

НОРМАТИВНО-ПРАВОВА БАЗА ЕКОНОМІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ УРЯДУ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ

REGULATORY AND LEGAL BASIS OF ECONOMIC ACTIVITY OF THE GOVERNMENT OF THE UKRAINIAN STATE

Шевченко А.Є., д.ю.н., професор,
завідувач кафедри теорії, історії права і держави та конституційного права
Університет державної фіскальної служби України

Кудін С.В., д.ю.н., доцент,
професор кафедри теорії, історії права і держави та конституційного права
Університет державної фіскальної служби України

Камаралі С.Є., к.іст.н., доцент,
доцент кафедри теорії, історії права і держави та конституційного права
Університет державної фіскальної служби України

Стаття присвячена дослідженню різних аспектів нормативно-правового забезпечення діяльності уряду гетьмана П. Скоропадського у сфері управління економікою, зовнішньою і внутрішньою торгівлею. Визначено пріоритетні вектори фінансово-економічної політики в період кризи державотворення в складних умовах Брест-Литовських зобов'язань. Доведено, що, дотримуючись напрямку державного протекціонізму в найважливіших галузях виробництва й торгівлі, Українська держава намагалася зберегти інтереси як заможних власників і дрібного селянства, так й інших груп споживачів. Установлено, що кризова ситуація в торгівельній галузі країни вимагала від уряду Гетьмана П. Скоропадського виявлення максимуму енергії для відновлення економічного потенціалу, а розбудова правових підвалин економічної політики держави знаходилася в стані формування.

Виявлено, що основним джерелом права були нормативно-правові акти (законодавчі акти й підзаконні акти). Політика монополізації потребувала пильної уваги й обережності в її впровадженні. Уряд мав вчасно реагувати на зміни стану монополізованих підприємств і галузей, відповідно, змінювати форми контролю і державно-правової організації.

З використанням широкого кола архівних матеріалів авторами висвітлено етапи встановлення державної монополії на продаж зернової, цукрової та горілчаної продукції. Доведено, що на основі прийнятих нормативно-правових актів відбувалася активна співпраця міністерств Української держави з представниками торгівельно-промислових кіл. З'ясовано, що діяльність Відділу для виготовлення торгово-економічних договорів, Комітету для зовнішньої торгівлі, Комісії з справ цукру, Особливого торговельно-фінансового відділу при Раді мукомолів, Державного хлібного бюро і Товариства винокурених заводчиків відбувалася на підставі й на виконання законодавчих і підзаконних актів Української держави.

Доведено, що нормативно-правова база економічної діяльності держави була спрямована на підтримання протекціоністської політики Української держави, захист прав українських підприємців. Виявлено, що на практиці така політика багато в чому нівелювалася зовнішніми та внутрішніми проблемами: присутністю німецько-австрійських окупаційних сил, інфляційними процесами, діяльністю ворожих більшовицьких сил, внутрішньою опозицією діяльності гетьманського уряду тощо.

Ключові слова: Українська держава, гетьман П. Скоропадський, нормативно-правова база, економічна політика, торговельна політика, хлібна монополія, цукрова промисловість, горілчана промисловість.

The article is devoted to the study of various aspects of regulatory and legal provision Hetman P. Skoropadsky's government in the field of economic management, foreign and domestic trade. The priority vectors of financial and economic policy during the crisis of state formation, in the difficult conditions of the Brest-Lithuania commitments, have been identified. It is proved that holding to the direction of state protectionism in the most important branches of production and trade, the Ukrainian state tried to preserve the interests of both wealthy owners and the small peasantry, as well as other consumer groups. Was established that the crisis situation in the country's trade sector required the government of Hetman P. Skoropadsky to identify maximum energy to restore economic potential, when development of the legal foundations of the economic policy of the state was in the process of formation.

Was found that the main source of law were regulations (laws and bylaws). The policy of monopolization required a lot of attention and caution in its establishment. The government had to react to changes in the state of monopolized enterprises and industries on time, and change the forms of control and state and legal organization appropriately.

