

ЕВОЛЮЦІЯ ДЕРЖАВНОГО СТАТУСУ УСРР НАПРИКІНЦІ 1919 – У 1920 рр.: НЕТРАДИЦІЙНИЙ ПОГЛЯД

Автор аналізує розвиток взаємовідносин між УСРР і РСФРР та еволюцію державного статусу радянської України у 1920 р., на основі документальних джерел доходячи висновку про сумнівність пануючих в історіографії поглядів на процес утворення СРСР як поступального об'єднання незалежних радянських республік. Зокрема, наголошується на тому, що економічний розвиток радянської України протягом 1920 р. мав протилежні вектори – від повного підпорядкування на початку року, коли навіть самого поняття «українська економіка» не існувало, до набуття керівництвом УСРР певних ознак автономії в управлінні господарським комплексом наприкінці року. Саме підсумком такого напрямку розвитку й став договір між УСРР та РСФРР від 28 грудня 1920 р., в якому вперше на офіційному рівні радянська Росія визнала незалежність УСРР.

28 грудня 2010 р. минуло 90 років від моменту укладення «союзного робітничо-селянського договору між Російською Соціалістичною Федеративною Радянською Республікою й Українською Соціалістичною Радянською Республікою». Цей ювілей залишився поза увагою української громадськості. Між тим договір поставив крапку у складному процесі визначення відносин із радянською Росією, яка завоювала Україну й намагалася замаскувати поглинення республіки перед наявними в ній самій політичними силами та цілим світом. Одним із найважливіших засобів маскування і став цей договір, якому було надано форму угоди між двома самостійними радянськими державами, адже в тексті йшлося про «незалежність і суверенність кожної зі сторін, що складають договір»¹. Щоб продемонструвати кардинальну відмінність від становища України до революції, у тексті спеціально підкреслювалося: «З самого факту старої приналежності УСРР до бувшої Російської імперії для УСРР не витікає ніяких зобов'язань до кого б то не було»².

На рубежі 1917–1918 і 1918–1919 рр. війська радянської Росії йшли в Україну, щоб утвердити тут радянський лад. Ішлося також про утворення окремої радянської республіки. Проте як тільки нова влада утверджувалася на українській території, у російських правлячих колах починали думати про надання їй автономного, тобто бездержавного, статусу. Деякі діячі взагалі були схильні повернутися до дореволюційного (губернського) адмінподілу, не завдаючи собі клопоту з приводу врахування національного чинника в майбутньому адміністративно-територіальному устрої. Саме через це події кінця 1919 і 1920 рр., що призвели до укладення російсько-українського

* Єфіменко Геннадій Григорійович – кандидат історичних наук, старший науковий співробітник відділу історії України 20–30-х рр. XX ст. Інституту історії України НАНУ.

¹ Про союзний договір поміж УСРР та РСФРР// Збір законів і розпоряджень робітничо-селянського уряду України і уповноважених РСФРР (далі – ЗЗ України). – 1921. – Ст.93. В українському варіанті слово «незалежність» пропущене.

² Там само.

договору як міждержавного документа, сторони якого формально виступали суверенними і незалежними державами, вимагають ретельного дослідження. Тим більше, що договір 1920 р. став своєрідною точкою відліку для дебатів 1921–1922 рр., у ході яких перемогла сформована вже у процесі обговорення ленінська формула побудови замість Російської імперії єдиної багатонаціональної держави, що зробила можливим як тривале існування СРСР, так і його майже безболісний розпад у 1991 р.

У радянські часи історики не мали права бодай сумніватися в тому, що ці позбавлені реального змісту декларації про незалежність і суверенність далекі від істини. Відтак в історіографії утвердилася аксіоматична теза про те, що радянські республіки, які утворилися після розпаду Російської імперії, спочатку здобули незалежність, тобто «роз'єдналися», а потім уже розпочався процес «об'єднання», отримавши своє логічне завершення при створенні СРСР. Цю схему «освятила» підготовлена під безпосереднім керівництвом Й.Сталіна «Історія ВКП(б): Короткий курс»³. За мету ставилося продемонструвати головну відмінність «країни рад» від старої Російської імперії – добровільність входження до складу СРСР національних республік.

Наприкінці 1980-х – на початку 1990-х рр. українські історики переглянули деякі сюжети та оцінки процесів, які передували утворенню СРСР. Але історія взаємин між радянською Україною та більшовицьким Центром у 1917–1923 рр. і надалі виглядала як поступальний шлях від відокремленості до об'єднання, вінцем чого й стало утворення СРСР. Тобто, незважаючи на зміну оцінок, загальна схема, яку умовно можна назвати «версією Кремля», відкоригована не була.

Ця версія й донині панівна в українській історіографії. Щоправда, не в усіх загальних працях процес «об'єднання» республік аналізується безпосередньо, а частина українських науковців таки відмовилася від основних постулатів радянської доби. У таких дослідженнях загальним правилом стало наголошення на відмінності форми й змісту радянської державності. Водночас гостро бракує системних праць, в яких взаємовідносини між УСРР та РСФРР було б проаналізовано на основі широкого комплексу документальних джерел, а не лише тих із них, які були доступні ще з радянських часів.

Кінець 1919–1920 рр. взагалі залишаються у затінку дослідницької уваги. Про зміни теоретичних та практичних підходів до питання взаємин між республіками, що відбулися протягом цього часу, згадується невинувато мало. Неупереджений аналіз різного роду урядових документів та зафіксованих (але публічно не оголошених) намірів компартійного керівництва свідчить про недоречність такого «забуття». Надто різнобарвними подіями було насичено період кінця 1919–1920 рр., щоби розглядати їх як заздалегідь спланований поступальний шлях «із точки А в точку Б». Є вагомі підстави стверджувати, що вектор розвитку російсько-українських відносин було змінено самим плином подій. Різностямованість існуючих тоді поглядів на природу взаємин радянських України та Росії дає можливість

³ История Всесоюзной коммунистической партии (большевиков): Краткий курс. Одобрено ЦК ВКП(б), 1938. – Москва, 1946. – С.248.

віднайти ствердну відповідь навіть на взаємовиключні варіанти визначення їх змісту (незалежність, федерація, обласна культурна автономія, повернення до губернського адміністративно-територіального устрою тощо). Для більш точного визначення слід узяти до уваги обставину, яка не завжди враховується дослідниками: керівництво УСРР було не лише об'єктом, а й суб'єктом таких відносин, і саме на нього найбільше впливали внутрішньо-українські політичні та економічні чинники.

Підібраний на користь тієї чи іншої характеристики набір аргументів не дасть цілісного розуміння проблеми. Автор ставить за мету комплексно простежити перебіг відносин між УСРР та РСФРР, охарактеризувати мінливість поглядів на проблему з боку українського радянського керівництва та віднайти найважливіші чинники, що призвели до укладення згадуваного вище договору від 28 грудня 1920 р.

«Українське питання» після денікінського наступу

На початку 1919 р. більшовиків в Україні часто зустрічали як визволителів. Характеризуючи успіхи своєї партії періоду січня – лютого того року, член ЦК КП(б)У О.Іванов образно відзначав: «Куди приходить червоноармієць зі штиком там селянин стає більшовиком»⁴. На той час в очах «широких мас» більшовики зберігали єдність національного й соціального. Тому оволодіти Україною їм удалося досить легко, без залучення значних військових сил. Але у самій Росії протягом 1918 р. внутрішня політика Кремля зазнала відчутних змін. Популярні гасла «Земля – селянам!», «Уся влада – радам!», «Мир – народам!», під якими відбулося захоплення влади, були вже пройденим етапом. Повертатися до них, у тому числі в Україні, більшовицькі керманичі не вважали за доцільне. На хвилі ейфорії від успіхів нова влада вдалася до стрімкого насадження комунізму. У відповідь почалися масові повстання, які стали основною причиною вигнання більшовиків з України.

Наявні на кінець 1919 р. проблеми, що й становили суть «українського питання», голова Раднаркому УСРР Х.Раковський визначив так: «Земельна, продовольча, військова, проблеми взаємних відносин радянської України з радянською Росією і питання про взаємостосунки нашої партії з РКП»⁵. Здійснення більшовицької політики протягом 1919 р. у кожному з названих питань тією чи іншою мірою спричинило зниження авторитету нової влади в українському суспільстві. Утім, у своїй сукупності вони й становили справжнє «комуністичне будівництво», яким воно бачилося компартійним «верхам». Зміна напрямку дій у кожному з цих питань означала б відступ від комунізму. Відтак відступати треба було якомога менше.

Чим же могли поступитися більшовики, і на що вони не погодилися б за жодних умов? Відмова від продрозкладки і концентрації в руках держави функції розподілу продуктів була абсолютно немислимою, адже це

⁴ Четверта конференція Комуністичної партії (більшовиків) України 17–23 березня 1920 р.: Стенограма. – К., 2003. – С.77.

⁵ Там само. – С.52.

становило наріжний камінь новопосталої комуністичної держави, на цьому будувався вплив на мешканців міст, без цього було б неможливим нарощення чисельності армії. Натомість дискусійним, але таким, в якому політика врешті зазнала суттєвих змін, стало земельне питання. Плани економічно невмотивованого насаджування радгоспів було відкладено.

Існували деякі суперечки щодо Червоної армії, але навіть боротьбисти й група П.Попова⁶ з КП(б)У, які безуспішно намагалися відновити ліквідовані у травні – червні 1919 р. Український фронт з українською Червоною армією та військовий наркомат УСРР, погоджувалися з необхідністю мати єдине командування та регулярні, а не напівпартизанські війська. Для керівництва КП(б)У й РКП(б) партизанщина, навіть антиденікінська, була небажаною. Попри наявність у деяких деклараціях із цього питання твердження про те, що при бажанні «українські трудящі» можуть усе змінити і створити власну Червону армію, насправді це питання вже було вирішене остаточно.

