

3. Денисенко В.В. Міжнародний арбітраж у зовнішній політиці Риму (III – II ст. до н.е.) // Держава і право. Вип. 40. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2008. – С. 515 – 521.
4. Денисенко В.В. Посередництво як засіб римської зовнішньої політики // Запорізькі правові читання: Тези доповідей щорічної міжн. науково-практ. конференції. – Запоріжжя: ЗНУ, 2008. – С. 33-35.
5. Буткевич О.В. Міжнародне право Стародавнього світу. – К.: Україна, 2004. – 864 с.
6. Кашеев В.И. Эллинистический мир и Рим. – М.: «Греко-латинский кабинет» Ю.А. Шичалина, 1993. – 368 с.
7. Walbank F.W. The Hellenistic world. – Cambridge: Camb. Univ. press, 1993. – 288 p.
8. Голицынъ Н.С. Военная история древнихъ временъ (323 – 218 г. до Р.Х.). – Пб., 1873. – 250 с.
9. Дельбрюк Г. История военного искусства в рамках политической истории. – М.: Госуд. военное издательство, 1936. – Т. 1. – 464 с.
10. Мишулин А. Объявление войны и заключение мира у древних римлян // Исторический журнал. – 1944. – №10-11. – С. 103-113.
11. Баскин Ю.Я., Фельдман Д.И. История международного права – М.: Межд. отношения, 1990. – 206 с.
12. Ливий Тит. История Рима от основания города. – М.: Ладомир, 2002. – Т. 1. – 702 с.; Т. 2. – 810 с.; Т.3. – 794 с.
13. Полибий. Всеобщая история. – СПб.: Наука, 1994-1995. – Т. 1. – 496 с.; Т. 2. – 422 с.; Т. 3. – 382 с.
14. Цицерон. О дружбе. Об обязанностях. О старости. – М.: Наука, 1968. – 236 с.
15. Денисенко В.В. Право війни у Стародавній Греції // Держава і регіони. Серія: Право. – 2008. – № 1. – С. 14-18.
16. Мережко А.А. История международно-правовых учений. – К.: Таксон, 2006. – 492 с.
17. Плутарх. Сравнительные жизнеописания. – М.: АН СССР, 1963-1964. – Т. 2. – 548 с.
18. Левина Л.Н. История международного права. – М.: Издательство «Экзамен», 2006. – 158 с.
19. Аппиан Александрийский. Римская история. – М.: Ладомир, 2002. – 880 с.

УДК 336.11 (477) „1918”

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ФІНАНСОВОЇ СИСТЕМИ ЗА ДОБИ ЦЕНТРАЛЬНОЇ РАДИ

Середа А.М., к.і.н., доцент

Запорізький національний університет

У статті проаналізовано становлення фінансової системи в Українській Народній Республіці доби Центральної Ради (1917 – 1918 рр.) та створення національної грошової системи. У хронологічній послідовності в роботі зроблений комплексний аналіз фінансової політики, що проводила Центральна Рада, а згодом й її уряд, а саме: започаткування карбованця,

гривні, заснування Державного банку, спроби формування державного бюджету тощо. У статті відтворено процес формування вітчизняної грошової системи в Українській Народній Республіці, як складову створення національної фінансової системи доби відродження української державності 1917 – 1920 рр. та загальноукраїнського державотворчого процесу.

Ключові слова: генеральний секретаріат, гривня, грошовий знак, Державний банк, державний бюджет Українська Народна Республіка, Центральна Рада, фінансова система.

Серета А.Н. СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ФИНАНСОВОЙ СИСТЕМЫ В ПЕРИОД ЦЕНТРАЛЬНОЙ РАДЫ / Запорожский национальный университет, Украина

В статье проанализировано становление финансовой системы в Украинской Народной Республике периода Центральной Рады (1917 – 1918 гг.) и создания национальной денежной системы. В хронологической последовательности в работе сделан комплексный анализ финансовой политики, которую проводила Центральна Рада, а впоследствии и её правительство, а именно: введение карбованца, гривны, основание Государственного банка, попытки формирования государственного бюджета. В статье воссоздан процесс формирования отечественной денежной системы в Украинской Народной Республике, как составная создания национальной финансовой системы периода возрождения украинской государственности 1917 – 1920 гг.

