

more radical change in the way of funding of churches and religious societies. State funding also introduced certain risks associated with the possible dependence of churches on state power. This was manifested especially during the Communist regime in the second half of the 20th century, when churches were also deprived of their property. In democratic times, the efforts to use funding to promote the state's influence on churches and religious societies were minimized.

However, it cannot be generalized that the degree of democracy of the system is directly linked to the degree of freedom of churches and religious societies or to the quality of their financial security. In the 20th century there were different systems of social organization in Slovakia – from the Hungarian state with limited democratic elements, through the significantly more democratic inter-war Czechoslovakia, the authoritarian regime of the first Slovak Republic, the post-war Czechoslovakia with the dominant and after 1948 the monopolistic Communist party, up to the democratic development after 1989. In reality, the acceptable status of churches and religious societies and the relatively well-secured system of their funding can be seen in all periods except for the people's democratic and socialist establishment between 1945 and 1989.

УДК 930/94(477)“1921–1930”

**РОЛЬ УКРАЇНСЬКОЇ ЕКОНОМІЧНОЇ РАДИ ТА ЇЇ ПІДРОЗДІЛІВ
У СИСТЕМІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ УСРР
НА ПОЧАТКУ 1920-х рр.**

В. Ю. Шеремет

(Дніпровський національний університет імені Олеся Гончара)

Розглянуто процес формування та діяльність специфічного органу вищої державної влади УСРР часів нової економічної політики 1920-х рр. – Української економічної ради. Особливу увагу приділено функціонуванню її дочірніх підрозділів – Губернських економічних нарад – та їх ролі у відновленні економічного потенціалу країни, впровадженні в життя зародків капіталістичних відносин.

Ключові слова: держава; економічний розвиток; нова економічна політика.

The article deals with the process of formation and activity of specific agency of the highest government of the USSR of times of the new economic policy of the 1920's – Ukrainian Economic Council. Special attention is paid to functioning of its affiliated divisions – Provincial economic meetings and their role in restoration of economic capacity of the country, implementation the beginnings of the capitalist relations. Author submits the Ukrainian Economic Council had an important value in development processes in the Soviet Ukraine in the early 1920's. Its role was in configuration connections between different agents inside the country, especially in the frames of whole Soviet state. It was needed to maintain a visibility of independence of different sovereign parts of the future

© В. Ю. Шеремет, 2017

Soviet Union and, the most important, to provide a fast speed of decision-making by government, passing bureaucratic procedures. The agents of the Ukrainian economic council played a significant role in restoration of economic activity on local level, also. This work was written on considerable archive sources.

Key words: *state; economic development; new economic policy.*

Постановка проблеми. Будь-яка система органів державного управління вибудовується на основі принципу результативності її діяльності. Кожний складовий елемент цього механізму має виконувати певні функції, аби робота всієї системи була ефективною в цілому. Однак логіка, за якою ці “гвинтики” вбудовуються в державну машину, визначається, очевидно, контекстом історичної епохи та волею державотворців, особливо коли йдеться про створення владних органів тоталітарних режимів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Ураховуючи специфічне і водночас важливе місце Української економічної ради (далі – УЕР) в системі органів радянської влади, її діяльність майже не знайшла належного відображення в історіографії. У працях сучасних українських дослідників історії права¹ та державного управління² згадок про УЕР фактично немає. На жаль, не краща ситуація в новітній вітчизняній історико-економічній літературі. У двотомному колективному виданні “Економічна історія України” про УЕР згадано в контексті боротьби з безробіттям у 1922 р.³, однак не зазначено джерело, з якого взяті відповідні відомості. Інформативнішими для нас виявились стаття Д. Архирейського, який розглядає протоколи засідань УЕР як історичне джерело з питань митної справи в Україні початку 1920-х рр.⁴, та підручник з історії установ Радянського Союзу Т. Коржихіної⁵, у котрому надано відомості про органи влади, що мали спільні з УЕР повноваження.

Мета статті – з’ясувати дійсне місце і значення Української економічної ради у владній системі Радянської України під час переходу до частково капіталістичної моделі суспільних відносин на початку 1920-х рр.