Важливою була проблема взаємин між КП(б)У та РКП(б). Основні принципи її вирішення визначалися ще в резолюції VIII з'їзду РКП(б) у березні 1919 р.: «Восьмий з'їзд РКП(б) постановляє: необхідне існування *єдиної* централізованої Комуністичної партії з єдиним ЦК, що керує всією роботою в усіх частинах РСФРР. Усі рішення РКП та її керівних установ безумовно обов'язкові для всіх частин партії, незалежно від національного їх складу. Центральні комітети українських, латиських, литовських комуністів користуються правами обласних комітетів партії і цілком підпорядковані ЦК РКП» (курсив у тексті цитати – Г.Є.)⁷. Будь-яку децентралізацію партії ЦК РКП(б) визнавав неможливою.

Подібними були погляди більшовицького керівництва й на економічні відносини. В ухваленій на тому-таки VIII з'їзді РКП(б) новій програмі зазначалося, що одним із корінних завдань на шляху відбудови економіки є «максимальне об'єднання всієї господарської діяльності країни за одним загальнодержавним планом; якнайбільша централізація виробництва у розумінні об'єднання його по окремих галузях і групах галузей, і зосередження його в найкращих виробничих одиницях і в розумінні швидкості виконання господарчих завдань; якнайбільша злагожденість усього виробничого апарату, раціональне й економне використання всіх матеріальних ресурсів країни»⁸. Таким чином, дозвіл на економічну автономію України, якої вимагали боротьбисти та прихильники групи П.Попова (за ними пізніше закріпилася політизована назва федералістів) в очах компартійних керівників виглядав би як відступ від політики комуністичного будівництва.

⁶ Тобто, частина членів КП(б)У, які після вимушеної еміграції з України згуртувалися в Москві навколо Української комуністичної організації при Московському комітеті РКП(б). Вони застерігали від механічного перенесення російського досвіду на українські реалії, наголошували на потребі мати міцний всеукраїнський партійний і господарський центр, були прихильниками рівноправного об'єднання з боротьбистами. Лідером цієї групи став П.Попов, доповідь якого було заслухано на визначальному для вирішення «українського питання» засіданні політбюро ЦК РКП(б) 20 листопада 1919 р.

⁷ Комуністична партія Радянського Союзу в резолюціях і рішеннях з'їздів, конференцій і пленумів ЦК: 1898–1970 / Пер. з 8-го рос. вид. – К., 1978. – Т.2: 1917–1924. – С.72.

⁸ Там само. – С.49.

Беручи до уваги вплив боротьбистів в українському суспільстві та різні погляди на питання взаємин між УСРР та РСФРР у лавах КП(б)У, В.Ленін до засідання політбюро ЦК РКП(б) від 21 листопада 1919 р. підготував власний проект тез з українського питання: «Тимчасовий блок із боротьбистами для утворення центру й до з'їзду рад з одночасною активізацією пропаганди (рос. «при одновременном приступе к пропаганде» – Г.Є.) повного злиття з Р[осійською] С[оціалістичною] Ф[едеративною] Р[адянською] Р[еспублікою]. Поки що – самост[ійна] Укр[аїнська] Р[адянська] Р[еспубліка], у тісній федерації з РСФРР, на осн[ові] 1.VI.1919»⁹. Рішення ухвалили в руслі ленінських пропозицій. Тоді ж було вирішено «визнати припустимим включення у заново утворюваний центр представників боротьбистів та інших українських радянських партій з тим, щоб усі партії, допущені до участі у Всеукраїнському центрі, узяли на себе повну відповідальність за всі кроки його та підписали загальну декларацію»¹⁰.

Ленінські формули відносин України та Росії з перспективи дня сьогоднішнього видаються суперечливими, адже «тісна федерація» з характерною для неї відсутністю найважливіших наркоматів в УСРР геть несумісна з «незалежністю». Однак на той час єдиною припустимою для Кремля альтернативою була повна ліквідація УСРР. В ухваленому 21 листопада 1919 р. рішенні політбюро ЦК РКП(б) йшлося про «обережну підготовку планів злиття України та Росії»¹¹. Це свідчило про те, що курс на повне злиття скасовано не було, його лише відтермінували з побоювань за долю більшовицької влади в Україні. Красномовним підтвердженням реальності курсу на ліквідацію УСРР стало рішення політбюро ЦК РКП(б) від 27 грудня 1919 р., в якому вказувалося: «Повідомити т. Петровському, що ЦК вважає за неможливе створення при ревкомі будь-яких відділів, які б не мали відповідних керівних над ними комітетів РСФРР і тим самим ускладнили б можливе в майбутньому злиття республік»¹².

На наш погляд, суть ленінського підходу полягала у спробі не надавати такому злиттю виразного національно-російського характеру. Червоною ниткою в резолюції ЦК РКП(б) «Про радянську владу на Україні» проходила теза про те, що українська мова та культура мають право на існування. Однак у документі ніде не йшлося про формальне визнання незалежності чи самостійності УСРР. Говорилося лише про «право на незалежність», що його визнали російські комуністи, і яке може бути реалізоване Всеукраїнським з'їздом рад. А щоби цього не сталося – робилося все можливе й неможливе. Останнім штрихом стала красномовна постанова ВУЦВК від 6 квітня 1920 р. про норми делегування на з'їзд: один делегат обирався від 1 тис. бійців неукраїнської за своїм складом Червоної армії, від 10 тис. робітників, від 50 тис. селян¹³.

⁹ В.И.Ленин. Неизвестные документы. 1891–1922. – Москва, 2000. – С.306.

¹⁰ Там же. – С.307.

¹¹ Там же.

¹² Российский государственный архив социально-политической истории (далі – РГАСПИ). – Ф.17. – Оп.3. – Д.50. – Л.2.

¹³ Про порядок і норму представництва на IV Всеукраїнський з'їзд рад // ЗЗ України. – 1920. – №6. – Ст.104.

Особливості відносин у період усталення радянської влади (січень – травень 1920 р.)

18 січня 1920 р. політбюро ЦК РКП(б) ухвалило рішення про переведення Всеукрревкому до Харкова¹⁴. Відразу після переїзду постало питання про практичну реалізацію російсько-українських відносин. 27 січня Всеукрревком видав постанову, в якій зазначалося: «Всі декрети та постанови УСРР, що торкаються органів влади і підвідомчих установ, зв'язаних з вищезазначеною угодою (а саме: військові, ВРНГ, продовольства, працесопзабезу, шляхів сполучення, пошти й телеграфу та фінансів), касуються і замінюються декретами РСФРР. Останні набувають чинності і підлягають негайному виконанню»¹⁵. Названі галузі мали керуватися безпосередньо з Центру, їх обласних органів на території України не існувало. Приміром, ще 18 грудня 1919 р. ВРНГ РСФРР ухвалила рішення «обласних РНГ в Україні не створювати і визнати за необхідне організацію промисловості в Україні за планом, ухваленим у радянській Росії». При Всеукрревкомі «для керівництва організацією господарчих органів України» створювалася комісія на чолі із В.Чубарем¹⁶, яка отримала назву Промбюро УСРР (повне найменування – Організаційне бюро з відновлення промисловості при Всеукрревкомі, згодом – при Раднаркомі УСРР). Це був інструкторський відділ, який не мав управлінських функцій.

Навіть формально при націоналізації підприємства переходили у власність РСФРР. Так, як це було, приміром, із кадіївськими коксобензольним, ректифікаційним та нафталіновим заводами. В акті про націоналізацію підприємств зазначалося: «Усе, цим заводам приналежне, як – будівлі, селища для робочих, засоби, живий та мертвий реманент, де б воно не знаходилось, вважається власністю РСФРР»¹⁷. Лише 15 квітня 1920 р. ВРНГ РСФРР ухвалила рішення про перетворення Промбюро України на «обласний економічний орган»¹⁸. Але навіть після цього воно так і не стало реальним центром економічного життя республіки, оскільки, як відзначалося у звіті про його діяльність за 1920 р., «ті невеликі творчі й технічні сили (які були на початок року в Україні – Г.Є.) на той час уже осіли в інших місцях»¹⁹.

Незважаючи на формально цілковите підпорядкування української економіки московським органам, реально твердого контролю і централізованого управління на той час не існувало. Найбільш вагомю причиною такого становища став елементарний управлінський хаос, за якого виникали неоднозначні трактування тих чи інших функцій різних владних органів.

¹⁴ РГАСПИ. – Ф.17. – Оп.3. – Д.55. – Л.3.

¹⁵ Про об'єднання діяльності УСРР та РСФРР // Збірник узаконень та розпоряджень Всеукраїнського революційного комітету. – №1. – 26 грудня 1919–10 лютого 1920. – Ст.7.

¹⁶ Протоколи Президиума ВСНХ. 1919 год: Сб. док. – Москва, 1993. – С.323.

¹⁷ Про націоналізацію Кадіївських коксобензольного, ректифікаційного та нафталінового заводів, бувш. артил. відомства й Кадіївського заводу придаткових продуктів бувш «Гайнріх Копперс» // Збірник узаконень та розпоряджень Всеукраїнського революційного комітету. – 1920. – Ст.37.

¹⁸ Протоколи президиума Высшего совета народного хозяйства. 1920 год: Сб. док. – Москва, 2000. – С.89.

¹⁹ Российский государственный архив экономики (далі – РГАЭ). – Ф.3429. – Оп.1. – Д.2027. – Л.75.

Розглянемо приклад із фінансуванням. Наприкінці грудня 1919 р. очолюваний М.Крестинським Наркомат фінансів РСФРР ухвалив рішення про створення Колегії уповноважених Наркомфіну при Всеукрревкомі. Вона підпорядковувалася НКФ РСФРР і «мала слугувати сполучною ланкою між урядами обох республік в області фінансового управління краєм, бути їх обопільно-інформаційним органом, що направляв би по лінії єдності фінансової політики всі місцеві фінансові органи»²⁰. Колегія мала складатися з трьох осіб – голови (О.Шмідт) й двох членів (М.Туманов та Я.Ландер). Причому останнього було призначено за квотою української сторони²¹. Однак насправді як такої її не існувало: у січні – першій декаді березня на місці був один лише Я.Ландер, який і керував усією роботою.

