf](https://library.nlu.edu.ua/POLN_TEXT/KNIGI-2010/KOPILENKO_1997.pdf)
7. Polishchuk, V. (1995), «Fiansova polityka Ukrainskoi Tsentralnoi Rady i Dyrektorii», *Rozbudova derzhavy*, No. 9, pp. 58–61.
8. Martos, B. and Zozulia, Ya. (1972), *Hroshi Ukrainskoi Derzhavy*, Miunkhen, [Online], available at: <https://diasporiana.org.ua/ukrainica/2348-martos-b-zozulya-ya-groshi-ukrayinskoyi-derzhavi/>

9. Hai-Nyzhnyk, P. (2004), *Finansova polityka uriadu Ukrainiskoi Derzhavy Hetmana Pavla Skoropadskoho (29 kvitnia–14 hrudnia 1918 r.)*, K., 430 p., [Online], available at: [https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2018/07/Finans\\_53.polityka-1918.pdf](https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2018/07/Finans_53.polityka-1918.pdf)
10. Hai-Nyzhnyk, P. (2006), *Podatkova polityka Tsentralnoi Rady, uriadiv UNR, Ukrainiskoi Derzhavy, USRR (1917–1930 rr.)*, Tsyfra-druk, K., [Online], available at: [https://www.academia.edu/24303469/Hai\\_Nyzhnyk\\_P\\_Podatkova\\_polityka\\_Tsentralnoi\\_Rady\\_uriadiv\\_UNR\\_Ukrainskoi\\_Derzhavy\\_USRR\\_1917\\_1930\\_rr\\_K\\_Tsyfra\\_druk\\_2006\\_303\\_s](https://www.academia.edu/24303469/Hai_Nyzhnyk_P_Podatkova_polityka_Tsentralnoi_Rady_uriadiv_UNR_Ukrainskoi_Derzhavy_USRR_1917_1930_rr_K_Tsyfra_druk_2006_303_s)
11. Hai-Nyzhnyk, P. (2007), *Ukrainskyi Derzhavnyi bank: istoriia stanovlennia (1917–1918 rr.). Dokumenty i materialy*, Tsyfra-druk, K., [Online], available at: <https://ipiend.gov.ua/publication/haj-nyzhnyk-p-ukrainskyj-derzhavnyj-bank-istoriia-stanovlennia-dokumenty-i-materialy-1917-1918-rr/>
12. Hai-Nyzhnyk, P.P. (1998), «Teoretychni zasady finansovoi systemy Ukrainiskoi derzhavy u 1917–1919 rr.», *Ukrainskyi istorychnyi zhurnal*, No. 4, pp. 7–11.

**Бульчак** Сергій Іванович – аспірант кафедри фінансів та цифрової економіки Державного університету «Житомирська політехніка».

<https://orcid.org/0000-0002-2874-949X>.

Наукові інтереси:

– державна фінансова політика у постконфліктних середовищах.

E-mail: [s.bulchak@ukr.net](mailto:s.bulchak@ukr.net).

**Bulchak S.I.**

#### **Financial policy of Ukraine at the beginning of the 20th century**

The article examines the role of financial policy in the economy of Ukraine at the beginning of the 20th century, as the main tool for supporting its financial potential in the conditions of military conflict, in which our state was constantly in after leaving the empire. The methodological basis of the work is general and special methods of scientific research and cognition, including methods of theoretical generalization, synthesis and analysis, comparison, modeling, etc. Scientific articles and monographs of many domestic scientists were used as the main information base, in particular the works of P.Gai-Nyzhnyk, V.Polishchuk, O.Kopylenka and M.Kopylenka, O.Mironenko and others.

The study of the financial component of the short-lived functioning of the Ukrainian state at the beginning of the 20th century is an actual scientific and practical task. In particular, the mistakes of the governments of Ukraine at that time, including those in the financial area, led to the state existing for only four years. The geopolitical situation at the beginning of the 21st century looks similar to the one that happened hundred years ago, because today Ukraine is again involved in a conflict with an aggressive eastern neighbor, which again threatens to destroy its sovereignty. The study of achievements and mistakes of the financial policy of the governments of the Ukrainian state at the beginning of the 20th century is an opportunity for modern scientists to analyze their activities with the aim of creating a reliable long-term financial policy for today and for the future, taking into account modern trends and technologies. The study of the financial policy of the governments of Ukraine during the time of the Central Rada, the Hetmanate and the Directory makes it possible today to correctly assess the threats and risks facing the state in a new military conflict «to exhaustion», to apply the right tools to support domestic business and the stability of its own currency, to mobilize its own financial resources and the economy as a whole for their own survival.

**Keywords:** military conflict; finances; financial policy; Central Rada; Directory; Hetmanate; Hetman Pavlo Skoropadskyi; Ukrainian People's Republic.

Стаття надійшла до редакції 02.05.2024.