

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА

На правах рукопису

Чеберяко Оксана Вікторівна

УДК 94(477) :336.145.1”192”

**Організаційно-правові та соціально-економічні основи функціонування
бюджетної системи в УСРР 1921–1929 рр.**

Спеціальність 07.00.01 – історія України

ДИСЕРТАЦІЯ

на здобуття наукового ступеня доктора історичних наук

Науковий консультант –

доктор історичних наук, професор

Коцур Анатолій Петрович

Київ – 2013

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ	4
ВСТУП	7
РОЗДІЛ 1	
ІСТОРИОГРАФІЯ, ДЖЕРЕЛА ТА МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ	
1.1. Історіографія історії бюджетної системи в УСРР 1920-х рр.	14
1.2. Джерела дослідження	46
1.3. Методологія	62
РОЗДІЛ 2	
ПОЛІТИЧНО-ПРАВОВІ ТА ІНСТИТУЦІЙНІ ОСНОВИ БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ	
2.1. Особливості нормативно-правової бази бюджетної системи	76
2.2. Створення та діяльність радянських органів бюджетного регулювання	99
2.3. Участь номенклатури у розробці державного бюджету	125
2.4. Вплив адміністративної і грошової реформ на бюджетні відносини	143
РОЗДІЛ 3	
ОРГАНІЗАЦІЙНО-ФУНКЦІОНАЛЬНЕ СТАНОВЛЕННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ	
3.1. Законодавче визначення регіонального статусу місцевих бюджетів	164
3.2. Розвиток губернських та округових бюджетів в УРСР	190
3.3. Значення бюджетних коштів для соціуму українських міст	207
3.4. Формування районних і сільських бюджетів	218

РОЗДІЛ 4**СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ ДЖЕРЕЛА ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ**

4.1. Походження та фіскальна характеристика «податкового бюджету»	240
4.2. Сільськогосподарський податок у доходах державного бюджету	255
4.3. Місце промислового податку непманів в українському бюджеті	270
4.4. Роль прибутково-майнового податку населення і підприємств	282

РОЗДІЛ 5**ДЕРЖАВНІ І СУСПІЛЬНІ ПРІОРИТЕТИ БЮДЖЕТНИХ ВИДАТКІВ**

5.1. Бюджетне утримання союзних і республіканських органів в УРСР	305
5.2. Роль державного бюджету у відбудові промисловості	330
5.3. Класові принципи бюджетного фінансування сільського господарства	350
5.4. Видатки на соціально-культурну сферу	361

ВИСНОВКИ	376
-----------------	------------

СПИСОК ДЖЕРЕЛ ТА ЛІТЕРАТУРИ	389
------------------------------------	------------

ДОДАТКИ	441
----------------	------------

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

Агітпроп – Агітаційно-пропагандистський відділ ЦК ВКП(б)

АМСРР – Автономна Молдавська Соціалістична Радянська Республіка

АФК – Адміністративно-фінансова комісія при РНК УСРР

ВКП (б) – Всесоюзна комуністична партія (більшовиків)

ВРНГ УСРР – Вища рада народного господарства УСРР

ВРНГ СРСР – Вища рада народного господарства СРСР

ВУЦВК – Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет

ВЦВК – Всеросійський Центральний Виконавчий Комітет

Держплан УСРР – Державна планова комісія при РНК УСРР

Донвугілля – Донецький державний кам'яновугільний трест з виробництва і продажу кам'яного вугілля та антрациту ВРНГ СРСР

Електротрест – Державний електротехнічний трест ВРНГ УСРР

Коксобензол – Акціонерне товариство коксохімічної промисловості

Маслотрест – Об'єднання великої маслоробної промисловості

Махортрест – Об'єднання державних махорочних фабрик України

Наркомзем УСРР (НКЗ) – Народний комісаріат землеробства УСРР

Наркомос УСРР (НКО) – Народний комісаріат освіти УСРР

Наркомвнуторг УСРР – Народний комісаріат внутрішньої торгівлі УСРР

Наркомпрод УСРР – Народний комісаріат продовольства УСРР

Наркомзовнішторг – Народний комісаріат зовнішньої торгівлі СРСР

Наркомзакордонсправ (Наркоміноземсправ) – Народний комісаріат закордонних справ СРСР