З огляду на те, що Я.Ландер свого часу був одним із членів «групи Попова», стає зрозумілим, що жорсткий централізаційний курс суперечив його баченню відносин між республіками. До того ж він мав об'єктивні підстави для ухвалення самостійних рішень. Як доволі толерантно зауважував М.Туманов у датованому квітнем 1920 р. звіті до Наркомфіну РСФРР (писав він про свого попередника, а на час написання звіту – свого першого заступника – Г.Є.), «унаслідок того, що зв'язок із Москвою, який і нині ще не достатньо налагоджений, на той час був майже повністю відсутнім, і Україна з цієї причини надзвичайно слабо забезпечувалася і кредитами, і грошовими знаками, а всі її центральні установи, у тому числі й Колегія уповноважених Наркомфіну, не могли бути скільки-небудь задовільно проінформовані та проінструктовані – функції колегії нею самою і Всеукрревкомом були дещо переоцінені в тому сенсі, що через колегію почали самостійно відкривати кредити»²². Унаслідок цього Раднарком УСРР «привласнив право затвердження кошторисів по необ'єднаних наркоматах і йому ж надалися права розпорядження кредитами, відкритими всіма без винятку комісаріатами, як об'єднаними, так і самостійними»²³. Іншими словами, Я.Ландер сприяв проявам самостійності в ухваленні рішень, тобто робив те, чого добивалися представники «групи Попова» та боротьбисти. Це, за слушним зауваженням М.Туманова, «перебувало в різкій суперечності з прийнятим принципом про єдність фінансової політики обох республік»²⁴. Така діяльність продовжувалася до першої декади березня включно, тобто до прибуття в Україну М.Туманова (О.Шмідт так і не приїхав) та призначення його уповноваженим НКФ при РНК УСРР. Офіційно відповідне рішення набуло чинності 2 квітня 1920 р.²⁵ Таким чином, управлінський хаос послабив суперечності навколо питання автономії українського управлінського апарату, яка в деяких аспектах виявилася наявною де-факто, хоча й заперечувалася де-юре.

²⁰ Центральний державний архів вищих органів влади та управління України (далі – ЦДАВО України). – Ф.2. – Оп.1. – Спр.566. – Арк.1.

²¹ Там само. – Арк.111.

²² Там само. – Арк.2.

²³ Там само. – Арк.3.

²⁴ Там само.

²⁵ Про скасування колегії уповноважених Наркомфіну // ЗЗ України. – 1920. – Ст.94.

З усталенням радянської влади боротьбисти для більшовиків перетворилися з союзників на супротивників. У лютому в Кремлі вирішили взяти курс на прискорену ліквідацію УКП(б). У випадку незгоди керівництва партії на саморозпуск як реальний розглядався конфронтаційний варіант розвитку подій. Для перемоги в ньому потрібно було послабити позиції боротьбистів. Негайне скликання Всеукраїнського з'їзду рад, що стало б виконанням раніше даних обіцянок, більшовикам було не вигідним, оскільки їм ще не вдалося достатньою мірою взяти під контроль місцеві ради. Щоби посилити авторитет КП(б)У як «української» сили, було вирішено повернути вищі виконавчі інституції України – Раднарком та Президію ВУЦВК (замість ВУЦВК). Принципове рішення про потребу такого кроку було ухвалене на засіданні ЦК КП(б)У 13 лютого, по приїзді до Харкова Х.Раковського. Того ж дня він надіслав телеграму В.Леніну, в якій повідомив про рішення ЦК КП(б)У, так пояснивши мотиви: «Окрім міркувань щодо підняття авторитету уряду малося на увазі ще нейтралізувати агітацію, яка зіграла деяку роль у виступах у Київській губернії, що, мовляв, УСРР скасовується. Сталін не має заперечень»²⁶. 17 лютого телеграму Х.Раковського розглянуло політбюро ЦК РКП(б) і схвалило з тією поправкою, щоб «до складу президії, як і до складу Раднаркому, входили лише нинішні члени Всеукраїнського ревкому». Водночас було запропоновано «тов. Раковському негайно звернутися до урядів іноземних держав із повідомленням, що з огляду на звільнення червоними військами всієї території України (посилання на взяття Одеси) відновлюється в повному обсязі урядовий апарат незалежної УСРР»²⁷.

19 лютого 1920 р. Всеукраїнський саморозпустився, було відновлено діяльність РНК УСРР та Президії ВУЦВК. З огляду на вказані рішення Кремля та відсутність будь-яких ознак самоуправління у «злитих» комісаріатах, до новоутвореного Раднаркому (або, якщо точніше, перейменованого Всеукраїнського ревкому) входило лише сім наркомів: внутрішніх справ, освіти, землеробства, продовольства, юстиції, соціального забезпечення, охорони здоров'я. До складу РНК УСРР входив також уповноважений Вищої ради народного господарства (ВРНГ) В.Чубар²⁸.

Незважаючи на цілковиту підпорядкованість УСРР радянській Росії, на зовнішній арені наприкінці лютого – на початку березня 1920 р. було зроблено кроки, які мали підтвердити факт існування незалежної УСРР. 26 лютого нарком закордонних справ РСФРР І.Чичерін у листі до політбюро ЦК РКП(б) наголошував: «Звільнення української нації в теперішній час надзвичайно популярне навіть серед широких мас на Заході. Петлюрівські агенти займаються повсюди гучною рекламою. Польський уряд виступає як поборник незалежної України й проти іноземних завойовників. Радянській Україні необхідно виступати на міжнародній арені, але це неможливо без українського Наркомзаксправ». Далі йшла пропозиція обмежитися

²⁶ Государственный архив Российской Федерации. – Ф.Р.130. – Оп.4. – Д.5050. – Л.107.

²⁷ РГАСПИ. – Ф.17. – Оп.3. – Д.62. – Л.1.

²⁸ Об образовании Совета народных комиссаров // Собрание узаконений и распоряжений рабоче-крестьянского правительства УССР и уполномоченных РСФСР (далі – СУ України). – 1920. – Ст.1.

видимістю створення нового наркомату: «Жодного бюрократичного апарату не потрібно, а потрібно лише, щоби т. Раковський носив титул не лише голови Раднаркому, а й наркома за справ. Він заявляє, що цьому противиться Український ЦК, і що питання має бути вирішеним ЦК РКП»²⁹. Політбюро ЦК РКП(б) схвалило пропозицію Г.Чичеріна³⁰. 16 березня це рішення було оформлене в Україні. Мотивація створення республіканського відомства іноземних справ виглядала так: «З огляду на те, що УСРР вступила в переговори з закордонними державами [...]»³¹.

Внутрішнє становище суперечило зовнішньополітичним деклараціям. Навесні 1920 р. ситуація здавалася сприятливою для намірів не допустити відновлення будь-якої управлінської автономії в республіці. Поняття «економіка УСРР» на той час не існувало як такого, шляхи сполучення та зв'язок не мали всеукраїнського управлінського центру, голосів на користь створення української Червоної армії та військового наркомату республіки, з огляду на ситуацію з боротьбістами, уже не було чути. Навіть формально самостійний Наркомат продовольства діяв винятково за вказівками Кремля. Такий стан настільки задовольняв Москву, що там уважали за можливе поширити досвід взаємин з Україною на автономні республіки в межах самої РСФРР. Приміром, після розгляду 14 квітня питання «Про башкирські справи» було вирішено відносити цієї російської автономії з Центром установити «на основі практики, що склалася на Україні»³².

Щоби зрозуміти межу своїх повноважень, новоутворений Раднарком УСРР уже на першому засіданні 24 лютого 1920 р. порушив питання «Про вповноважених РСФРР». Було створено комісію, котра на наступне засідання уряду мала «запропонувати тимчасовий регламент, який був би створений на основі існуючої практики взаємин уповноважених РСФРР та УСРР»³³. Однак це питання було неможливо вирішити без Кремля, а там цих відносин намагалися не формалізувати. Документальне підтвердження безправності України могло завадити сприятливій на той час внутрішній та зовнішній кон'юктурі. Тому 6 березня його просто зняли з порядку денного³⁴. Але час від часу воно виринали наново. Зокрема, його знову (без ухвалення рішення) розглядали на засіданнях вищих владних органів у червні, вересні, листопаді та грудні 1920 р.³⁵ Чи не єдине рішення, на яке спромоглася РНК УСРР (формально – вищий виконавчий орган влади) – це постанова від 24 квітня про зобов'язання вповноважених об'єднаних наркоматів доводити до відома Раднаркому УСРР усі основні рішення та постанови, які вони запроваджують у республіці³⁶.

Із приїздом до України М.Туманова Кремль сподівався встановити жорсткий контроль над фінансуванням. У наданій йому М.Крестинським

²⁹ РГАСПИ. – Ф.5. – Оп.2. – Д.314. – Л.1.

³⁰ Там же. – Ф.17. – Оп.3. – Д.63. – Л.1.

³¹ ЦДАВО України. – Ф.2. – Оп.1. – Спр.558. – Арк.17.; ЗЗ України. – 1920. – №4. – Ст.55.

³² РГАСПИ. – Ф.17. – Оп.163. – Д.56. – Л.1.

³³ ЦДАВО України. – Ф.2. – Оп.1. – Спр.576. – Арк.1.

³⁴ Там само. – Арк.37.

³⁵ Там само. – Спр.577. – Арк.12; Спр.560. – Арк.33; Спр.579. – Арк.146; Спр.580. – Арк.78.

³⁶ Там само. – Спр.576. – Арк.105.

інструкції відзначалося, що вповноважений Наркомфіну при уряді УСРР має виконувати декрети, постанови та розпорядження НКФ та РНК РСФРР. Про право українського радянського уряду визначати й контролювати фінансування УСРР не йшлося. Навіть губернські кошториси мали відправлятися напругу в Москву на затвердження ВЦВК, як це було визначено ст.86 Конституції РСФРР³⁷. Участь РНК УСРР в їх формуванні не передбачалася. Щоправда, окремим пунктом інструкції зазначався обов'язок «надавати Українським ЦВК Рад та Раднаркому на їх прохання звіт про свою діяльність» та «виконувати в межах покладених на Вас завдань усі постанови і розпорядження українського уряду»³⁸. Але, враховуючи обмеженість повноважень РНК УСРР, реально могло йтися лише про можливість надання звіту.