Виклад основного матеріалу. В період переходу до нової економічної політики перед більшовиками постало складне питання перебудови державного апарату з метою децентралізації діяльності його окремих установ. Зауважимо, що на початку 1920-х рр. національні республіки майбутнього Радянського Союзу мали деяку само-

¹ Іванов В. М. Історія держави і права України: підручник. – К.: КУП НАНУ. – 2013.

² Державне управління: підруч.: у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (гол.), К. О. Ващенко (заст. гол.) [та ін.]. – К.: Дніпропетровськ: НАДУ. – 2012. – Т. 1.

³ Економічна історія України: Історико-економічне дослідження: в 2 т. / [ред. рада: В. М. Литвин (гол.), Г. В. Боряк, В. М. Геєць та ін.; відп. ред. В. А. Смолій; авт. кол.: Т. А. Балабушевич, В. Д. Баран, В. К. Баран та ін.]; НАН України, Ін-т історії України. – К., 2011. – Т. 2. – С. 174.

⁴ Архирейський Д. В. Протоколи засідань Української економічної наради як джерело з історії зовнішньої торгівлі і митної діяльності Радянської України (серпень–грудень 1922 р.) // Вісник Львівського університету. Серія історична. – Львів: ЛНУ ім. Івана Франка, 2011. – Вип. 46. – С. 453–463.

⁵ Коржихина Т. П. Советское государство и его учреждения: ноябрь 1917 г. – декабрь 1991 г.: учебн. для вузов по спец. “История”. – М.: РГГУ, 1994.

стійність у своїй політиці. Звісно, вище керівництво конгломератом радянських державних утворень здійснювалося з Москви, проте напівнезалежне становище республік на практиці призводило до заплутаності зв'язків між установами центрального та місцевого підпорядкування. Ситуацію також ускладнював процес зрощення державного та партійного апаратів, що було характерним саме на початку непу.

За таких умов розпочався процес перебудови системи органів управління радянською економікою. Найбільш реформованою установою виявилась Вища рада народного господарства (далі – ВРНГ) та її підрозділ в межах України – Українська рада народного господарства (далі – УРНГ). Як це не дивно, але УРНГ входила до складу Ради народних комісарів УСРР, при цьому будучи фактично агентом іншої держави. Така плутанина в цілому була притаманна діяльності всіх радянських установ того часу. Як відомо, в роки “воєнного комунізму” до сфери компетенції ВРНГ та її підрозділів входило загальне управління всією націоналізованою промисловістю та забезпечення підприємств ресурсами і фінансами. Звісно, із впровадженням капіталістичних відносин така схема управління не могла реалізуватися в подальші роки, проте ринок у радянських республіках виникав не одночасно із запровадженням непу. За умов післявоєнного розладу економіки єдиноможливими засобами управління господарством були вже випробувані часом надзвичайні методи “воєнного комунізму”. З іншого боку, ці методи можливі лише для керівництва промисловістю, адже сільське господарство могло відносно швидко, буквально за рік, акумулювати прибуток (врожай). Крім того, нова економічна політика створювала для аграрного виробництва сприятливіші умови. Розвиток же промисловості без сировини та капіталів був неможливий, тому й виникла гостра необхідність у сполучній ланці між селом та фабрикою, які в перші роки непу управлялись за допомогою принципово різних методів. У межах УСРР такою ланкою стала Українська економічна рада.

Джерельна база дослідження представлена документами із Центрального державного архіву вищих органів влади та управління України, а саме протоколами засідань УЕР за 1922–1923 рр., що зберігаються у фонді Р-4 (“Народний комісаріат зовнішніх справ УСРР”, справи 51, 52, 96). Фонд містить основний масив документів, що стосуються діяльності УЕР, проте, слід зазначити, у справах абсолютно немає протоколів за 1921 р., більшої частини січня 1922 р. та з кінця березня до кінця жовтня 1923 р. Також немає матеріалів про діяльність УЕР з кінця грудня 1923 р. Тобто ми не володіємо інформацією про фінальний час функціонування установи. Безумовно, це порушує повноту аналізу діяльності УЕР саме за протоколами її засідань, однак матеріали інших фондів дають змогу частково заповнити цю прогалину. Зокрема, в описі 1 фонду Р-34 (“Вища рада народного господарства УРСР (ВРНГ УРСР)”) містяться справи 293 (“Протоколи засідань Єкатеринославського губекономсовещания и материалы к ним”) та 298 (“Протоколи засідань УЭС и Харьковского губекономсовещания”), матеріали яких висвітлюють діяльність підрозділів УЕР на губернському рівні. В описі 7 того ж фонду міститься справа 18 (“Протоколи засідань президиума УСНХ. Положение УЭС о тресте “Югосталь”), відомості з якої можуть бути залучені для висвітлення міжреспубліканського рівня діяльності УЕР.