Ключевые слова: генеральный секретариат, Государственный банк, государственный бюджет, гривня, Украинская Народная Республика, Центральная Рада, финансовая система.

Sereda A.N. BECOMING AND DEVELOPMENT OF FINANCIAL SYSTEM IN THE PERIOD OF CENTRAL SOVIET / Zaporizhzhya national university, Ukraine

In the article there is formation of financial system analyzed in Ukrainian Folk Republic in the period of Central Soviet (1917 – 1918 yy.) and creation of the national money system. In a chronologic sequence the complex analysis of financial policy which conducted of the Central Council is done in this paper, and its government afterwards, namely: introduction of karbovanets, grivny, foundation of the State participating bank, attempts of forming of the state budget. In the article the process of forming of the domestic money system is recreated in Ukrainian Folk Republic, as component creations of the national financial system in period of revival of the Ukrainian state system 1917 – 1920 yy.

Key words: general secretariat, State participating bank, the state budget, grivna, Ukrainian Folk Republic, Central Soviet, financial system.

Політичні, економічні та соціальні проблеми в Україні сьогодні вплинули на всі сфери життєдіяльності країни та потребують ресурсів, зокрема фінансових. Це вимагає створення належного правового регулювання суспільних відносин щодо розподілу, перерозподілу та використання фінансових ресурсів країни.

Крім того, розвиток фінансової глобалізації ставить перед державами нові проблеми та завдання, одним з яких є формування ефективної державної фінансової політики з метою створення сприятливих умов для підсилення позитивних ефектів від процесу фінансової глобалізації. В Україні ця проблема набуває неабиякої актуальності, оскільки наслідки фінансової глобалізації для неї можуть бути непередбачуваними. Одним із першочергових завдань фінансової системи України має стати визначення оптимального рівня оподаткування, ступеня державного регулювання та лібералізації фінансових ринків, адаптація українського законодавства у фінансовій сфері до міжнародних стандартів тощо.

Це вимагає розробки наукових підходів до створення ефективної податкової системи, адекватної новим умовам політики державних видатків, і визначення шляхів підвищення ефективності функціонування бюджетної системи України. Підвищення ефективності фінансової політики України потребує розв'язання проблем формування місцевих бюджетів і вдосконалення міжбюджетних відносин. Це має важливе значення з точки зору як виконання соціальних функцій держави, так і забезпечення умов для економічного зростання в Україні. Відсутність ефективного механізму міжрегіонального перерозподілу фінансових ресурсів призводить до значних відмінностей у рівні розвитку регіонів і умовах життя, а також до політичних конфліктів.

Сьогодні мало уваги приділяється вивченню фінансової системи тогочасної України. Фінансова політика Української Народної Республіки та Української Держави П. Скоропадського і перебіг створення національної грошової системи за тих часів все ще залишається малодослідженою проблемою. Саме тому постає нагальна потреба розв'язання і розкриття даної наукової прогалини, яка має як загальнотеоретичне, так і практичне значення.

На початку ХХ ст. в Україні склалися умови створення українською нацією власної держави. Українська Народна Республіка доби Центральної Ради і Директорії та Українська Держава доби гетьманату займають помітне місце в історії української державності. У процесі їх становлення в 1917 – 1920 рр. формувалася державний апарат, судова та фінансова системи, законодавство. Так, у вкрай складних соціально-економічних і політичних умовах, за відсутності національної грошової одиниці, нестачі грошової маси в розпорядженні влади і за глибокої системної політичної та економічної кризи в країні. Центральна Рада вперше в історії України запровадила національні паперові грошові знаки, оголосила про створення власної податкової і банківської системи, Державного банку і Державної скарбниці, створила урядове фінансове відомство сучасного зразка (Генеральне секретарство фінансів, а потім – Народне міністерство фінансів), провадила фінансову політику на міжнародному рівні тощо.