Відсутність в Україні керівного економічного та фінансового центру мала на меті посилити централізацію економіки й прискорити виконання поставлених Кремлем господарських завдань. На практиці, однак, виходило навпаки. Як зауважив Я.Ландер у написаному не пізніше травня 1920 р. листі до В.Леніна, з огляду на технічну неможливість управління українськими губерніями з Москви неминучим наслідком таких кроків Кремля «стане “самостійність” (рос. “самостийность” – Г.Є.) не України у цілому, а окремих губерній»³⁹. Так воно й трапилося. Я.Ландер відзначав: «Кожна окрема губернія веда й веде вигідну для неї політику, зважаючи на те, де керівні кола мають більше друзів та знайомих для проштовхування питань – на Україні чи в Росії... Від такої роботи окрім вінегрету нічого вийти не може, і ці чотири місяці призвели до того, що всі роботи застопорилися»⁴⁰.

Те, що такі твердження відповідали дійсному стану речей, підтверджувало прохання М.Туманова до НКФ РСФРР про додаткове відкриття кредитів для України, в якому він, характеризуючи причини нестачі коштів, відзначав: «Губвиконкоми відкривали кредити власною владою, докорінно порушуючи бюджетні закони. Відкривав кредити і Раднарком УСРР»⁴¹. Більш відверто у датованій 2 квітня телеграмі до губревкомів висловлювався Х.Раковський: «За відомостями губревкомів, не рахуючись зі встановленими тарифами та ставками і не зносячись з комісаріатом праці, встановлюють місцеві ставки й тарифи, що перевищують установлені, порушуючи таким чином не лише основну тарифну політику республіки, але й порушуючи фінансову систему та привчаючи робітників до постійних вимог підвищення тарифів, що не відповідає нашим ресурсам. Така система веде нас до неминучого краху»⁴². Незважаючи на вказівку про персональну відповідальність, таке напівофіційне попередження не подіяло. Тому 30 квітня було видано декрет РНК УСРР, яким офіційно заборонялася поширена на той час практика збільшення місцевими органами влади розмірів заробітної плати.

³⁷ Там само. – Спр.566. – Арк.23.

³⁸ Там само.

³⁹ РГАСПИ. – Ф.5. – Оп.1. – Д.1130. – Л.1.

⁴⁰ Там же.

⁴¹ ЦДАВО України. – Ф.2. – Оп.1. – Спр.566. – Арк.59.

⁴² Там само. – Спр.562. – Арк.9.

Натомість наказувалося здійснювати оплату праці лише за затвердженими загальноукраїнськими тарифами. Порушників мав карати революційний трибунал у судовому порядку⁴³.

Із часом навіть централістично налаштований М.Туманов дійшов висновку, що слід якось рахуватися з українським Раднаркомом. У квітні 1920 р. він склав проект постанови з бюджетного права, що вносив корективи у чинне законодавство РСФРР, і за яким, хоч і здебільшого з дорадчим голосом, до участі у розподілі фінансів в Україні залучалися республіканські урядові інституції. Так, проекти губернських кошторисів по лінії необ'єднаних народних комісаріатів мали представлятися тепер у трьох примірниках, один з яких – до Наркомфіну РСФРР, другий – відповідному наркомові УСРР (цього раніше не було), третій – уповноваркомфіну. З огляду на те, що «на місцях можуть виникати такі потреби, які мусять бути негайно й невідкладно задоволеними», передбачалося бронювати кредити на певну суму по кожній із губерній, але відкривати їх можна було лише через Раднарком УСРР⁴⁴. Таким чином, унаслідок збільшення фінансово-економічних прав республіканської РНК посилювалися її значення.

Проте у Кремлі до пропозицій М.Туманова поставилися критично. Імовірно, у підписаній В.Леніним 15 червня 1920 р. відповідній постанові РНК РСФРР не все задовольняло Харків, оскільки на території УСРР вона була введена в дію лише 30 серпня. Відтепер зміни до кошторисів необ'єднаних відомств могли пропонувати відповідні наркомати УСРР, що правда лише через російський Раднарком, оскільки ці видатки включалися до загального бюджету РСФРР. Але головне полягало в тому, що губвиконкоми не отримували пропонованих М.Тумановим резервних коштів на «невідкладні потреби», якими могла б розпоряджатися РНК УСРР. Натомість у випадку визначення таких потреб губернські виконавчі комітети мали відправляти прохання по лінії об'єднаних наркоматів до відповідних наркомів РСФРР, а необ'єднаних – до наркомів УСРР⁴⁵. Республіканська РНК як орган влади не мала впливу на розподіл коштів, залишаючись, як і раніше, на узбіччі управління місцевою економікою.

Багато компартійних керманічів усвідомлювали потребу утворення бодай якогось усеукраїнського економічного центру, з якого можна було б здійснювати більш ефективну відбудову економіки республіки. Промбюро України не могло стати таким центром, оскільки мало лише інструкторські функції. Цю роль перебрала на себе Українська рада трудової армії (Укррадтрударм). Цей орган створювався для керівництва нагальними заходами з відбудови господарства, що здійснювалися шляхом переведення діючих армій на виконання трудових повинностей. Та першочерговим її завданням була мобілізація наявних ресурсів. У телеграмі Й.Сталіну від 18 лютого В.Ленін так визначив критерії діяльності нового органу: «Вимірювати

⁴³ Про безумовне застосування норм всеукраїнських тарифів // ЗЗ України. – 1920. – Ст.154.

⁴⁴ Туманов М. Праця уповноваженого Наркомфіна // Комуністичне будівництво (Харків). – 1920. – С.55.

⁴⁵ О порядке составления, распределения, утверждения и исполнения финансовых смет и расходов Украинской Социалистической Советской Республики // СУ Украины. – 1920. – Ст.486.

роботу Уккратрударму щоденно кількістю підвезеного хліба, вугілля, ремонтом паровозів»⁴⁶. Рішення про створення Уккратрударму було ухвалене в Москві 21 січня 1920 р., а 7 лютого воно було розглянуте й затверджене на засіданні Всеукрревкому. Положення про Українську раду трудової армії в Україні було опубліковане 10 лютого як спільне рішення РНК РСФРР та Всеукрревкому. Зокрема, у п.1 зазначалося: «В районі Півд.-Західного фронту (Україна) утворюється Уккратрударм»⁴⁷. Очолив цей орган, який, окрім території радянської України, охоплював ще й «Олександрівсько-Грушівський район бувшої Донської округи», «особливий уповноважений Ради оборони на правах голови – член Ради оборони т. Сталін».

Перше засідання Уккратрударму відбулося 16 лютого 1920 р. Найближчими завданнями було визначене досягнення «узгодженості відомств військового, продовольчого, земельного, праці, шляхів сполучення і раднаргоспу. Приступити до негайного посилення видобутку вугілля і підвозу хліба, вугілля та відновлення транспорту»⁴⁸. Як видно із тексту документа, основний інтерес керівництва Української ради трудової армії, а також більшовицької влади загалом, зосереджувався на Донбасі. У засіданнях Уккратрударму постійно брали участь представники України – спочатку Всеукрревкому, а потім РНК УСРР та Президії ВУЦВК.

Сам факт того, що Уккратрударм очолив член політбюро ЦК РКП(б) та нарком у справах національностей РСФРР Й.Сталін говорив про непересічну роль новоутвореного органу влади. У перший місяць фактичної роботи він розгорнув активну діяльність. Так, лише протягом 16 лютого – 10 березня відбулося тринадцять засідань⁴⁹. Було навіть вирішене питання про зміну кордонів між РСФРР та УСРР: 15 березня Й.Сталін підписав постанову Уккратрударму, якою затверджувалися нові межі Донецької губернії⁵⁰. За цим рішенням, підтвердженим після місячного узгодження з російськими органами влади постановою Президії ВУЦВК від 16 квітня 1920 р., до Донеччини від РСФРР відійшли такі території: «Від краю Донецького війська: а) Донецької округи: станиці: Гундорівська, Камінська, Калитвинська, Усть-Білокалитвинська, волость Карпово-Обривська; б) Черкаської округи: станиці Володимирська, Олександрівська, далі на захід умовна лінія: станиці Козачі Лагери, Мало-Несвітайська, Нижне-Кременська і далі до межі з Таганрозькою округою; Таганрозький повіт увесь у цілості»⁵¹. Цей крок обумовлювався потребою економічної єдності Донбасу, більша частина якого перебувала у складі УСРР.

Прирошення території радянської України стало можливим тому, що зникла небезпека її відокремлення, а сама республіка вже не мала бодай формальної економічної автономії. Оскільки управління Уккратрударму

⁴⁶ В.І.Ленін про Україну. – К., 1969. – Ч.ІІ: 1917–1922. – С.427.

⁴⁷ Про Уккратрударм // Збірник узаконень та розпоряджень Всеукраїнського революційного комітету. – 1920. – №2. – Ст.18

⁴⁸ ЦДАВО України. – Ф.2. – Оп.1. – Спр.554. – Арк.1.

⁴⁹ Там само. – Арк.1–10.

⁵⁰ Там само. – Спр.555. – Арк.1.

⁵¹ Про усталення меж і складу Донецької губернії // Вісті ВУЦВК. – 1920. – 18 квітня.

перебувало у Харкові, а її діяльність обмежувалася територією станом після 16 квітня 1920 р., маємо всі підстави визначити її як орган центральної влади України. Тим більше, що постановою Ради оборони РСФРР від 17 березня 1920 р. заступником голови Уккратрударму було призначено Х.Раковського⁵². Його підпис під рішенням цього органу з позначкою «за голову» з'явився ще наприкінці березня 1920 р., а з квітня, після від'їзду Й.Сталіна до Москви, Х.Раковський очолив Уккратрударм⁵³. І навіть після повернення наприкінці травня у Харків Й.Сталіна (як члена Реввійськради Південно-Західного фронту) головою Уккратрударму залишився Х.Раковський. Проте процес її перетворення на справжній центр економічного життя радянської України перервала активна фаза війни з об'єднаними військами Польщі та УНР. У цей час Українська трудова армія знову перетворилася на військові частини. Згодом процес зосередження економічного життя України навколо Уккратрударму триватиме.