Проаналізуємо передовсім назву досліджуваної установи. Є очевидною історіографічна традиція⁶ використання аббревіатури УЕН (Українська економічна нарада). Проте зауважимо, що протоколи засідань цього республіканського органу мають такий заголовок: “Протокол заседания Украинского экономического совета”⁷. Отже, правильніше для позначення даної інституції використовувати аббревіатуру УЕР. Водночас слід зауважити, що на губернському рівні цей же орган іменувався Губекономнарадою⁸. Попри недосконалий переклад назви установи, автор не вбачає принципової різниці між аббревіатурами “УЕР” та “УЕН”, однак пропонує їх використовувати до республіканського та губернського рівнів відповідно.

Феномен створення цього колегіального органу управління саме в Україні важко пояснити, адже всі керівні інституції УСРР так чи інакше були калькою московських, але ж у РСФРР установи з подібною назвою не існувало. Трохи світла на це питання проливає аналіз проекту постанови РНК УСРР щодо створення УЕР, розроблений у липні 1921 р. В ньому йдеться про те, що “Украинский Экономический Совет является Высшим хозяйственным органом на территории УССР, ответственен в своей работе лишь пред СНК и ВУЦИК УССР и СТО РСФСР; по отношению к последнему УЭС является его исполнительным органом, исполняющим все его директивы и задания”⁹. Раді праці та оборони (далі – РПО) РСФРР було створено у квітні 1920 р. і до сфери її компетенції входило “согласование деятельности всех учреждений по обеспечению обороноспособности страны и хозяйственного строительства, составление единого народнохозяйственного плана”¹⁰, що певним чином дублювалось у владних повноваженнях Української економічної ради: загальне керівництво діяльністю економічних наркоматів УСРР та Уповноважених об’єднаних наркоматів, вироблення власних господарських планів та впровадження їх у життя за згоди РСФРР, нагляд за доцільним використанням усіх матеріальних ресурсів республіки, розвиток господарської ініціативи та збільшення продуктивності праці всіх республіканських організацій тощо¹¹. Таким чином, УЕР була підрозділом РПО, однак, зазначимо, що у випадку розходження директив РНК УСРР і РПО, УЕР мала підкорятись наказам власного уряду¹².

За умов тотальної руйнації та голоду, що охопив УСРР в 1921–1923 рр., перехід до нової економічної політики, анонсований московським керівництвом ще в березні 1921 р., виглядав більш ніж примарно. Не маючи ніяких економічних резервів для швидкого подолання наслідків політики “воєнного комунізму”, апаратники за

⁶ Див.: Економічна історія України... – С. 174; *Архирейський Д. В.* Протоколи засідань Української економічної наради... – С. 453.

⁷ Центральний державний архів вищих органів влади та управління України (далі – ЦДАВОУ України). – Ф. Р-4. – Оп. 1. – Спр. 51. – Арк. 7, 10, 13, 18, 20, 23.

⁸ Там само. – Ф. Р-34. – Оп. 3. – Спр. 298. – Арк. 10, 12, 14, 22.

⁹ Там само. – Спр. 15. – Арк. 8.

¹⁰ *Коржихина Т. П.* Советское государство и его учреждения... – С. 47.

¹¹ ЦДАВОУ України. – Ф. Р-34. – Оп. 1. – Спр. 15. – Арк. 8–9.

¹² Там само. – Арк. 8.