Using a wide range of archive materials, the authors highlighted the stages of establishing a state monopoly in the sale of grain, sugar and vodka production. It is proved that on the basis of the approved normative legal acts there was an active cooperation of the ministries of the Ukrainian State with the representatives of trade and industrial circles. Was found that the practice of the "Department of the preparation of trade and economic agreements", "Committee for Foreign Trade", "Sugar Commission", the Special Trade and Finance Department of the Council of Millers, the State Bread Bureau and the "Society of Distiller Holders" took place on the basis of and for the fulfillment of laws and by-laws of the Ukrainian state.

It is proved that the legal framework of economic activity of the state was aimed at maintaining the protectionist policy of the Ukrainian state, protection Ukrainian entrepreneurs' rights. Was found that in practice such a policy was largely suppressed by external and internal problems: the presence of German-Austrian occupation forces, inflation, the activities of hostile Bolshevik forces, internal opposition to the Hetman's government, and so on.

Key words: Ukrainian State, Hetman P. Skoropadsky, regulatory framework, economic policy, trade policy, bread monopoly, sugar industry, vodka industry

Постановка проблеми. В умовах докорінного реформування нормативно-правової бази перед Українською державою постала низка завдань, передусім оновлення законів, які регулюють економічні відносини, при вирішенні яких необхідно спиратися як на світовий, так і на вітчизняний досвід. Дослідження нормативно-правової бази фінансово-економічної діяльності в часи існування Української держави є актуальним для подолання проблем

становлення національної економіки, торгівлі, побудови тривкої фінансової та податкової системи за сьогодення. Їх ефективне застосування може стати необхідною основою при виробленні засад сучасної господарчої політики.

Аналіз досліджень. Сучасний стан досліджень цієї проблематики окреслено в працях І. Бойка, П. Гая-Нижника, Я. Грицака, Т. Гунчака, О. Коцура, С. Камаралі, О. Красівського, М. Кугутяка, С. Кудіна, В. Кульчицького,

Р. Матейка, В. Піскуна, О. Реєнта, Б. Савчука, М. Сеньківа, О. Субтельного, М. Творидла, І. Терлюка, Б. Тищика, Ю. Тлущака, А. Шевченка та ін.

Метою статті є з'ясування нормативно-правової бази економічної діяльності уряду гетьмана П. Скоропадського як основи визначення пріоритетних векторів фінансово-економічної політики в період кризи державотворення.

Виклад основного матеріалу. Перша світова війна істотно вплинула на характер і розвиток економіки. З причин переведення багатьох підприємств на військові замовлення торгівлі зв'язки руйнувалися. Внутрішня торгівля приймала все більше натуралізований характер обміну. Постійні перерозподіли українських земель між військовими сторонами виключали будь-яку можливість торговельних зв'язків. Після розпаду Російської імперії економічні стосунки між її регіонами були розірвані. Отримали розповсюдження базари, де розквітла спекуляція. Унаслідок інфляції гроші втратили довіру, перевага віддавалася обміну товарами. Біржі припинили своє існування. З причин нестачі харчових продуктів, різкого зниження покупної спроможності населення магазини ресторани збанкрутілися, а інші були пограбовані за часи революційних подій.

Гетьманський уряд у спадщину залишила скинута майже до феодального рівня економіка. Спираючись на підприємців і торговельників, Гетьман П. Скоропадський поновив приватну власність і в «Грамоті до всього українського народу» пообіцяв усім підприємцям повну свободу торгівлі й відкриття широкого простору приватному підприємництву. Але міністр шляхів сполучень Б. Бутенко на з'їзді Партії Народної Свободи на Україні 9 травня 1918 р. окреслив протекціоністські напрями державної політики: «Необхідно рахуватися з тим, що державі доведеться удатися до ряду монополій і нормування, як з метою створення державних фінансів, так і для задоволення потреб широких мас населення в предметах першої необхідності» [1].

Економічну ситуацію ускладнювала залежність України від торговельних зв'язків Брест-Литовського договору з Німеччиною та Австро-Угорщиною, виконання економічних зобов'язань стосовно Центральних держав було гарантом існування самостійної України. З огляду на важливість і необхідність негайного вирішення питань торговельної галузі при Міністерстві торгівлі і промисловості, замість Державної Комісії по товарообміну, заснованої Центральною Радою, було утворено Відділ для виготовлення торгово-економічних договорів при Департаменті закордонної торгівлі.