Наркомпраці УСРР – Народний комісаріат праці УСРР

Наркомохоронздоров'я УСРР – Народний комісаріат охорони здоров'я УСРР

Наркомсоцзабез УСРР – Народний комісаріат соціального забезпечення УСРР

Наркомюст УСРР – Народний комісаріат юстиції УСРР

Наркомфін УСРР – Народний комісаріат фінансів УСРР

Наркомвоєнмор – Народний комісаріат з військових і морських справ СРСР

Наркомпоштель УРСР – Народний комісаріат пошт і телеграфів УСРР

Наркомшлях – Народний комісаріат шляхів СРСР

НКВС УСРР – Народний комісаріат внутрішніх справ УСРР

НКФ УСРР – Народний комісаріат фінансів УСРР

ОДПУ (ОГПУ) – Об'єднане Державне Політичне Управління

Південмаштрест – Південний машинобудівний трест

Південсталь – Південний металургійний трест

Південрудтрест – Південно-рудний трест

РНК УСРР – Рада Народних Комісарів УСРР

РПО – Рада Праці та Оборони СРСР

РСЧА – Робітничо-селянська Червона армія

РСФРР – Російська Соціалістична Федеративна Радянська Республіка

Сахаротрест – Державне об'єднання цукрової промисловості РСФРР та УСРР

Табактрест – Об'єднання державних тютюнових фабрик України

Уповнаркомфін – Управління Уповноваженого НКФ РСФРР при РНК УСРР

УРНГ – Українська Рада Народного Господарства

Укрсільмаштрест – Український трест сільськогосподарського машинобудування

Укрсилікаттрест – Український силікатний трест

Укрспирттрест – Об'єднання державних спиртових заводів України

Укртекстильтрест – Український текстильний трест

Укршкірттрест – Український державний шкіряний трест

Укрлістрест – Український державний лісозаготівельний і лісообробний трест

Укрмахортрест – Об'єднання державних махоркових фабрик України

Укртютюнтрест – Правління тютюнового тресту на Україні

УСРР – Українська Соціалістична Радянська Республіка

Фарфор-фаянс-скло – Всеукраїнський державний трест скляної, фарфорової та фаянсової промисловості

Хімвугілля – Південний хімічний трест

Центроспирт – Центральне правління державної спиртової монополії

ЦК і ЦКК ВКП(б) – Центральний Комітет і Центральна Контрольна комісія ВКП(б)

ЦВК СРСР – Центральний Виконавчий Комітет СРСР

ЦСУ УСРР – Центральне Статистичне Управління УСРР

ВСТУП

Актуальність теми дослідження зумовлена недостатнім науково-історичним висвітленням організаційних, політично-правових, соціально-економічних основ формування і функціонування бюджетної системи УСРР в 1920-ті рр., яка залишається «білою плямою» в історіографії, а також об'єктивною необхідністю концептуального узагальнення теорії і практики міжбюджетних відносин в умовах багатуукладної економіки періоду непу. З історії виникнення та використання державного і місцевих бюджетів УСРР 1920-х рр. відсутні кваліфікаційні і монографічні праці. Прикладне значення історичного досвіду функціонування бюджетної системи має гносеологічну, експертну, наукову та просвітницьку складові, які відрізняються галузями і формами застосування конкретних історичних знань.

Для кваліфікаційної роботи важливо мати оригінальне формулювання теми, інноваційний вибір фактологічних пріоритетів та методологічних прийомів досягнення поставлених завдань.