інерцією продовжували використовувати попередні методи. Проте нове законодавство передбачало децентралізацію управління об'єктами промисловості, які ще не приносили жодних прибутків. Подібна ситуація склалася в сільському господарстві: перший прибуток аграрії могли дати через рік, однак спустошене продрозкладкою село саме потребувало ресурсів для виживання. З метою раціонального і швидкого використання обмежених резервів господарства почала впроваджуватись централізація управління в руках обмеженого кола людей, які мали безпосередній зв'язок із РПО РСФРР, а через неї – з усіма іншими ключовими установами Радянської держави. Ось тому, на нашу думку, і виникла УЕР як агент РПО в Україні. Оскільки РПО ставила за мету не тільки конкретне управління, але й подальший розвиток на основі галузевого планування, то практична діяльність УЕР будувалась, виходячи з цього принципу.

Будучи одним із найвищих органів керівництва економікою УСРР, УЕР мала перед собою величезні завдання, виконання яких ускладнювалось господарською розрухою та голодом 1921–1923 рр. Розпочавши свою діяльність із кінця вересня 1921 р., УЕР до кінця 1923 р. провела 203 засідання (в середньому один раз на чотири дні). До початку квітня 1922 р. відбулась майже половина із загальної кількості відомих нам засідань членів УЕР (93), це засвідчує про непорядкованість роботи установи і водночас про винятково феноменальну працездатність апаратників, викликану насамперед нагальністю вирішуваних ними питань. Наприклад, на початку лютого 1922 р. УЕР збиралась шість разів за 9 календарних днів (31 січня – 8 лютого)¹³. Впорядкування робочого графіка установи відбулось 4 квітня 1922 р.: було вирішено скоротити кількість засідань до 2 на тиждень¹⁴. У червні того ж року періодичність засідань була знову зменшена, цього разу – до одного на тиждень¹⁵, однак ці рішення на практиці не мали наслідків. Ураховуючи широке коло питань, яке обговорювалось на засіданнях УЕР, її голова залишав за собою не лише загальне керівництво економічним апаратом, але й міг безпосередньо втручатися у діяльність відповідних відомств¹⁶.

Слід сказати кілька слів про очільників Української економічної ради. Згідно з проектом установи очолювати її мав голова Ради народних комісарів (у 1922–1923 рр. це був Х. Раковський), однак фактично більшістю засідань УЕР керував Д. Мануїльський, якого деколи заступали Х. Раковський або І. Клименко. Із жовтня 1923 р. місце голови УЕР посідає В. Чубар, який одночасно обіймав посаду голови президії УРНГ. До складу УЕР входили представники всіх економічних наркоматів республіки, в тому числі уповноважені об'єднаних наркоматів, а також функціонери силових і контрольних відомств – Всеукраїнської надзвичайної комісії, Робітничо-селянської інспекції та Наркомвоєну. Отже, УЕР формувалась як установа, що своїми рішеннями могла впливати на економічне (і не

¹³ Там само. – Ф. Р-4. – Оп. 1. – Спр. 51. – Арк. 13; 18; 20; 23; 26; 28.

¹⁴ Там само. – Арк. 196.

¹⁵ Там само. – Арк. 253.

¹⁶ Там само. – Арк. 18.

тільки) життя республіки, не беручи до уваги діяльність (нехай і номінальну) РНК та ВУЦВК. Більшість відомств, представлених в уряді, мала представництво і в УЕР, тому виникає ілюзія дублювання функцій двома вищими органами влади. У певному розумінні так і було, але 23 березня 1922 р. датується проведення спільного засідання УЕР та РНК УСРР (протокол № 18)¹⁷, на якому розглядались такі питання: 1) доставка зерна з-за кордону; 2) боротьба з паводком у Катерино-славській губернії. Якщо друге питання було сферою компетенції однієї з цих двох установ, яка з легкістю могла замінити собою іншу, то вирішення першого питання потребувало залучення третьої сторони, котрою у даному випадку виявився Наркомат Землеробства РСФРР. Зауважимо, що відомчі зв'язки з останнім через РПО могла підтримувати лише УЕР. Таким чином, певною мірою дотримувалась формальна законність, реалізовувався державний суверенітет УСРР та заощаджувався дорогоцінний час.