Крім цього, за ініціативою громадських і торговельно-промислових організацій було створено окрему Раду з допоміжними функціями. Вона займалася вивченням торговельних питань і вела спільну працю з Відділом для виготовлення торгово-економічних договорів. Згодом уряд сформував коаліційний Комітет для зовнішньої торгівлі, перетворений у Торгову раду. До її складу ввійшли представники уряду, торгово-промислових сфер, а також Центральних держав. Торгова рада займалася питаннями імпорту та експорту, а також внутрішньої торгівлі.

У рамках зазначеної політики гетьманський уряд запровадив низку монополій, насамперед цукрової, як фундаменту забезпечення фінансової системи держави; другою стала монополія на зернові, наступною – горілчана. З часом державна монополія поширилася на виробництво важкої промисловості. Для проведення організаційної роботи з питання монополій на засіданні Ради Міністрів 3 травня 1918 р. було вирішено скласти відповідні комісії [2].

Із запровадженням монополій на цукор гетьман затвердив «Закон про підвищення постійних цін і продажних монополійних цін на цукор» [3]. Установлювалися нові продажні ціни на цукор-пісок у розмірі з 37 крб. 20 коп. до 60 крб. за пуд і на рафінад – з 40 крб. до 80 крб. за пуд, із черговим збільшенням цін 26 червня [12] і 3 вересня 1918 р. [4].

Статистико-економічний відділ Центрального бюро, який відав справами цукрової галузі, утворений за часи Центральної Ради, було реформовано. 17 травня в складі міністерства продовольчих справ з відділів «Центроцукор», «Засівплоща» та відділу «Поставки» було створено нову установу – Комісію з справ цукру [5]. З метою підтримки галузі 30 травня 1918 р. видано закон про фінансування її шляхом короткотермінових позичок [6].

На обробку плантацій і реалізацію врожаю 1918 р. власникам та орендаторам цукроварень виділялися значні кошти. Міністерству продовольчих справ на цукрові справи відкривався кредит у сумі 285 млн. крб. у рахунок кошторису цукрової монополії. Ці кошти були спрямовані на виплату боргів до затвердження кошторису на впровадження цукрової монополії в 1918 р. [7]. Того ж дня міністру землеробства відкривався кредит в 700 тис. крб. на купівлю елітного насіння цукрового буряку та на видачу субсидій селекційним станціям і насінневим господарствам [8]. Ці заходи мали забезпечити стабільний розвиток цукрової компанії.

Турбуючись про лад і спокій серед підприємців, український уряд на тільки вживав економічно-організаційні засоби відбудови галузі, а й виступав арбітром у вирішенні суперечок стосовно власності на врожаї. Саме таким законом став закон, виданий 14 червня 1918 р. в доповнення до закону від 27 травня «Про право на врожай на території Української Держави» [9]. Згідно з законом, урожай буряків, посіяних на власній чи орендованій землі цукрових заводів, відніми належав їм незалежно від того, на яких засадах ці дії були проведені. З монополізацією галузі торгівля цукровими виробами була можлива лише в межах державних норм. Основними торговельними партнерами виступали держава й підприємства.

Ураховуючи виключне становище, деяким підприємствам, собівартість цукру яких перевищувала норми, призначалася урядова компенсація. До 1 вересня 1918 р. клопотання про таку допомогу надходили від 8 цукрових заводів [10]. На засіданні Міністерства фінансів під головуванням міністра В. Матусевича 2 жовтня 1918 р. були розглянуті законопроекти, які регулювали взаємовідносини в межах монополійної торгівлі цукром між державою і підприємцями. 14 жовтня Рада Міністрів затвердила закон про деякі зміни та доповнення чинних законів про продаж цукру згідно з проектами [11]. 16 жовтня Гетьман ствердив закон про використання врожаю цукрових буряків у 1918 р. й про відповідальність за порушення цього закону [12].