Історичний аспект дослідження радянської бюджетної системи в Україні доби непівського економічного лібералізму є новим як під кутом зору фактологічного матеріалу, так і концептуального наукового аналізу, позаяк відсутні аналоги його застосування і реалізації в історіографії. Історики уникали економічної проблематики соціального розвитку, а економісти цуралися суспільно-політичних питань «непівського ренесансу». Щоправда, цей дисбаланс поступово урівноважується появою праць з історії приватного підприємництва, банківської справи, здійснення грошової реформи. В інтелектуальному середовищі істориків, які вивчають політичні, соціальні, економічні відносини в УРСР міжвоєнного періоду, відбувається пошук оптимальних науково-теоретичних підходів для їх системного дослідження. Вони зосереджуються на теоретичних принципах, застосовуючи методологічні здобутки суміжних наук – політології, соціології. Відтак з'явилися розробки з теорії і практики сталінської модернізації соціально-економічних відносин, тоталітаризму, повсякденності.

Гносеологічна і прикладна актуальність обраної теми дисертаційного дослідження полягає у тому, що поняття і явище «бюджетна система» розглядаються як інституційний критерій соціальної політики партійно-радянських органів влади, як інтегральний показник економічної ефективності більшовицької системи державного соціалізму. Якщо економічні дослідження стосуються внутрішніх закономірностей функціонування бюджетної системи, розкривають фінансову взаємодію її органічних складових, то історичні виявляють стосунки влади і суспільства, важливим сегментом яких було бюджетне фінансування соціально-культурної та економічної галузей, а з іншого боку, вплив ідеологічних та номенклатурних факторів на перерозподіл національного доходу.

Науковий інтерес до проблеми створення і функціонування бюджетної системи УСРР в 1920-ті рр. пояснюється не лише доцільністю критичного тлумачення історичної, економічної, політологічної та соціологічної літератури, але і врахуванням суспільного значення державного і місцевих бюджетів тих років. Дискусії, які точилися в українському та союзному урядах із питань доходів і видатків державного бюджету, зайвий раз засвідчують його суспільно-політичну актуалізацію. Структура видатків була і залишається важливим соціально-економічним інструментом впливу. В умовах сучасної України вона також викликає особливий резонанс, тому що має безпосереднє відношення до бюджету кожної родини, адміністративно-територіальної одиниці, галузі економіки, суспільства загалом. Отже, актуальність теми кваліфікаційної роботи продиктована відсутністю монографічних праць та історіографічного підходу до з'ясування організаційних, політичних і соціально-економічних підвалин становлення і розвитку бюджетної системи в УСРР, необхідністю врахування історичних уроків її функціонування.

Зв'язок роботи з науковими темами. Дисертацію підготовлено в межах комплексної наукової програми «Українська нація в загальноєвропейському вимірі: історія та сучасність» (державний реєстраційний номер № 11 БФ 046-01), що включена до тематичного плану

історичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

Об'єктом дослідження є політика партійно-радянських органів влади УСРР 1920-х рр. в галузі бюджетного забезпечення основних галузей народного господарства та фінансування культурно-освітньої інфраструктури.

Предметом дослідження є державний та місцеві бюджети радянської України, фінансово-господарські джерела наповнення їх доходів та соціально-економічні пріоритети видатків, участь номенклатури у розробці бюджетів, нормативно-правова база, адміністративно-територіальна локалізація бюджетних одиниць, особливості міжбюджетних відносин.

Хронологічні рамки дисертаційного дослідження охоплюють 1921–1929 рр., коли відбулося проголошення, запровадження та структурно-системне згортання непу, і водночас здійснювався процес становлення і розвитку бюджетної системи в УСРР. Початок її формування припадає на 1921 р. Тоді термінологічно, історично та організаційно-функціонально було започатковано державний і місцеві бюджети. У 1929 р. завершилася фактична ліквідація економічних форм і принципів непу, було проголошено і запроваджено сталінську концепцію соціалістичної реконструкції базових галузей економіки. Відтак було радикально переглянуто і змінено основи бюджетної політики.

Територіальні рамки дослідження відповідають адміністративному поділу УСРР 1920-х рр., враховують еволюцію основних його етапів та форм.