Останнім часом УНР та Українська Держава стала предметом наукових пошуків багатьох дослідників, з'явилася низка робіт, у яких досліджуються різні аспекти даної проблеми. Зацікавленість цією проблематикою пояснюється тим, що тема Української Народної Республіки та Української Держави довгий час була однією з негласно заборонених тем у радянській історіографії. У загальних рисах доба 1917 – 1920 рр. характеризувалася в зарубіжній українознавчій літературі, а саме в працях Д. Дорошенка, І. Нагаєвського, П. Скоропадського. На сучасному етапі особливу цінність мають наукові доробки вітчизняних правників, зокрема, О.М. Мироненка, О.Л. Копиленка і М.Л. Копиленка, Ю. Храмова та Ю. Павленка. Свій внесок у вивчення саме фінансової політики зробили П. Гай-Нижник, В. Поліщук, В. Матвієнко, М. Дмитрієнко, О. Лисенко та ін.

Своєрідним фундаментом національної фінансової системи має бути законодавство України як головний та дієвий регулятор суспільних відносин. Проблема створення ефективної системи законодавства і фінансового в тому числі поставала перед українським суспільством протягом усього періоду його існування.

З приходом до влади Центральної Ради в березні 1917 р. розпочався перший етап у становленні законодавства УНР, який мав ряд особливостей. Одна з особливостей – це функціонування протягом певного часу «змішаної» законодавчої системи, а саме зберігали чинність закони часів Російської імперії, Тимчасового уряду. До цього слід додати з грудня 1917 р. й законотворчість радянської влади. По-друге, у такій складній правовій ситуації законодавство цієї доби є законодавством перехідного періоду, коли приймалися тільки ті акти, які були потрібні для вирішення нагальних суспільних проблем. По-третє, нормативно-правові акти доби Центральної Ради до жовтневих подій у Петрограді й проголошення УНР мали більше політико-декларативний характер, ніж правовий. Це було пов'язано з тим, що Центральна Рада в той період заклала фундамент української державності, і тому в першу чергу нею видавалися декларації й універсали, які відповідали сподіванням українського народу.

Українській Центральній Раді вдалося розробити основи кримінального, кримінально-процесуального, сімейного та фінансового законодавства.

Створення якісно нової національної фінансової системи було одним з найважливіших завдань керівництва Центральної Ради, фундаментом якої мало стати фінансове законодавство.

Треба зазначити, що до 1917 р. на території України діяло російське фінансове право загальноімперського законодавства (80% українських земель входило до складу Російської імперії). Аналіз фінансової системи Росії того часу свідчить про її низький рівень. Остаточо фінансовий устрій Російської імперії був підірваний Першою світовою війною 1914-1918 рр. та революційними подіями 1917 р. Таким чином, Україна отримала в спадщину не кращу форму фінансової організації. Витрати держави перевищували прибутки в кілька разів. Вартість рубля на світовому ринку швидко знижувалася, у країні наростала інфляція [1, 27].

Цей процес продовжувався і за правління Тимчасового уряду (лютий – жовтень 1917 р.). У цей час Україна, будучи автономною частиною Росії, не мала ні своїх грошей, ні своїх податків, ні свого банку. Вона фінансово повністю залежала від петроградської влади. У цих умовах Українська Центральна Рада мала розраховувати на постачання їй грошової маси з центру. Але Українській Народній Республіці не надходило і половини необхідних для її розвитку коштів від Тимчасового уряду.