Війна з Польщею справила суттєвий вплив на формування взаємин між радянськими Україною та Росією. Наступ польсько-українських військ спричинив посилення централізаційних тенденцій як у суспільстві загалом, так і серед компартійно-радянського керівництва УСРР зокрема. Такі настрої знайшли своє відображення на IV Всеукраїнському з'їзді рад (16–20 травня 1920 р.), рішення якого стали апогеєм формального централізму. Так, у резолюції з приводу відносин між УСРР та РСФРР зазначалося: «4-й Всеукраїнський з'їзд рад заявляє, що УСРР, зберігаючи свою державну конституцію, є членом Всеросійської Соціалістичної Федеративної Республіки»⁵⁴. У документі таврувалося гасло «Української Народної Республіки» та називалася «контрреволюційною» будь-яка спроба послабити зв'язок із РСФРР⁵⁵. У таких умовах не могло бути й мови про перегляд з'їздом статусу об'єднаних наркоматів у бік збільшення прав українських радянських органів влади.

Ухвалена IV Всеукраїнським з'їздом рад резолюція у Кремлі сприймалася як формальне підтвердження факту входження України до складу РСФРР. Тут «українське питання» спробували обмежити національно-культурною проблематикою, чим у більшовицькій Росії займався Наркомат у справах національностей, який очолював добре обізнаний з українськими реаліями Й.Сталін. 19 травня 1920 р. ВЦВК та РНК РСФРР ухвалили декрет про реорганізацію Наркомату національностей РСФРР, при якому відтепер утворювалися представництва автономних республік⁵⁶. Зокрема, в основу діяльності українського було вирішено покласти «ідею представництва Української Республіки як автономної частини РСФРР та українців, які живуть за межами» УСРР⁵⁷.

⁵² ЦДАВО України. – Ф.2. – Оп.1. – Спр.558. – Арк.19.

⁵³ Там само. – Спр.554. – Арк.11.

⁵⁴ Про державні взаємовідношення між УСРР та РСФРР // ЗЗ України. – 1920. – Ст.245.

⁵⁵ Там само.

⁵⁶ О реорганизации Народного комиссариата по национальным делам // Декреты советской власти. – Т.VIII: Апрель – май 1920. – Москва, 1976. – С.221–222.

⁵⁷ Центральний державний архів громадських об'єднань України (далі – ЦДАГО України). – Ф.1. – Оп.20. – Спр.296. – Арк.1.

Керівництво радянської України спочатку погодилося на створення представництва. 8 липня 1920 р. політбюро ЦК КП(б)У спрямувало до Москви делегацію у складі Ю.Коцюбинського (голова), В.Ляха й В.Ауссема⁵⁸. З 1 серпня вона приступила до організації українського представництва⁵⁹. Їй було доручено розробити положення, яке мало формалізувати українську колегію при Наркомнаці та визначити її основні функції й завдання. У ході опрацювання положення члени делегації дійшли думки, що статус УСРР вищий за автономні утворення у складі РСФРР. У доповідній записці до РНК УСРР від 10 листопада 1920 р. за підписом Ю.Коцюбинського відзначалася неможливість існування в Наркомнаці «представництва України як держави». Мотивація була така: «Юридично становище Української СРРеспубліки, як у межах Російської Федерації, так і в міжнародному масштабі визначається як становище незалежної держави, яка знаходиться у федеративному зв'язку з РСФРР та тими автономними республіками, які створені постановою ВЦВК на її території»⁶⁰. 13 грудня політбюро ЦК КП(б)У поставило у цьому питанні крапки над «і»: представництво УСРР при Наркомнаці РСФРР було ліквідоване, натомість ухвалене рішення про створення місії на чолі з Ю.Коцюбинським при Наркоматі зовнішніх справ РСФРР. Водночас відзначалося: «При організації українського відділу для роботи серед українців, які проживають на території РСФРР, виявляти йому всіляке сприяння»⁶¹.

Такі підходи не задовольняли Кремль, і насамперед керівництво Наркомнацу РСФРР. 23 вересня 1920 р. на засіданні колегії українського представництва був присутній заступник наркома зі справ національностей РСФРР А.Каменський (на початку 1918 р. був наркомом державного контролю в Донецько-Криворізькій республіці). При визначенні функцій українського представництва він зауважив, що його обов'язком має бути: «1) обслуговувати всебічно потреби українців, котрі живуть поза межами України; 2) виконувати різні доручення Українського Раднаркому. У зв'язку з цими завданнями українське представництво повинно мати подвійну підпорядкованість – Наркомнацу РСФРР та Раднаркому України»⁶². Іншими словами – Україна мала завершити процес перетворення на автономну республіку у складі Росії.

Пропозиція А.Каменського відповідала баченню його безпосереднього керівника Й.Сталіна, який, разом із І.Зинов'євим, у 1920 р. був відповідальним за Україну в політбюро ЦК РКП(б). Й.Сталін знав про відсутність реальних відмінностей в управлінні радянською Україною та автономними республіками радянської Росії, відтак бажав формалізувати існуюче становище. Тим більше, що навіть у тогочасній системі координат український тип автономії не виглядав найвищим у рамках радянської державності. У статті

⁵⁸ Комуністична партія – натхненник і організатор об'єднавчого руху українського народу за утворення СРСР: Зб. док. і мат. – К., 1963. – С.177.

⁵⁹ ЦДАГО України. – Ф.1. – Оп.20. – Спр.296. – Арк.1.

⁶⁰ Там само. – Арк.2.

⁶¹ Там само. – Оп.6. – Спр.7. – Арк.120.

⁶² Там само. – Оп.20. – Спр.296. – Арк.8.

в газеті «Правда» від 10 жовтня 1920 р. Й.Сталін зазначав: «Радянська автономія не є щось застигле, раз і назавжди дане, вона допускає найрізноманітніші форми і ступені свого розвитку. Від вузької адміністративної автономії (німці Поволжя, чуваші, карели) вона переходить до більш широкої, політичної автономії (башкири, татари Поволжя, кирізи), від широкої, політичної автономії – до ще більш розширеної її форми (Україна, Туркестан), нарешті, від українського типу автономії – до вищої форми автономії, до договірних відносин (Азербайджан)»⁶³.

Жодного випадку заперечення бодай кимсь із компартійно-радянського керівництва ліквідаторських щодо УСРР поглядів до жовтня 1920 р. виявити не вдалося. Натомість аналіз тогочасних рішень дозволяє дійти висновку, що названі настанови керівництва Наркомнацу РСФРР відбивали спільну позицію кремлівських керманічів. Приміром, у матеріалах до II конгресу Комінтерну, написаних на початку червня, В.Ленін своє бачення майбутніх взаємин РСФРР із радянськими республіками визначив так: «Федеративне об'єднання – як форма переходу до повної єдності»⁶⁴. Однак зовнішні та внутрішні обставини змусили змінити підходи до визначення статусу України, а відтак і до форми взаємовідносин РСФРР та УСРР.

Шлях до формування договірних відносин між УСРР та РСФРР

Після того, як удалося подолати військову загрозу, а Червона армія ледь не захопила Варшаву, мобілізаційна складова централізації, що подавалася як «звільнення України від імперіалістів», відпала сама собою. Натомість сумнівний статус УСРР як державного утворення заважав завершенню польсько-радянського протистояння. Як для укладення мирного договору з Польщею, так і для нейтралізації дипломатії УНР та позбавлення іміджу окупантів Кремль був змушений демонструвати незалежність радянської України.

Зовнішня картинка статусу УСРР, який компартійно-радянські керманічі намагалися представити міжнародній спільноті, була чітко змальована в одному з документів від грудня 1920 р. Ідеться про своєрідну довідку для світу, яку, на прохання Х.Раковського, заступник наркома закордонних справ РСФРР Л.Карахан мав передати естонській стороні. Її зміст був такий: «Українська Соціалістична Радянська Республіка, яка була створена 12 грудня 1917 р. на Першому Всеукраїнському з'їзді рад, існує й нині як незалежна держава. В якості незалежної держави вона увійшла в союзні відносини з Російською Соціалістичною Федеративною Радянською Республікою, які виявляються у тому, що військовий, фінансовий, залізничний і раднар-госпівський комісаріати є спільними для обох республік. Законодавчі питання, що стосуються обох республік, вирішуються Всеросійським з'їздом

⁶³ Сталін Й.В. Твори. – Т.4: Листопад 1917–1920. – К., 1948. – С.352.

⁶⁴ В.І.Ленін про Україну. – Ч.ІІ: 1917–1922. – С.461.

рад, на якому українська делегація бере участь із правом вирішального голосу з питань об'єднаних комісаріатів і з дорадчим з усіх інших питань. Народні комісаріати продовольчий, внутр. справ, закс. справ, землеробства, охорони здоров'я, юстиції, соціального забезпечення та інші є суто українськими комісаріатами і підзвітні лише перед Всеукраїнським ЦВК. Голова Раднаркомів та нарком закордонних справ Раковський»⁶⁵.

Зазначена довідка з її декларацією про незалежність УСРР суперечила внутрішньому визначенню статусу республіки. Ця неузгодженість заважала успіхам радянської дипломатії. Далі не могла існувати така ситуація, коли у відносинах з РСФРР УСРР конституювалась як складова частина радянської Росії, а «для закордону» – як незалежна держава. Назріла необхідність змінити формальні взаємини. Про це 20 листопада 1920 р. у листі до політбюро ЦК РКП(б) відверто писав Г. Чичерін: «Принцип незалежності радянської України відіграв величезну роль у нашій дипломатії та підсік буферизм Пілсудського. У Ризькій угоді ми визнали формулу незалежності України, а між тим IV з'їзд українських рад висловився за входження України до складу РСФРР. Це було до укладення Ризької угоди, котра зобов'язує нас визнати окремішність України. Фактично нинішні взаємовідносини можуть залишитися без змін, але їм потрібно надати форму союзу двох держав замість союзної держави»⁶⁶. Наслідком таких аргументів і стало укладення договору між УСРР та РСФРР від 28 грудня 1920 р.