Метою дисертаційного дослідження є розкриття особливостей становлення та функціонування організаційно-правових, політичних та соціально-економічних основ бюджетної системи, визначення її ролі і місця в українському радянському суспільстві. Реалізація мети передбачає розв'язання наступних наукових завдань:

- проаналізувати літературу та виявити фактологічні пріоритети і концептуальні підвалини історіографії з досліджуваної теми;

- показати нормативно-правову базу інституційного оформлення державного бюджету, суб'єктивні та об'єктивні фактори впливу на його розвиток;
- дослідити структурно-функціональний статус та соціально-економічне значення місцевих бюджетів;
- висвітлити еволюцію українського республіканського бюджету, його політично-правовий статус, міжбюджетні відносини в УСРР;
- визначити роль і місце податків селян, непманів і радянських службовців, а також дольову участь різних соціально-економічних секторів у формуванні доходів державного бюджету,;
- з'ясувати конкретні соціальні завдання та економічні пріоритети бюджетних видатків, динаміку союзного і республіканського бюджетів у розвитку промисловості;
- вивчити стан бюджетного фінансування державних органів влади УСРР;
- встановити функціональну залежність бюджетного кредитування сільського господарства від його соціально-економічних форм;
- розкрити динаміку бюджетних видатків на соціально-гуманітарну інфраструктуру міст і сіл радянської України 1920-х рр.;
- сформулювати наукові висновки, які можуть бути використані для удосконалення сучасної бюджетної політики в Україні.

Методологічну основу дисертаційного дослідження становлять принцип історизму, загальнонаукові (аналізу, синтезу, індукції, дедукції, динамічний, статичний, класифікації, типологізації), історичні (хронологічний, генетичний, порівняльний, ретроспективний, типологічний) методи та науково-концептуальні підходи (структурно-системний, функціональний). Їх вибір зумовлений темою, об'єктом та предметом дослідження, реалізація яких неможлива без системного аналізу джерел, використання міждисциплінарних підходів, кількісних методів (статистичного, демографічного). Перелічені методи склали теоретично-концептуальну основу науково-історичного вивчення бюджетної системи УСРР в 1920-ті рр.

Наукова новизна дисертаційної роботи полягає в тому, що вона є першим кваліфікаційним дослідженням історії становлення і функціонування радянської бюджетної системи в Україні 1920-х рр. В історіографії проблеми відсутні монографії, дисертації, крім прикладних праць з теорії і практики економічної думки, у яких висвітлюються фінансово-господарські аспекти бюджетних відносин другої половини ХХ ст. Інноваційним є обґрунтування бюджетних відносин, виокремлення федеративного, союзного, республіканського бюджетів на території УСРР, висвітлення місцевих бюджетів (губернських, округових, районних, міських, сільських) в контексті з'ясування їх соціально-економічної ролі. Оригінальним є поєднання загального, особливого та одиничного шляхом системного дослідження політично-правових та номенклатурно-інституційних основ становлення державного і місцевих бюджетів. Класична фінансово-економічна структура бюджету, тобто його доходи і видатки, розкриваються в контексті соціальної історії, тому предметно виділено участь селян, непманів і службовців у формуванні доходів державного бюджету, а видатки розкриваються за принципом їх соціальних пріоритетів. Важливим чинником новизни є з'ясування соціального значення та економічної ролі бюджетного фінансування базових галузей розвитку українського радянського суспільства. Відтак бюджет постає своєрідним системним критерієм ефективності державного ладу. В дисертації уперше виявлено та проаналізовано основні фінансові документи – державні і місцеві бюджети в УСРР, а також залучено невідомі архівні документи і матеріали, статистичні видання 1920-х рр.

Обґрунтування історичного аспекту вивчення бюджетної системи, постановка проблеми, її реалізація через структуру і завдання дисертаційного дослідження, теоретичні положення і висновки кожного розділу, також належать до авторської інтерпретації подій і явищ економічної історії України.

Практичне значення одержаних результатів варто розділити на науково-теоретичну і суспільно-політичну складові. Кваліфікаційне дослідження започаткувало важливий напрямок в історіографії соціально-

економічних проблем суспільного розвитку УСРР міжвоєнного періоду. Його теоретичні висновки, фактичний матеріал, джерела стали базою для наукової експертизи праць цього наукового напрямку, лягли в основу лекційного курсу з економічної та соціальної історії України. Матеріали дисертації доцільно використовувати для підготовки узагальнювальних праць з економічної історії, для розробки навчальних програм і спецкурсів гуманітарних факультетів. Сформульовані висновки та положення можна рекомендувати законодавчим структурам для розробки загальних принципів бюджетної політики, формування її соціальних пріоритетів.