Починаючи з червня 1917 р., керівництвом Центральної Ради були зроблені спроби формування власної фінансової системи. Вже у своєму Першому Універсалі (червень 1917 р.) Центральна Рада закликала народ до створення своєї власної скарбниці: «І через те ми, Українська Центральна Рада, приписуємо всім організованим громадянам сел і городів, всім українським громадським управам і установам з 1-го числа місяця липня (юля) накласти на людність особливий податок на рідну справу і точно, негайно, регулярно пересилати його в скарбницю Української Центральної Ради» [2, 13].

Але практичних дій для реалізації першого універсалу Центральна Рада не здійснила. Україна продовжувала залежати від поставок грошових знаків з Росії. Про це свідчить затверджений Центральною Радою в липні 1917 р. «Статут Вищого управління Україною», у якому визначалося: «Генеральний Секретаріят передає на затвердження Тимчасового Правительства тимчасові обрахунки видатків на потреби України, які розглянула і ухвалила Центральна Рада...» [3, 273].

Ситуація у фінансовій сфері дещо змінилася в серпні 1917 р., коли на посаду генерального секретаря фінансів був призначений вчений-економіст М. Туган-Барановський. Саме з ним пов'язані всі подальші законодавчі розробки в процесі становлення національної фінансової системи.

Так, 29 вересня 1917 р. була опублікована «Деклярація Генерального Секретаріату України», яка стала своєрідною теоретичною програмою подальшого економічно-фінансового розвитку України. Згідно з декларацією генеральне секретарство повинно було виробити заходи щодо розмежування загальнодержавних і українських фінансових надходжень; розробити поряд із загальноросійським бюджетом український; запровадити прогресивне оподаткування маєтків; знайти нові джерела державних доходів; розробити законопроект щодо утворення Національного українського банку [4, 359].

У листопаді 1917 р. Третім Універсалом були проголошені нові гасла, а саме: «упорядкування праці робітництва», «доброго упорядкування виробництва», «рівномірного розділення продуктів споживання». Відповідно Центральна Рада мала виробити правові підходи до реалізації своєї концепції «соціально орієнтованої» і «керованої» економіки, однак вона не змогла досягти цієї мети, насамперед через політичні причини [5, 22]. На перший план вийшла проблема власної валюти – в умовах кризи грошового обігу.

Таким чином, фінансовій системі УНР загрозувала катастрофа. Тому 19 грудня 1917 р. Центральна Рада робить рішучий крок і ухвалює Тимчасовий закон про випуск державних кредитних білетів УНР. У ньому, зокрема, зазначалося: «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...» [6, 2].

Ще влітку 1917 р. Центральна Рада оголосила конкурс на українські паперові і „дзвінки” гроші, у якому взяли участь художники Г. Нарбут, Г. Золотов та інші. Перші банкноти та поштові марки України були виготовлені в київській друкарні В. Кульженка за ескізами Георгія Нарбута – видатного графіка, автора проекту герба та державної печатки [7, 88].

24 грудня 1917 р. УЦР ухвалила закон, згідно з яким випускалися в обіг кредитні білети на загальну суму 500 млн. крб. Друкувалися купюри по 10, 25, 50, 100, 250 і 1000 крб. За вартістю вони не відрізнялись від рублів, випущених у Росії [8, 6].

Таким чином, в Україні були випущені власні грошові знаки, але самостійної грошової одиниці встановлено не було. Крім того, друкування цих купюр невдовзі було припинено.

У січні 1918 р. був прийнятий Четвертий Універсал, де говорилося: «Віднині Українська Народна Республіка стає самостійною, від нікого незалежною, вільною, суверенною державою...». Універсал стверджував про необхідність вжити Радою Народних Міністрів термінових заходів щодо ліквідації безробіття, матеріального забезпечення інвалідів, сиріт, людей похилого віку і всіх тих, хто потерпів від війни. Універсал проголошував націоналізацію «найважливіших галузей торгівлі», весь доход від якої „підє на користь народові”. Встановлювалися монополія держави на зовнішню торгівлю та контроль держави над усіма банками [9, 39].