У цитованому листі Г. Чичеріна є рядки, які свідчать, що не лише зовнішні чинники були причиною такого кроку: «Це навіть практично необхідно, щоби вийти з того хаосу, який виник у наших відносинах. Цю ж думку висуває Українське політбюро. [...] Баритися не слід, потрібно вийти якомога швидше із сучасного заплутаного становища»⁶⁷. Кремль погодився на такий крок, оскільки там уважали, що «за іншою формулою публічного права можуть ховатися ті ж самі фактичні відносини»⁶⁸. Але позиція компартійного керівництва УСРР не була тотожною кремлівській. Ці відмінності зумовлювалися досвідом управління республікою в 1920 р., – «ті ж самі фактичні відносини» не могли задовольнити український радянський субцентр влади. Керівників УСРР не задовольняла відсутність будь-яких важелів впливу на діяльність об'єднаних наркоматів, на кшталт ситуації із залізницями, про яку Х. Раковський згадав у виступі на V Всеукраїнській конференції КП(б) У (17–22 листопада 1920 р.): «Ми перебували в такому становищі, що для формування маршрутних потягів повинні були чекати дозволу з Центру»⁶⁹.

Як уже зазначалося, IV Всеукраїнський з'їзд рад став апогеєм формальної централізації. Проте водночас, якимось непомітно, цей самий з'їзд започаткував процеси, що мали зворотний вектор. Першим відомством, яке зі статусу об'єднаних перейшло до самостійних, став Наркомат

⁶⁵ ЦДАВО України. – Ф.2. – Оп.1. – Спр.767. – Арк.38.

⁶⁶ РГАСПИ. – Ф.5. – Оп.2. – Д.314. – Л.67.

⁶⁷ Там же.

⁶⁸ Там же.

⁶⁹ Бюллетень V Всеукраїнської конференції Коммунистической партии большевиков Украины (Харьков). – 1920. – №3. – 20 нояб. – С.30.

робітничо-селянської інспекції. По завершенні з'їзду ЦК КП(б)У ухвалив рішення призначити його керівником М.Скрипника⁷⁰, який сам по собі був настільки авторитетним діячем, що про дріб'язкову опіку Кремля над очолюваним ним наркоматом годі було думати. Ураховуючи ту обставину, що в УСРР існував ряд народних комісаріатів, підпорядкованих безпосередньо Москві, 31 липня було обнародовано наказ про призначення М.Скрипника вповноваженим РСІ РСФРР при РНК УСРР⁷¹. За цією посадою до його відання переходила «організація, керівництво і скеровування всієї діяльності органів відділів (робітничо-селянської інспекції – Г.Є.) засобів сполучення, зв'язку і військово-морського на Україні»⁷². Зрозуміло, що по лінії уповноваженого М.Скрипник став підлеглим наркома РСІ РСФРР. Але з огляду на його самодостатність можна сміливо стверджувати, що в особі М.Скрипника РНК УСРР отримала можливість контролювати діяльність об'єднаних наркоматів на території республіки.

У рішеннях IV Всеукраїнського з'їзду рад щодо переліку об'єднаних наркоматів сталося дві зміни порівняно з постановою Всеукрревкому від 27 січня 1920 р. «Про об'єднання діяльності республік»: серед підпорядкованих безпосередньо РСФРР відомств не було названо Наркомат продовольства, а замість «працесонзабезу» (Наркомат праці і соціального забезпечення) було вказано «праці», як і в постанові від 1 червня 1919 р.⁷³

Невдовзі після закриття з'їзду діяльність РНК УСРР було внормовано згідно з уже існуючою практикою. У наказі республіканського Раднаркому від 22 червня 1920 р. «Про внутрішній розпорядок праці Ради народних комісарів» зазначалося, що вона «діє колегіально у складі голови ради або його заступника і членів: т.т. народних комісарів України і уповноважених федеративних об'єднаних народних комісаріатів»⁷⁴. Нагадаємо, що в постанові про відновлення діяльності РНК УСРР серед членів Раднаркому називалися лише наркоми окремо існуючих комісаріатів, а з уповноважених (як інформатор) – лише В.Чубар. За логікою рішення від 22 червня вповноважені мали стати співвідповідальними за діяльність РНК УСРР, а це вже – інший підхід до справи.

Основну роль у намірах отримати реальні важелі управління зіграло усвідомлення економічних потреб України та відповідальність за виконання завдань із відбудови господарського комплексу. Із квітня 1920 р. де-факто українські радянські органи влади стали безправнішими, оскільки до цього часу вони нерідко користувалися тими повноваженнями, які де-юре їм не належали, а після взяття фінансової ситуації в республіці під пильний контроль Кремля такої можливості вже не існувало. Незадоволення з приводу відвертого ігнорування більшості звернень органів влади УСРР поступово наростало. Катастрофічно бракувало коштів. Висловлені у травні 1920 р.

⁷⁰ ЦДАВО України. – Ф.2. – Оп.1. – Спр.560. – Арк.12.

⁷¹ Солдатенко В.Ф. Україна в революційну добу. Історичні есе-хроніки у 4 т. – Т.IV: Рік 1920. – К., 2010. – С.306.

⁷² Там само.

⁷³ Про державні взаємовідношення між УСРР та РСФРР // 33 України. – 1920. – Ст.245.

⁷⁴ Про внутрішній розпорядок праці Ради народних комісарів // 33 України. – 1920. – Ст.316.

сподівання уповнакомфіна, що після налагодження зв'язку з Центром «гострота питання невдовзі відпаде»⁷⁵, виявилися безпідставними. Надалі ситуація лише погіршиться.

10 вересня 1920 р. Х. Раковський сповіщав Кремль про недоотримання фінансування на 25%⁷⁶. Бракувало грошей і Промбюро України, яке з липня того року, після призначенням В. Чубаря заступником голови РНК УСРР, а М. Полоза – членом колегії⁷⁷, почало перетворюватися на справжній обласний економічний орган. Однак, як відзначалося у звіті про діяльність Промбюро за 1920 р., його активність гальмувала «відсутність у достатніх кількостях грошових знаків, що викликало великі ускладнення»⁷⁸. Наскільки серйозною була ситуація, можна зрозуміти з виписки із протоколу засідання президії Промбюро від 2 серпня 1920 р.: «Слухали: Повідомлення т. Чубаря про відсутність грошових знаків, а також про відсутність всяких перспектив на їх отримання в найближчому майбутньому. Президія визнає за необхідне надіслати телеграму Президії ВРНГ і Раді оборони про становище, що склалося, з указівкою на неможливість вести господарчу роботу навіть основних галузей виробництва»⁷⁹.

Такі ускладнення відчувало не лише Промбюро. У написаному 2 жовтня 1920 р. за дорученням ЦК КП(б)У листі до В. Леніна Х. Раковський із гіркою зазначав: «Була постанова Раднаркому РСФРР, щоби російські комісаріати відпустили нам 10% (населення України – 20% населення всієї федерації) з того, що вони отримали в 1920 р. Постанова, однак, залишилася невиконаною, незважаючи на її неодноразове підтвердження РПО та Раднаркомом. [...] Ми б зрозуміли такий систематичний бойкот наших потреб, якби Україна не мала значення для Росії, але вона вже довела зворотне. [...] Ми звідси женемо хліб, вугілля, ми вивезли раніше з Києва в 1919 р. величезну кількість коштовностей та всілякого майна, ми відправили в 1920 р. в Наркомфін усю валюту іноземну, яку знайшли тут, а на наші потреби Москва не звертає жодної уваги»⁸⁰.

У середині жовтня 1920 р. Х. Раковський ще раз звернувся до В. Леніна, особливо наголосивши на ігноруванні українських потреб із боку ВРНГ РСФРР. Навівши декілька прикладів та зауваживши, що вони – не одичні, а типові, Х. Раковський відзначив: «У нас складається враження, що Україну систематично ошуковують»⁸¹. Велику проблему він убачав у тому, що українська сторона не могла отримати відомостей про те, що їй належить по праву: «Ми в абсолютному невіданні щодо наших прав, і не знаємо, чи не є наші прохання безпідставними (у більшості випадків підстави для них були)». Для зміни ситуації він наполягав на більшій свободі дій Промбюро УСРР. Необхідним доповненням Х. Раковський убачав

⁷⁵ ЦДАВО України. – Ф.2. – Оп.1. – Спр.566. – Арк.7.

⁷⁶ Там само. – Арк.76.

⁷⁷ Там само. – Спр.560. – Арк.14.

⁷⁸ РГАЭ. – Ф.3429. – Оп.1. – Д.2027. – Л.36.

⁷⁹ ЦДАВО України. – Ф.2. – Оп.1. – Спр.807. – Арк.27.

⁸⁰ РГАСПИ. – Ф.5. – Оп.1. – Д.1306. – Л.22.

⁸¹ ЦДАВО України. – Ф.57. – Оп.2. – Спр.440. – Арк.5.

«прийняття представника українського Промбюро у ВРНГ, де б він боронив наші інтереси і, головне, тримав би нас у курсі загальних питань»⁸².

Особливе незадоволення української сторони викликали негаразди з фінансуванням. Протягом 1920 р. органи влади радянської України неодноразово зверталися до Кремля зі скаргами на несвочасне та недостатнє виділення коштів. Х.Раковський характеризував ситуацію так: «Я, звичайно, знаю загальне становище з фінансами, знаю, що й можливості немає задовольнити вимоги наших губревкомів чи наркомів. Але ми скаржимося на те, що визначена самим Наркомфіном цифра не підтверджується, що він нас систематично обраховує на 30–40%, і друге – що гроші надходять неакуратно. За таких умов неможливо мати скільки-небудь правильну та методичну роботу на Україні»⁸³.

Нестача грошових знаків була настільки вагомою, а потреба в них – такою актуальною, що Х.Раковський посягнув на основу основ більшовицької фінансової політики – порушив питання про необхідність створення філіалу з друкування банкнотів на території України⁸⁴. Такі спроби робилися і в 1919 р., але тоді Кремль жорстко поклав їм край. РНК УСРР на засіданні від 25 листопада 1919 р. ухвалила: «Приймаючи до уваги, що потреби українських органів у грошових знаках дедалі зростають – з одного боку, і неможливість їх своєчасного задоволення, яке показала вже 10-місячна практика, з єдиного московського центру – з іншого боку, Рада народніх комісарів постановляє: “Запропонувати уповноваженому Наркомфіну увійти через Народній комісаріат фінансів у Раднарком РСФРР із проханням про відкриття у Харкові відділення фабрики заготівлі розрахункових знаків як підсобного органу для задоволення українських потреб”»⁸⁵.