Апробація результатів дослідження. Основні положення та висновки виголошувалися на міжнародних та всеукраїнських науково-теоретичних конференціях: VIII Буковинська міжнародна історико-краєзнавча конференція, присвячена 20-річчю незалежності України. 21–22 жовтня 2011 р. – Чернівці; VI Міжнародна науково-практична конференція «Фінансовий механізм структурної модернізації національної економіки». 5–7 березня 2012 р. – Дубаї; IV Міжнародна науково-теоретична конференція «Соціально-політичні і культурні проблеми сучасності» (23 березня 2012 р.). – Сімферополь; Міжнародна наукова конференція «Українська революція 1917–1921 років: погляд із сьогодення». 25 квітня 2012 р. – Київ; V Міжнародна наукова конференція молодих учених (12–13 квітня 2012 р.). – Дні науки історичного факультету. – Київ; «Молода наука Волині: пріоритети та перспективи досліджень» (14–15 травня 2012 р.). – VI Міжнародна науково-практична конференція студентів і аспірантів. – Луцьк; VI Міжнародна науково-практична конференція «Світові тенденції та перспективи розвитку фінансової системи України». 25–26 жовтня 2012 р. – Київ; Всеукраїнська науково-практична конференція «Духовні витоки Поділля: жінки в історії краю». – 1 березня 2012 р. – Хмельницький; IX Всеукраїнський симпозіум з проблем аграрної історії. 20–21 вересня 2012 р. – Чекаси.

Результати дисертаційної роботи представлені в одноосібній монографії загальним обсягом 27,37 др. арк., 22 статтях у фахових виданнях, затверджених ДАК України, та в публікаціях інших видань.

Структура роботи зумовлена метою, об'єктом, предметом, науково-теоретичними завданнями дослідження. Вона складається із переліку умовних скорочень, вступу, п'яти розділів, поділених на 19 підрозділів, висновків (13 с.), списку використаних джерел і літератури (52 с., 650 найменувань) та додатків (13 с.). Повний обсяг дисертації – 453 с.

РОЗДІЛ 1

ІСТОРИОГРАФІЯ, ДЖЕРЕЛА ТА МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ

1.1. Історіографія історії бюджетної системи в УСРР 1920-х рр.

У функціонуванні бюджетної системи проявляється фінансово-господарська діяльність суспільства і держави, яка стосується провідних галузей економіки та соціально-культурної сфери. Тому історія становлення та розвитку бюджетних відносин в УСРР 1920-х рр. знайшла певне безпосереднє та опосередковане висвітлення в наявній літературі. На початку 1920-х рр., коли відбулося розмежування функцій і повноважень державного і місцевих бюджетів, перший залишався пріоритетним, оскільки обслуговував органи влади і до певної міри представляв її політичний імідж. Однією з перших праць, присвячених теоретичним і прикладним проблемам створення державного бюджету, була ґрунтовна книга Ф.Сиромолотова. [1]. Вона мала виразні структурні ознаки історично-економічного і теоретично-правничого дослідження, автор якого застосував елементи порівняльного методу, розглядаючи бюджет 1913 р., бюджетний процес «революційного» та «перехідного періодів». З'ясовуючи функціональне значення поняття і явища «бюджет», як зводу доходів і видатків, він підкреслив необхідність їх соціально-економічної рівноваги, тобто балансу у вигляді конкретного «бюджетного плану». Не акцентуючи особливої уваги на нормативно-правових основах державного бюджету, дослідник обґрунтовує його унітарність інституційною єдністю виконавчої та законодавчої гілок влади в СРСР. Важливе пізнавальне значення має змістова авторська характеристика термінів «звичайний» і «надзвичайний» бюджети. Перший означав дотримання встановленого урядом балансу основних доходів і видатків, а другий – непередбачувані витрати.