Більшість питань, що виносились на розгляд УЕР, стосувались економічного становища республіки. Однак, як засвідчують протоколи засідань, рада перебирала на себе не тільки повноваження уряду, але й такі, що ніяк не стосувались мети її безпосередньої діяльності. Наприклад, питання про видачу тисячі франків громадянці Лазаріс, яка мешкала у Сімферополі¹⁸, та затвердження закордонного відрядження приват-доцента Лівшица до Німеччини на конгрес лікарів-терапевтів¹⁹ вирішували чомусь не відповідні наркомати, а саме УЕР.

Протягом 1922–1923 рр. питання, що виносились на розгляд ради, суттєво змінились. На початку 1922 р. приймали рішення щодо справ, які стосувались елементарних потреб господарства: преміювання робітників, задіяних для боротьби зі сніжними заметами²⁰, надання позики для ремонту сільськогосподарського інвентаря²¹, надання позик тресту “Югосталь”²², Харківському Губвиконком²³, кооперативу “Металлист”²⁴, постачання армії сірників, мила та тютюну²⁵ тощо. Однак уже в червні того ж року розглядалося положення про Головний комітет УСРР зі справ концесій та акціонерних товариств²⁶, який рівно за три тижні після свого заснування вже уклав перші договори²⁷. Тоді ж члени УЕР намагались розмежувати повноваження Укрконцескому та інших зацікавлених у питаннях відносин із закордонними підприємцями установ, таких як РПО. Враховуючи те, що діячі ради залишили право прийняття остаточного вердикту не за РПО, а ввели його у сферу

¹⁷ Там само. – Арк. 170.

¹⁸ Там само. – Арк. 163.

¹⁹ Там само. – Арк. 28 зв.

²⁰ Там само. – Арк. 8.

²¹ Там само. – Арк. 9.

²² Там само. – Арк. 10.

²³ Там само. – Арк. 26.

²⁴ Там само. – Арк. 30.

²⁵ Там само. – Арк. 140.

²⁶ Там само. – Арк. 253.

²⁷ Там само. – Арк. 280.

юрисдикції РНК УСРР, можна стверджувати, що рішення УЕР мали вагому силу в межах всієї радянської держави. Цю тезу підтверджує прийняте в 20-х числах жовтня 1921 р. положення ВРНГ “О главном управлении Петровских, Макеевских и Новороссийских государственных заводов и рудников “Югосталь”²⁸, яке розширювало владні права УСРР щодо загальнорадянського тресту, прийняті раніше (18 жовтня) в однойменному положенні УЕР²⁹.

Із 1923 р. УЕР більше уваги приділяє окремим складником експортного плану республіки на 1923–1924 госп. рік³⁰, внесенню змін до постанови РНК про порядок повернення насінневої позики³¹ тощо та налагодженню внутрішнього товарообігу шляхом створення товарних бірж³². Це засвідчує поступове відновлення господарства республіки та, власне, впровадження в життя непу.

Великий масив цікавої інформації наявний у джерелах, що стосуються діяльності губернських органів Української економічної ради – губернських економічних нарад (далі – ГЕН). Вони датуються листопадом 1921 – лютим 1922 рр. і складаються з протоколів засідань ГЕН, які, на відміну від протоколів УЕР, умовно поділяються на пленарні та президіумні. Принципової відмінності між постановами, прийнятими пленумом чи президією ГЕН, ми не знаходимо, різниця між ними в кількості осіб, які брали участь у засіданнях. Звісно, незначна кількість джерел, доступних для опрацювання, дещо звужує інформаційні можливості цих документів, однак і цього достатньо, аби отримати більш-менш цілісне уявлення про діяльність губернських економічних нарад та їх зв'язок з Українською економічною радою. УЕР виконувала не стільки керівну роль щодо губернських нарад, скільки регулювала їхні контакти між собою та з іншими суб'єктами господарювання радянської держави. Наприклад, УЕР мала повноваження анонсовувати та забороняти розслідування діяльності губернських установ за допомогою ВУНК та РСІ³³, змінювати адміністративне та господарське районування в УСРР за клопотанням губернської економічної наради³⁴ тощо. На прикладі керівного складу Катеринославської ГЕН, протоколи якої найповніше збереглися, можна сказати, представники яких установ брали участь у роботі місцевих осередків УЕР. До її складу на жовтень 1921 р. входили: голови губвиконкому, губраднаргоспу, ради профспілок губернії, продовольчого комітету, завідувачі губвідділу праці, губернського земельного відділу, відділу зовнішньої торгівлі губернії, комунального господарства, РСІ, фінвідділу, комісар шляхів, губвоєнком, представник надзвичайної комісії та їх заступники. Ці особи мали право вирішального голосу, завідувачі губернського відділу юстиції та статистичного бюро мали дорадчі функції³⁵. Керівний склад ГЕН утворився на основі постанови губвиконкому, і, як видно, складався з представників усіх без

²⁸ Там само. – Ф. Р-34. – Оп. 7. – Спр. 18. – Арк. 32.