Ще одним болочим питанням був порядок надходження різних наказів із центральних російських органів влади в Україну. У Москві не зважали на наявність органів влади УСРР, відтак накази, розпорядження та інструкції відсилали безпосередньо на місця, що суттєво дезорганізовувало роботу. Х.Раковський запропонував «внести [пропозиції] в комісаріати, як об’єднані, так і необ’єднані, зноситися з українськими властями або через своїх уповноважених на Україні, або через відповідні українські наркомати»⁸⁶. Утім, пропозиції так і залишилися непочутими. Загальноросійські органи влади й надалі «не помічали» відповідних установ УСРР. Формальну ініціативу (після спеціального рішення політбюро ЦК КП(б)У від 18 грудня⁸⁷) узяв на себе ВУЦВК. Згідно з його рішенням від 20 грудня 1920 р., усім губвиконкомам було направлено роз’яснювальну телеграму, в якій зазначалося: «Оскільки всі розпорядження на території УСРР можуть виходити лише від народних комісарів УСРР та вповноважених РСФРР при Раднаркомі України, то ті

⁸² ЦДАГО України. – Ф.57. – Оп.2. – Спр.440. – Арк.5.

⁸³ Там само. – Арк.6–7.

⁸⁴ Там само. – Арк.10.

⁸⁵ Об открытии в Харьковской фабрики по заготовке денежных знаков // СУ Украины. – 1920. – Ст.551.

⁸⁶ ЦДАГО України. – Ф.57. – Оп.2. – Спр.440. – Арк.5.

⁸⁷ Там само. – Ф.1. – Оп.6. – Спр.7. – Арк.123.

телеграми, що виходять від різноманітних відомств РСФРР, виконання на Україні не підлягають. Тому всім губвиконкомам пропоную і надалі приймати до виконання та керівництва [лише ті] розпорядження, які видаються урядовими органами УСРР. Усі телеграми, що минають українські центри, мають розглядатися як інформаційний матеріал»⁸⁸. Це була перша, але далеко не остання постанова такого змісту. Її важливість підвищується тією обставиною, що з'явилася вона в умовах комуністичного штурму.

Практика доводила, що жорстка централізація не сприяла відновленню економіки. Главкізм себе не виправдав. Хоча й повільно, але до компартійно-радянських керманічів приходило розуміння того, що мобілізаційно-примусові методи, які були ефективними під час концентрації ресурсів, дають постійні збої при використанні їх як основних важелів виробничих процесів. Тривалий час сама можливість надання Україні права на господарську ініціативу та управлінську автономію в очах Кремля виглядала як антитеза комуністичному будівництву. З одного боку, це не було напряму пов'язане з національним питанням – будь-яка обласна економічна автономія не допускалася, оскільки комунізм ототожнювався з централізмом. З іншого – у випадку з Україною виникало ще й побоювання втратити контроль над республікою, особливо з огляду на те, що ідея економічного самоуправління УСРР фактично відповідала вимогам зразка кінця 1919 р. з боку боротьбистів та «групи П.Попова» у КП(б)У.

Погляди керівництва радянської України у Кремлі взявся відстоювати Л.Троцький. Саме він першим із членів політбюро ЦК РКП(б) заговорив про необхідність зміни підходу до відносин з УСРР. У датованому 2 листопада 1920 р. зверненні до керівної компартійно-радянської верхівки (В.Ленін, Й.Сталін, М.Бухарін, М.Крестинський, М.Калінін), характеризуючи завдання урядового апарату на території України, Л.Троцький наголошував: «Радянська влада на Україні трималась до цих пір (і трималась погано) головним чином авторитетом Москви, великоросійським комунізмом і російською Червоною армією. Лише зараз проходять в Україні внутрішні процеси, що, імовірно, забезпечать незрівнянно більшу стійкість радянської влади. Але, водночас, новий етап у розвитку України передбачає значно більшу самостійність урядових органів в Україні. Той режим, який існує нині, не може бути визнаний нормальним. У господарському сенсі Україна все ще являє собою анархію, прикриту бюрократичним централізмом Москви» (курсив наш – Г.Є.)⁸⁹. Як основні заходи з поліпшення ситуації Л.Троцький озвучив пропозиції про перетворення очолюваного Х.Раковським Укррадтрударму «на могутній господарський центр, що стане цілком можливим після ліквідації Врангеля».

Л.Троцький запропонував об'єднати всі залізниці в межах УСРР, утворивши Український залізничний округ, керівник якого був би членом РНК УСРР як уповнаромшлях та мав би реальні управлінські повноваження. Він визнав також за доцільне утворення у складі РНК УСРР нового

⁸⁸ ЦДАВО України. – Ф.2. – Оп.1. – Спр.573. – Арк.17.

⁸⁹ РГАСПИ. – Ф.5. – Оп.2. – Д.134. – Л.98.

уповнаркомату, – військового, навіть розмови про який навесні 1920 р. вважалися «контрреволюційними»: «Я не бачу іншого виходу, як ввести в український Раднарком помічника головнокомандувача, підпорядкувавши україннаркомвоєну всі військово-адміністративні й польові установи на Україні. Цілком підходящим кандидатом на цю посаду вважаю тов. Фрунзе»⁹⁰.

Кремль пішов назустріч. Бажання «не відпускати» Україну поступилося прагматичним намірам більш ефективного використання її економічного потенціалу. 26 жовтня 1920 р. було ухвалене нове положення про Укррадтрударм, який ставав «обласним органом Ради праці та оборони РСФРР, що об'єднує діяльність усіх господарських, продовольчих, промислових, транспортних та, за погодженням із РВР Південно-Західного та Південного фронтів, військових установ на території УСРР, узгоджує свою роботу як перелічених, так і інших установ щодо постановки завдань із відновлення господарства»⁹¹.

До Укррадтрударму входили представники всіх економічних наркоматів. Цей орган став центром господарського життя України на завершальному етапі першого комуністичного штурму. Відповідаючи на питання про його місце у системі влади, Х.Раковський на V Всеукраїнській конференції КП(б)У зауважив: «Укррадтрударм замінює [той] Раднаргосп, який ми думали зорганізувати на самому початку, до якого мало входити не лише Промбюро, але й відділ землеробства, і відомство шляхів сполучення й т.ін. Це є той необхідний у радянській республіці Раднаргосп, який їй був давно потрібен»⁹².

4 листопада 1920 р. відбулася на перший погляд непомітна, але знакова подія – було ухвалено постанову РНК УСРР та ВУЦВК такого змісту: «На час відсутності голови Ради народніх комісарів товариша Раковського заступником Ради народніх комісарів, а також і народнім комісаром за справ призначається тов. Скрипник, народній комісар робітничо-селянської інспекції»⁹³. Таке призначення (навіть тимчасове) було неможливим у 1919 р., виглядало б воно нонсенсом і під час нарощування централізаційних процесів на початку 1920 р. Якщо ж узяти до уваги перестороги щодо М.Скрипника, які Кремль демонстрував наприкінці 1919 – на початку 1920 рр., то можна припустити, що Х.Раковський використав це призначення як фактор тиску на більшовицький Центр. Утім, це лише припущення, натомість фактом є те, що на наступному засіданні РНК УСРР, яке відбулося під головуванням М.Скрипника, було ухвалене рішення: «Підняти у відповідних політичних інстанціях питання про врегулювання відносин між народніми комісаріатами РСФРР та УСРР, маючи на увазі постанови листопадової конференції партії»⁹⁴.

⁹⁰ РГАСПИ. – Ф.5. – Оп.2. – Д.134. – Л.98.

⁹¹ ЦДАВО України. – Ф.2. – Оп.2. – Спр.262. – Арк.1.

⁹² Бюллетень V Всеукраїнської конференції Коммунистической партии большевиков Украины. – 1921. – №5. – С.2.

⁹³ ЦДАВО України. – Ф.2. – Оп.1. – Спр.579. – Арк.136.

⁹⁴ Там само. – Арк.138.

Засідання Раднаркому, на якому головував М.Скрипник, відбулося ще до відкриття V Всеукраїнської конференції КП(б)У. Під час її роботи П.Кін поставив Х.Раковському питання про суть нових директив, що їх ЦК збирається ухвалити. У відповідь голова РНК УСРР підкреслив: «Нам здається, що умовою відродження України є самостійність українського апарату в даний момент і ми повинні заявити, що ЦК РКП пішов нам назустріч. Це питання вирішене позитивно»⁹⁵. Далі він висунув тезу про необхідність укорінення щойно отриманої автономії в управлінні залізницями та відзначив потребу заснування військового уповнаркомату. Обґрунтовуючи цю необхідність, Х.Раковський наголосив на тому, що слід позбутися такого становища, коли «між військовою владою й українським урядом створилася безперервна внутрішня війна»⁹⁶. Однак формально як основну причину утворення військового уповнаркомату було визначено потребу «боротьби з бандитизмом».

Ухвалена конференцією резолюція з господарського будівництва свідчила про докорінну (порівняно з початком 1920 р.) зміну уявлень на взаємини з РСФРР, зокрема в економічній царині. У ній відзначалося: «Існування України як господарської одиниці має лягти в основу всієї спільної її роботи з іншими частинами Федерації. [...] За РНК УСРР повинна бути забезпечена активна роль у виробленні господарського плану як УСРР, так і всієї Федерації»⁹⁷. Відразу по її завершенні на засіданні РНК УСРР від 25 листопада реалізувалися деякі проголошені положення: М.Фрунзе було затверджено на посаді уповнаркомвоєна РСФРР при Раднаркомі УСРР, а Постникова, якого у згаданій записці пропонував Л.Троцький, – уповноваженим Наркомату шляхів сполучення при РНК УСРР на правах народного комісара⁹⁸. Ще одним рішенням, яке свідчило про рішучість намірів керівництва УСРР добиватися економічної автономії, стало призначення 30 листопада 1920 р. на посаду керуючого справами РНК УСРР колишнього боротьбиста П.Солодуба⁹⁹.