Для наукової та популярної літератури 1920-х рр. з теорії і практики державного бюджету притаманна прагматичність змісту, термінологічна та

концептуальна сталість. Теоретичних, а тим паче колективних праць узагальнювального рівня, було обмаль. Невипадково тоді опублікували переклад книги «Загальна теорія бюджету» професора Паризького університету Гастона Жеза [2]. Вона стосувалася історії «бюджетного ладу» США та європейських країн, але її упорядники визнали факт недостатнього розвитку термінології радянської бюджетної практики у порівнянні з «капіталістичними країнами». Передмову до книги написав нарком фінансів СРСР Г.Я.Сокольніков, зазначивши, що бюджет в СРСР не охоплює усі галузі державного господарства.

Авторитетним радянським фахівцем бюджетного будівництва та фінансового права був С.А.Котляревський, який добре знав праці західної економічної науки і практику радянського бюджетного процесу. Його книга про фінансове право в СРСР, яка вийшла у 1926 р. [3], певною мірою компенсувала прогалину в теорії бюджету, але не вичерпала її базових складових. Дискусійним тоді були не теоретично-методологічні принципи формування державного та місцевих бюджетів, а насамперед проблеми бюджетних прав центральних та республіканських органів влади. У зв'язку з цим актуальності набуло саме визначення державного бюджету, враховуючи наявність об'єднаних і необ'єднаних наркоматів на території УСРР 1920-х рр. У брошурах І.Рейнгольда [4], В.Домбровського [5] його тлумачили прагматично, розкриваючи статистично-економічну складову доходів і видатків, але траплялися роботи теоретичного спрямування. Так, В.Доброгаїв, який займався теоретичними і практичними проблемами радянської економіки, вважав державний бюджет – «фінансовим планом державного господарства» [6]. Він розділяв галузі державного і народного господарства, але не за класово-формаційним принципом, а за секторально-управлінським. До державних форм належали центральні і місцеві господарські структури прямого підпорядкування та ті, які перебували на комерційному розрахунку. Саме вони становили об'єкт бюджетного фінансування та банківського кредитування. Дискусійним видається категоричний висновок В.Доброгаєва про те, що до

утворення СРСР окремі радянські республіки не мали самостійних бюджетів, оскільки їхні доходи і видатки проходили через загальносоюзний бюджет, який затверджував ВЦВК РСФРР [6, с.8]. По-перше, для 1921–1923 рр. термін «загальносоюзний» був надто умовним, а так званий федеративний стосувався тоді радянської Росії, тому що УСРР не була членом федерації, будуючи відносини винятково на договірних засадах, передбачених договором 28 грудня 1920 р. Бюджети тих років формувалися тоді поквартально, були доволі орієнтовними фінпланами, які не завжди ухвалювалися законодавчими органами, тому що брак коштів і нестабільність економіки унеможлилювали створення збалансованого бюджету. Наявність при РНК УСРР Уповнаркомфіну РСФРР обмежувала фінансову самостійність республіки, але це не означало, що вона перебувала на утриманні федеративного бюджету. На території України стягувалися податки, які нерівномірно розподілялися між республіками. Можна погодитися з висновком В.Доброгаєва про відсутність самостійного бюджету УСРР, але він існував у вигляді розпису доходів і видатків. хоча «окремий самостійний бюджет» України, на його переконання, припадає на 1923/24 р., коли він виділився із загальносоюзного [6, с.14].

Історично-економічна література 1920-х рр., якщо розглянути її теоретичні підвалини, висвітлювала складові федеративного, а також, хоч і меншою мірою, союзного бюджету. Відтак її умовно можна поділити на два хронологічних періоди: 1921–1923 рр. та 1924–1929 рр. Поняття «єдиний», «загальносоюзний бюджет», «бюджети союзних республік», які мали нормативно-правове обґрунтування, належали до колективного інтелектуального продукту номенклатури, тому не становлять предмету історіографічного пошуку. Зазначимо, що офіційні фінансові документи, а державний бюджет належав до них, мали персоніфіковане авторство. Це стосується низки праць наркомів фінансів СРСР М.П.Брюханова, УСРР - С.М.Кузнєцова, окремих посадовців Наркомфіну. Для науково-історичного