²⁹ Там само. – Арк. 30.

³⁰ Там само. – Ф. Р-4. – Оп. 1. – Спр. 96. – Арк. 122.

³¹ Там само. – Арк. 88.

³² Там само. – Арк. 16.

³³ Там само. – Спр. 52. – Арк. 58 зв.

³⁴ Там само. – Ф. Р-34. – Оп. 3. – Спр. 298. – Арк. 10.

³⁵ Там само. – Арк. 12 зв.

винятку гілок влади, тому й зосереджував у своїх руках нічим не обмежені повноваження у межах губернії. Коло питань, які вирішувалися в його стінах, було відповідним його повноваженням: створення торговельних агентств в інших радянських республіках³⁶, створення планових комісій при губернських господарських органах, зв'язок Наркомзему з губземвідділом щодо дослідних станцій³⁷ тощо. У сферу компетенції губернських економічних нарад також входило питання розвитку промислового виробництва – утвердження угод Губернської ради народного господарства щодо здачі підприємств у короткотермінову оренду³⁸, переведення підприємств на господарський розрахунок³⁹ або на державне забезпечення⁴⁰. Останні питання вирішувались у тісній співпраці зі статистичними установами губернії (Губдержпланом), які створювались із санкцій тих же нарад⁴¹.

На губернському рівні виникали, як це не дивно, і стратегічні ініціативи розвитку країни. Наприклад, 3 листопада 1921 р. на засіданні при Катеринославській ГЕН відбулась дискусія між двома науковцями – професорами Ніколаї та Александровим, які захищали свої проекти шлюзування Дніпра в рамках програми ГОЕЛРО. Через нераціональність проекту професора Ніколаї, який передбачав створення двох дамб і перенесення виробничих потужностей Катеринослава до Олександрівська, він був відхилений, і затверджений проект його візаві⁴², який і був у подальшому практично реалізований. Спочатку санкція на подальше впровадження в життя проекту Александрова була одержана від місцевої влади, яка просила вищі органи управління (УЕР та РПО) утриматись від будь-яких дій до отримання ними мотивованої записки від Губдержплану та УЕР.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Перехід до нової економічної політики, анонсований X з'їздом РКП(б) у березні 1921 р., спричинив масштабну перебудову системи органів управління радянської держави. Цей процес тривав не один рік і затягувався через різні фактори. Однак не в усіх галузях він був повільним. Розвиток у цілому вільних ринкових відносин змусив більшовиків приділити більшу увагу змінам у роботі економічних установ, особливо тих, що були пов'язані з управлінням промисловістю та фінансами. Втім, надзвичайні методи “воєнного комунізму”, очевидно через об'єктивний стан виробничих сил, досі були у більшовицькому менеджменті початку 1920-х рр. Велика кількість владних установ і складність офіційних зв'язків між ними спонукали створити такий управлінський орган, який зможе не тільки ефективно контролювати та планувати економічний розвиток, але й забезпечувати зв'язок між закладами, де-юре, різних радянських держав. На загальнорадянському рівні ним стала Рада праці та оборони, а в рамках УСРР – Українська економічна рада, яка виконувала роль посередника у відносинах господарських суб'єктів України між собою та з іншими органами управління Радянської держави.

³⁶ Там само. – Спр. 293. – Арк. 3 зв.

³⁷ Там само. – Спр. 298. – Арк. 12.

³⁸ Там само. – Арк. 22.

³⁹ Там само. – Арк. 14.

⁴⁰ Там само. – Арк. 10.

⁴¹ Там само. – Спр. 293. – Арк. 21.

⁴² Там само. – Арк. 20.