Таким чином, зовнішньополітичні процеси разом з усвідомленими керівництвом УСРР економічними потребами республіки й стали тими чинниками, які призвели до укладення 28 грудня 1920 р. договору між РСФРР та УСРР. І якщо згода Кремля на такий крок була зумовлена вже згаданою увагою І.Чичеріна про те, що «фактично нинішні взаємовідносини можуть залишитися без змін», то українська радянська сторона саме змін у ставленні до себе й вимагала.

Загалом українське радянське керівництво сприйняло договір від 28 грудня 1920 р. як надання УСРР певного обсягу владних повноважень і почало діяти у цьому напрямку. Перш за все воно спробувало взяти під свій

⁹⁵ Бюллетень V Всеукраїнської конференції Комуністическої партії більшовиків України. – 1920. – №3. – 20 ноября. – С.30.

⁹⁶ Там же.

⁹⁷ Комуністична партія України в резолюціях і рішеннях з'їздів, конференцій і пленумів ЦК: У 2 т. – Т.1. – К., 1976. – С.103.

⁹⁸ ЦДАВО України. – Ф.2. – Оп.1. – Спр.579. – Арк.150.

⁹⁹ Там само. – Арк.175.

контроль діяльність об'єднаних комісаріатів на території України. Таких було сім: військових та морських справ, Вища рада народного господарства, зовнішнього торгу, фінансів, праці, шляхів, пошт і телеграфів. У п.4 договору зазначалося: «Об'єднані народні комісаріати обох республік увіходять до складу Раднаркому РСФРР і мають у Раді народних комісарів УСРР своїх уповноважених, затверджуваних Українським ЦВК та з'їздом рад»¹⁰⁰.

25 січня 1921 р. РНК УСРР затвердила положення «Про уповноважених РСФРР при Раднаркомі УСРР». У документі зазначалося, що вони мали керуватися у своїй діяльності декретами й постановами центральних органів влади РСФРР та УСРР і відзначалися подвійною підлеглистю – перед відповідними наркоматами РСФРР та «органами центральної радянської влади УСРР (Конституція УСРР, ст.7)»¹⁰¹. Як і наркоми, уповноважені мали свої центральні установи в Україні, котрі називалися – Управління уповноваженого (такого-то) комісаріату РСФРР при Раді народних комісарів УСРР¹⁰². Декрети й постанови по таких комісаріатах набували чинності з моменту їх опублікування у «Вістях ВУЦВК». Таким чином, уповноважені стали «майже наркоматами» УСРР і вже не можна було сказати, що вони виконують лише волю Центру.

При ратифікації договору V Всеукраїнським з'їздом рад (відбувся 25 лютого – 3 березня 1921 р.) у преамбулі до основного тексту було вказано на необхідність «приступити негайно в згоді з Всеросійським центральним виконавчим комітетом до розвитку тих пунктів договору, які торкаються відношень поміж українським та російським ЦВК, з'особного пакту про внутрішній розпорядок об'єднаних комісаріатів та їх відношень до обох урядів, *на передбаченій договором підставі повної рівності поміж обома Республіками*» (курсив наш – Г.Є.)¹⁰³. Рівноправність УСРР із РСФРР українська радянська сторона вважала основним змістом договору, тоді як для Кремля така постановка питання була неприйнятною. Договір з УСРР для більшовицького Центру означав лише тимчасову формальну поступку для виконання зовнішньополітичних завдань, яка нічого не повинна була змінити у ставленні до України.

У 1920 р. найбільш поширеним для характеристики взаємин між РСФРР та УСРР був термін «федерація». Однак його трактували по-різному, а прихильники федерації часом кардинально відрізнялися у баченні суті взаємин. Для української радянської сторони, як це впливає із цитованих вище рішень партійної конференції та Всеукраїнського з'їзду рад, федерація бачилася як співробітництво рівних частин в єдиному цілому, де діють прозорі механізми розподілу ресурсів. Для Кремля ж вона залишалася перехідною формою до повної єдності. Центр, уживши цю дефініцію в тому числі в офіційній назві радянської Росії, аж ніяк не збирався поступатися правами на користь суб'єктів федерації. Негативне ставлення

¹⁰⁰ Про союзний договір поміж УСРР та РСФРР // ЗЗ України. – 1921. – Ст. 93.

¹⁰¹ Про уповноважених РСФРР при Раднаркомі УСРР // Там само. – 1921. – Ст.25.

¹⁰² Там само.

¹⁰³ Про союзний договір поміж УСРР та РСФРР // Там само. – 1921. – Ст.93.

більшовицьких керманічів до можливості передачі на місця значної частини владних повноважень не змінилося з дореволюційного періоду. Однак, як показав досвід дальших подій, щоб утримати владу не обов'язково було дотримуватися відповідності форми та змісту. Тим більше, якщо це допомагало залучати на свій бік нових прихильників. Змістове наповнення поняття федерації неодноразово ставатиме предметом суперечок між Москвою та Харковом протягом наступних двох років.

Отже, підіємо підсумки. Аналіз взаємин між УСРР та РСФРР у 1920 р. свідчить про недоречність категоричних оцінок. І не лише тому, що їх вектор під тиском обставин зазнав відчутних змін. Існувало декілька вимірів відносин радянських України та Росії й статусу УСРР, які часом заперечували один одного. Першим слід назвати *декларативно-зовнішньополітичний вимір*, зверненням до якого обмежується аналіз українсько-російських відносин у переважній більшості історичних праць. У ньому більшовицька Україна подавалася як *незалежна держава*. Сюди можна віднести незалежницьку риторику Кремля та Всеукрревкому кінця 1919 р. або зовнішньополітичні декларації від імені УСРР. З узяттям України під контроль незалежницьку риторику було приглушено, однак перемовини з Польщею у другій половині 1920 р. надали їй нового імпульсу, і вона отримала формальне відображення у внутрішньорадянському законодавстві, а саме у договорі від 28 грудня 1920 р. До підписання цього документа *формальний внутрішній вимір* не був схожий на зовнішньополітичний. Натомість у ньому відбулася еволюція від невизначеного статусу України початку 1920 р. до рішення про входження УСРР до складу радянської Росії у травні того року й далі з поворотом в інший бік – визнання незалежності та суверенності радянської України договором від 28 грудня 1920 р.

Цікавою була еволюція *намірів компартійного керівництва*, які доцільно виділити в окремий *вимір*. На початку 1920 р. між більшовицькими керманічами України та Росії не існувало відмінностей у баченні статусу УСРР та її відносин із РСФРР. Жорстка централізація економічного життя та управління загалом сприймалася як реальна потреба, органічно прибутаманне комуністичному будівництву явище. Відповідно до цього влада й діяла. Статус України при такому розкладі у кращому випадку можна охарактеризувати як *обласну культурну автономію*, а у фінансово-економічній сфері – узагалі як повернення до *дореволюційного губернського устрою*. Але з узяттям ситуації в Україні під контроль наміри дещо змінилися, з'явилися, а потім і посилювалися розбіжності. Навіть у Кремлі погодилися, що без утворення обласних економічних органів не обійтися, а українська сторона взагалі почала вимагати рівноправності й своєї участі у плануванні та розподілі ресурсів.

Основним коректором намірів Кремля стало економічне становище в радянській Україні, що його Л. Троцький влучно охарактеризував як «анархію, прикриту бюрократичним централізмом Москви». Такими ж словами можна визначити і *реальний вимір* українсько-російських відносин. Консервація існуючого становища, як і спроба посилити централізацію,

у тогочасних умовах не гарантувала ефективного контролю над Україною і навіть могла створити серйозні проблеми для більшовицької влади загалом. Тому повноваження українських радянських владних органів було вирішено дещо збільшити, причому Кремль розглядав це лише як формальність. Особливої ваги ці рішення набувають з огляду на те, що вони ухвалювалися в умовах прискореного комуністичного будівництва.

Взаємоприйнятним інструментом виходу з ситуації стало звернення до ідей, висловлених у грудневій 1919 р. резолюції ЦК РКП(б) «Про радянську владу на Україні». Пропагандистський лейтмотив цього документа, як і написаного у подібному дусі листа В.Леніна «До робітників і селян України з приводу перемог над Денікіним» – незаперечне право українців на розвиток своєї мови та культури, право на незалежність України і потреба тісного союзу з РСФРР для забезпечення цих прав. Це була остання межа захисту суверенітету з боку українських радянських діячів і водночас той наріжний камінь більшовицької державності, який не наважувалися руйнувати навіть найбільш запеклі централісти-великодержавники.

Одним із кінцевих наслідків грудневої 1919 р. конференції РКП(б) стало створення СРСР у формі союзу рівноправних республік. Однак до формування такого бачення Кремлю довелося пройти певну еволюцію, вирішивши ряд конфліктів із національними республіками, у тому числі Україною, які не бажали ставати складовою частиною Росії. Звернення до резолюції ЦК РКП(б) «Про радянську владу на Україні» вберігало більшовицький Центр від загострення конфліктів із націоналами. Вона стала тим стартовим майданчиком, системною точкою відновлення, до якої Кремль неодноразово повертався для встановлення працездатності більшовицько-радянської системи та у пошуку форм взаємин з Україною не лише наприкінці 1920, а й у травні – липні 1922 та в лютому – червні 1923 рр.

Author analyses the relations development of the Ukrainian SRR and the RSFSR, evolution of soviet Ukraine national status in 1920, making based on documentary sources conclusion that dominant views to the USSR formation process as a progressive union of independent Soviet republic are doubtful. Especially, it is accentuated that economic advancement of soviet Ukraine during 1920 was twofold – from total subordination in the year beginning(when the “Ukrainian economics” term even didn’t exists) to the governing body obtainment some evidences of autonomy in direction of economic system in the end of the year. It was the result of this direction that agreement between Ukrainian SSR and RSFSR on December 28 1920 was signed. In this document soviet Russia officially recognized the independence of Ukrainian SRR.