Особливу увагу уряд приділяє галузі, безпосередньо пов'язаній із цукровою промисловістю, – горілчаній. Її розвиток мав велике значення й у справі відбудови національної фінансової системи. На той час горілчані продукти були своєрідною «натуральною валютою» внутрішнього та зовнішнього ринків. Міністерство фінансів складало план відродження винокурної промисловості й торгівлі горілчаними напоями. Робота почалася із затвердження 9 травня 1918 р. гетьманом закону «Про дозвіл винокуріння з кормової патоки» [13]. Завдання українського уряду полягало в тому, щоб поставити збут спирту в належні рамки. Кабінет Міністрів постановив відновити державну монополію, уважаючи, що цим, з одного боку, буде покладено кінець підпільному винокурінню, яке прийняло жахливі розміри, а з іншого – значною мірою збільшити прибутки держави від продажу. Розуміючи важливість відродження горілчаної промисловості як для фінансової системи, так і для національної торгівлі, уряд удався до термінових дій.

Щоб організувати винокурну справу, на допомогу уряду прийшли самі підприємці й торговельники, які скликали 30 травня 1918 р. в Києві з'їзд керівників акцизних зборів. Визнавалася необхідність і був схвалений план організації горілчаної монополії [14]. Але промисловці виказали занепокоєність тим, що покриття державних

витрат вирішується «п'яним бюджетом». За їхньою ініціативою, встановлювалися норми споживання горілки. У довершення роботи підприємців було створено Товариство винокурених заводчиків (далі – ТВЗ) [15]. На підставі волі підприємців 31 липня гетьман затвердив закон про відновлення горілкової монополії [16].

Відповідальним за проведення цього закону призначався міністр фінансів А. Ржепецький. Віднині для внутрішнього вжитку дозволялося виробництво не більше 4 млн. відер скарбового вина. Регламентувалися й ціни: пляшка повинна була коштувати 100–120 крб, норма вжитку становила 1 пляшку на місяць на чоловіка. З прибутку в 600 млн. крб, який могли дати 8–10 млн. відер, максимум 400 млн. крб надходило в розпорядження міністерства фінансів. Решта використовувалася в культурно-просвітницьких галузях. Однак після надходження в продаж горілчанних виробів за державними цінами, вони з'являлися на «чорному ринку» і дрібних шинках за цінами, у 3–5 разів вищими. Міністерство фінансів терміново виробляло проект необхідних змін – Статут про скарбовий продаж напоїв – з метою захисту населення від зловживання міцними напоями й покарання за спекуляцію.

Показники виробництва винокуріння й торгівлі їх виробами залишалися досить низькими. ТВЗ в повному контакті та згоді з Департаментом акцизних зборів, на який було фактично покладено здійснення скарбового продажу, почало діяльність відбудови для вирішення горілкового дефіциту.

Результатом двохмісячної напруженої праці стало пробудження до життя більше 70 заводів. Правління ТВЗ скрізь зустрічало готовність до співпраці, проте в практичному здійсненні своїх насущних потреб натикалося на бюрократичні складнощі. Відновити показники товарообігу в горілчаній промисловості довоєнного рівня уряду так і не вдалося. Ускладнювалася економічна ситуація й втручаннями з боку німецького окупаційного командування. Досить часто, незважаючи на потреби в сировині українських горілчанних заводів, німецьке командування реквізувало чорну патоку, хоча вона й була оголошена власністю Української держави.

У зв'язку з новими політичними й економічними умовами, заради відновлення колишніх показників хлібного виробництва й торгівлі 30 травня 1918 р. в міністра торгу і промисловості відбулася нарада за участю делегації від Київської продовольчої управи. Делегація мала на меті з'ясування меж повернутої Грамотою до всього українського народу вільної торгівлі стосовно хлібних продуктів. Міністр торгу і промисловості від імені уряду підтвердив закон від 27 травня «Про права на врожай 1918 року на території Української Держави». Він ознайомив присутніх із Наказом у справі хлібного розуміння вільної торгівлі хлібом та в справі твердих цін на хліб. Міністр торгу і промисловості зазначив, що така ситуація виникла «злим надлишком осіб, які зацікавлені в спекулятивному підвищенні цін на хліб» (1 пуд борошна у вільному продажу коштував 80 крб) [17], і запевнив делегацію, що уряд буде твердо втілювати в життя нормування споживання хліба й регулювання торгу до того моменту, коли встановляться нормальні умови економічного життя краю.