Незабаром, після прийняття Четвертого Універсалу, було визнано за доцільне створити національну грошову систему.

Так, 1 березня 1918 р. Центральна Рада ухвалила закон про гривню як нову грошову одиницю Української Народної Республіки, що відповідала половині карбованця [10, 7]. Треба відмітити, що гривня була одиницею грошової системи Київської Русі. Отже, обрання назви грошової одиниці для УНР засвідчувало повагу Центральної Ради до традицій давнини. Подібно до того, як карбованець поділявся на копійки, гривня ділилася на шаги. Ця назва теж мала давні історичні корні. Коли Правобережна Україна входила до складу Речі Посполитої, на її території були в обігу дрібні монети, які називалися шагами.

В обіг було запроваджено державні кредитні білети вартістю 2, 10, 100, 500, 1000 і 2000 гривень. Ці номінали відповідали рубльовим купюрам та українським карбованцям, що перебували в обігу нарівні з гривнями. Гривні всіх номіналів було виготовлено в Берліні з високоякісного паперу.

Деякі нормативно-правові акти УЦР регламентували також питання оподаткування. Зокрема, відповідно до закону від 9 грудня 1917 р. всі державні податки й прибутки, які на підставі існуючих законів збиралися на території УНР, визнавалися «прибутками державного скарбу УНР». Прагнучи відшукати нові джерела поповнення державного бюджету, 19 грудня 1917 р. Центральна Рада встановила податок на телефонні апарати

(по 25 крб. «на всі апарати, що маютья в роботі на 1 січня 1918 р.»). Генеральний Секретаріат, у свою чергу, закликав населення сумлінно і своєчасно вносити податки.

Нарешті, справжнім каменем спотикання для Центральної Ради виявився державний бюджет, який так і не вийшов за межі проміжних рішень. 11 квітня 1918 р. був ухвалений закон «Про тимчасові розписки видатків на 1918 рік». Поки буде «складений і ухвалений перший бюджет УНР, – зазначалося в цьому законі, – державні видатки переводяться на підставі тимчасових розписів, які складаються відповідними міністерствами на кожні 4 місяці і подаються через Міністерство фінансів на затвердження Центральної Ради» [11, 71].

30 березня 1918 р. Центральна Рада затвердила закон про випуск знаків Державної скарбниці на 100 мільйонів карбованців. Для вирішення проблеми гострої нестачі розмінної монети Центральна Рада 18 квітня 1918 р. ухвалила закон про випуск розмінних марок Державної скарбниці. Наступний закон Центральної Ради від 20 квітня 1918 р. надавав повноваження Міністру Фінансів підписати від імені Державної Скарбниці короткострокове зобов'язання на суму 500 мільйонів карбованців (1 мільярд гривень) та видати його Державному банку для забезпечення кредитних білетів УНР, випущених згідно з законом від 19 грудня 1917 р. [12, 58].

Таким чином, незважаючи на складне становище, Центральною Радою проводилася інтенсивна законодавча діяльність, а нормативно-правові акти УНР закріплювали низку положень, що були принципово-новими на той час. Паралельно проводилася законотворча робота з тих питань, які потребували термінового правового рішення.

Слід звернути увагу на неналежне застосування законодавства в досліджуваній період. Насамперед, це недосконала законодавча техніка, невизначеність шляхів вирішення питання приватної власності, відсутність висококваліфікованих кадрів юристів. Політичне становище країни значною мірою вплинуло на пріоритети законотворчості, усі внутрішні та зовнішні протиріччя мали суттєвий вплив на законодавство і, зрозуміло, що розв'язати їх одним ідеальним законом було неможливо. Крім того, більшість нормативно-правових актів, прийнятих Українською Центральною Радою, не діяла внаслідок політичної та економічної кризи в Україні та важких умов військового часу.