Значення «Наказу...» було величезним для з'ясування торгових відносин і припинення спекуляційного буму на хліб. До того часу на території України діяли встановлені 27 серпня 1917 р. тверді ціни на зернові культури: у середньому 4 крб 7 коп. – 5 крб за пуд і на крупи – від 3 крб 3 коп. до 8 крб за пуд [18].

31 липня Міністерством продовольчих справ було видано «Наказ про тверді ціни на збіжжя та зерновий фураж при переведенні хліба врожаю 1918 року в розпорядження Держави» [19], які підвищувалися в півтори рази. Установлення твердих цін на хлібні продукти мало позитивне значення й передбачало перспективний роз-

виток. Уряд планував поступове зниження їх із грудня 1918 р. на 25%, а з травня наступного року іще на 25%. Цією системою поступового зниження досягалося забезпечення населення міст, фабричних робітників, а також службовців залізниць хлібом за доступними цінами. Для проведення «хлібної кампанії» утворено Державне хлібне бюро (далі – Бюро).

За Статутом, затвердженим гетьманом П. Скоропадським 17 липня 1918 р. [20], Бюро виступало головним торговим посередником між державою і власниками. Воно мало виконувати доручення Міністерства продовольства по справах заготовки, переробки, перевезень, експорту та імпорту хлібних продуктів. Згідно із законом, ніхто, крім Бюро та його членів, з моменту оприлюднення не мав права займатися скупкою хліба на території України, а також перевезенням і перемолом зерна для комерційних цілей. Бюро складалося з членів хлібно-біржевого товариства, кооперативів, власників та орендарів торговельних млинів і круподерень, зацікавлених у хлібних справах професіоналів. Через те що Бюро надавалися права юридичної особи, порушення її Статуту каралося якщо не карним чи цивільним судом, то за постановою губернських старост – штрафом до 10 тис. крб або арештом строком до 6 місяців. Закон про хлібну монополію, який видавав увесь посів того року в розпорядження держави, і виданий закон про Державне хлібне бюро давали уряду можливість здійснити необхідні заходи для розподілення хліба між різними групами населення, виконувати зобов'язання стосовно союзних держав.

Поряд із торговою діяльністю Бюро проводило статистичні дослідження й регулярно подавало звіти про становище до Міністерства продовольчих справ. Засновуючись на цих звітах, у доповнення до Закону від 31 липня 1918 р. новий міністр продовольчих справ С. Гербель затвердив з 1 серпня такі граничні ціни за переробку одного пуду зерна в борошно та крупу – з 80 коп. до 1 крб 17 коп. Установлення твердих цін на зерно й розцінок на всі виробничі операції позитивно відбилися на стані внутрішнього ринку. І хоча торгові операції проходили під контролем держави, після мертвого періоду почалося поступове поживлення [21].

З метою впровадження економічних нововведень уряд для координації своїх дій у серпні в Києві організував зустріч 200 сільськогосподарських підприємців і торговельників на 1-му Всеукраїнському з'їзді мукомолів. За ініціативою делегатів було створено Особливий торговельно-фінансовий відділ при Раді мукомолів. Він мав займатися посиленням фінансуванням та організацією заготівлі й переробки зерна. Відділ допомагав проведенню експортування перемолотих продуктів. 26 серпня делегація подала на розгляд до Міністра продовольчих справ проект торгового договору між Бюро та Радою Союзу мукомолів, який зі схваленням було прийнято до Міністерства. Право на підписання договорів про торгівлю хлібом отримали члени Союзу мукомолів. Усі закупки та відходи були власністю Держави, а сама діяльність мукомолів поширювалася лише на райони, визначені Бюро.

Створення спільного з представниками торгових і промислових сфер органу мало велике значення для підтримки політики гетьмана. Спільно з Радою Союзу мукомолів місцевими органами Бюро було закуплено 7279714 пудів зерна: у Волинській губ. – 1906750 пудів зерна, у Катеринославській – 13440900 пудів, Подільській – 9550860 пудів, Полтавській – 7333,800 пудів, Таврійській – 10695149 пудів, Харківській – 3372216 пудів, Херсонській – 18088871 пуд, Чернігівській – 844957 пудів. Хоча показники закупок хліба були значними, дійсний процент їх участі в торговому державному обігу був досить невеликим. У жовтні до споживачів дійшло лише 27498918 пудів [22]. Цифри вражають, коли країна переживала хлібний голод. З причин іноземного втручання

до «хлібної торгової кампанії» виконання планів також ускладнювала нестача вагонів, нестабільна робота залізниць, страйки більшовизованих залізниць. Якщо Бюро замовляло 1200–1300 вагонів на добу, то цей наряд виконувався лише на 1/3.

Нові труднощі виникли у вигляді антигетьманської агітації на селі, спрямовані на підрив державної політики. Щоб забезпечити успішне проведення заготовчих операцій, Бюро постійно вело роз'яснювальну роботу і вдавалося до заходів з метою укріплення ще слабких товарних відносин і заохочення селян.

Висновки. Дотримуючись напряму державного протекціонізму в найважливіших галузях виробництва й торгівлі Українська держава намагалася зберегти інтереси як заможних власників і дрібного селянства, так й інших груп споживачів. Кризова ситуація в торгівельній галузі країни вимагала від уряду Гетьмана П. Скоропадського

виявлення максимуму енергії для відновлення економічного потенціалу. Розбудова правових підвалин економічної політики держави знаходилася в стані формування.

Основним джерелом права були нормативно-правові акти (закони й підзаконні акти). Політика монополізації потребувала пильної уваги й обережності в її впровадженні. Уряд мав вчасно реагувати на змінення стану монополізованих підприємств і галузей, відповідно, змінювати форми контролю й державно-правової організації.

Нормативно-правова база економічної діяльності держави була спрямована на підтримання протекціоністської політики держави, захист прав українських підприємців, хоча на практиці така політика багато в чому нівелювалася зовнішніми й внутрішніми проблемами: присутністю німецько-австрійських окупаційних сил, інфляційними процесами, діяльністю ворожих більшовицьких сил, внутрішньою опозицією діяльності гетьманського уряду тощо.

ЛІТЕРАТУРА

1. *Державний Вісник*. 1918. 16 травня.
2. Центральний державний архів вищих органів влади і управління України. Ф. 1064. Оп. 1. Спр. 6. Арк. 3.
3. *Державний Вісник*. 1918. 7 червня.
4. *Державний Вісник*. 1918. 4 вересня.
5. *Державний Вісник*. 1918. 9 червня.
6. Центральний державний архів вищих органів влади і управління України. Ф. 1064. Оп. 1. Спр. 13(а). Арк. 74.
7. Центральний державний архів вищих органів влади і управління України. Ф. 1064. Оп. 1. Спр. 6. Арк. 140.
8. *Державний Вісник*. 1918. 22 червня.
9. *Державний Вісник*. 1918. 14 червня.
10. *Известия Союза Протофиса Украины*. 1918. 27 октября.
11. *Державний Вісник*. 1918. 13 жовтня.
12. *Державний Вісник*. 1918. 19 жовтня.
13. *Державний Вісник*. 1918. 7 червня.
14. *Голос Києва*. 1918. 31 мая.
15. *Известия Союза Протофиса Украины*. 1918. 1 сентября.
16. *Известия Союза Протофиса Украины*. 1918. 21 ноября.
17. *Известия Союза Протофиса Украины*. 1918. 18 ноября.
18. *Известия Союза Протофиса Украины*. 1918. 21 ноября.
19. *Известия Союза Протофиса Украины*. 1918. 9 сентября.
20. Центральний державний архів вищих органів влади і управління України. Ф. 2198. Оп. 1. Спр. 18. Арк. 1–43.
21. Камаралі С.Є., Шевченко Д.А. Торгівельна політика уряду Павла Скоропадського: історико-правовий моніторинг. *Альманах права. Правовий моніторинг і правова експертиза: питання теорії та практики*. Київ : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2019. № 10. С. 132–138.
22. *Известия Союза Протофиса Украины*. 1918. 11 ноября.