Стосовно фінансового законодавства, слід відзначити, що Центральною Радою були вжиті важливі заходи щодо створення власної фінансової системи. Була випущена національна валюта – гривня, як один з атрибутів державності. Однак унаслідок обставин Центральна Рада так і не змогла довести до кінця грошову реформу, підготувавши лише ґрунт для друкування та випуску в обіг грошових знаків. Труднощі з нормалізацією грошового обігу ускладнювалися ще й тим, що на території України в обігу були українські гривні, російські карбованці, німецькі марки та австрійські крони.

Досвід України доби Центральної Ради у сфері розбудови державних фінансів для сучасної України важливий і корисний, адже грошова система держав з несталою економікою та зі ще несформованою демократією і громадянським суспільством, надто залежна не лише від внутрішніх катаклізмів, але й від різного роду потрясінь зовнішніх. Сьогодні ж, у добу глобалізації світових державних фінансів, здобутки і втрати національного державотворення в цій сфері мають бути не лише ретельно досліджені, а й враховані в сучасній фінансовій політиці.

ЛІТЕРАТУРА

1. Дмитрієнко М.Ф., Лисенко О.Ю. Національна валюта України (1917 – 1919 рр.) / М.Ф. Дмитрієнко, О.Ю. Лисенко // Український історичний журнал. – 1994. – № 6. – С. 27-30.

2. I Універсал Центральної Ради (10 червня 1917 р.) // Хрестоматія з історії держави і права України: [навч. посіб. для студ. юрид. спец. вищ. закл. освіти] / За ред. В.Д. Гончаренка – К.: Видавничий Дім «Ін Юре» 2000. – Т. 2.: Лютий 1917 – 1996 р. – 728 с.
3. Статут Вищого Управління Україною // Українська Центральна Рада: Документи і матеріали: У 2 т. / НАН України; Інститут історії України / В.А. Смолій, В.Ф. Верстюк / – К.: Наук. думка, 1996. – Т. 1: 4 березня – 9 грудня 1917 р. – 589с.
4. Деклярація Генерального Секретаріату // Українська Центральна Рада: Документи і матеріали: У 2 т. / НАН України; Інститут історії України / В.А. Смолій, В.Ф. Верстюк / – К.: Наук. думка, 1996. – Т. 1: 4 березня – 9 грудня 1917 р. – 589с.
5. III Універсал Центральної Ради (7 листопада 1917 р.) // Хрестоматія з історії держави і права України: [навч. посіб. для студ. юрид. спец. вищ. закл. освіти] / За ред. В.Д. Гончаренка – К.: Видавничий Дім «Ін Юре» 2000. – Т. 2.: Лютий 1917 – 1996 р. – 728 с.
6. Тхоржевський Р. Грошові знаки Української Народної Республіки (1917 – 1920 рр.) / Р. Тхоржевський // Освіта. – 1991. – 20 грудня. – С. 2.
7. Ветров Є., Виговський М. Національні грошові знаки України 1917 – 1920 рр. / Є. Ветров, М. Виговський // Київська старовина. – 1993. – № 1. – С. 88-90.
8. Кульчицький С. Перші українські гривні / С. Кульчицький // Історія України. – 1998. – № 3. – С. 6-8.
9. IV Універсал Центральної Ради (22 січня 1918 р.) // Хрестоматія з історії держави і права України: [навч. посіб. для студ. юрид. спец. вищ. закл. освіти] / За ред. В.Д. Гончаренка – К.: Видавничий Дім «Ін Юре» 2000. – Т. 2.: Лютий 1917 – 1996 р. – 728 с.
10. 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.
11. Копиленко О.Л., Копиленко М.Л. Держава і право України 1917-1920 рр.: [навч. посібник] / О.Л. Копиленко, М.Л. Копиленко / – К.: Либідь, 1997. – 208 с.
12. Поліщук В. Фінансова політика Української Центральної Ради і Директорії / В. Поліщук // Розбудова держави. – 1995. – № 9. – С. 58-61.