дослідження вони є історіографічним джерелом і водночас носієм статистично-економічної інформації про виконання державного бюджету. Наявність полемічних сюжетів, теоретичних узагальнень, адже над виданнями працювали співробітники галузевих інститутів, додають подібним книгам ознак спеціального дослідження. Так, у роботі М.П.Брюханова від 1925 р. показано структуру бюджетної системи СРСР, особливості створення першого державного бюджету радянської країни [7]. Водночас широкий коментар доходної і видаткової частини держбюджету, представлений у його книзі, нагадує швидше пояснювальну записку, ніж аналітичну наукову працю з історії бюджету. На таких концептуальних принципах були підготовлені роботи про державний бюджет 1925/26 р. [8] про фінансову систему та господарство СРСР у 1926/27 р. [9].

Для вивчення історії становлення бюджетної системи в УСРР принципове значення мають не лише статистично-економічні показники виконання державного бюджету, а й термінологія, зміст і сутність базових понять, зафіксованих у творах офіційних осіб. Так, коментуючи фінансові джерела загальносоюзного бюджету 1928/29 р., М.П.Брюханов залучив до «зведеного бюджету» доходи державного і місцевих бюджетів, але в контексті «єдиного державного бюджету СРСР». Фразеологічно вони відрізнялися, однак за структурно-функціональними ознаками були однотипними. Фраза «звід бюджету, який називається єдиним державним бюджетом Радянського Союзу», використана М.П.Брюхановим [10], свідчила про їх тотожність, а складовими частинами були – загальносоюзний бюджет та бюджети союзних республік. Аналогічну структуру бюджетної системи зафіксував В.Доброгаїв у 1926 р., він відніс до неї 7 бюджетних одиниць – 6 республіканських бюджетів та один загальносоюзний [6, с.18].

Українські наркоми фінансів не мали такої кількості авторизованих видань, вони обмежувались окремими брошурами звітів, статтями. Наприклад, С.М.Кузнецов виклав політичну складову державного та місцевих бюджетів УСРР, не вдаючись до теоретичних узагальнень системного спрямування [11].

Праці прикладного значення другої половини 1920-х рр., які за змістом і формою нагадували пояснювальні записки до бюджету та інструктивно-пропагандистську літературу, умовно можна віднести до історіографічних джерел. Їх авторами були учені і практики – С.Котляревський [12], Н.Капітановський [13], А.Вайнштейн [14], яких об'єднувала спільна теоретична інтерпретація структури, функцій і змісту бюджетної системи в СРСР. Їхні праці містили колосальну статистику, яка є важливою для перевірки відомчих статистично-економічних даних про виконання державного бюджету в УСРР. Історично-економічна монографія Г.О.Кривченка, яка вийшла у 1928 р., підсумовувала «бюджетові дослідження на Україні», а її розділи розкривали фінансові джерела державного бюджету, стан економіки УСРР [15]. Вона виявилася першим академічним виданням, яке стосувалося історії, теорії і практики бюджетного будівництва в Україні.

Аналітично-історіографічний огляд літератури 1920-х рр. засвідчив своєрідний паритет, тобто актуалізацію теоретичних і прикладних питань розвитку державного та місцевих бюджетів. У першій половині 1920-х рр. державному бюджету приділялося більше уваги, а місцеві перебували у затінку. Їх розробка припадає на другу половину 1920-х рр. Зокрема, книга С.Котляревського була своєрідним порадищем для багатьох фінансових чиновників, бо висвітлювала правовий статус та фінансовий механізм створення місцевих бюджетів [16]. Він визнавав право республік на формування самостійного бюджету, його суттєву відмінність від бюджетів автономних республік РСФРР, особливе становище республіканського бюджету УСРР у рамках єдиного бюджету СРСР. Аналізуючи їх співвідношення, С.Котляревський обґрунтовує принцип уніфікації фінансових джерел доходів бюджету, тобто зрівняльного розподілу податків і прибутків між суб'єктами радянської федерації. Сума сільгосподатку в Україні, на його думку, була занадто великою для однієї республіки, відтак він погодився на її централізований перерозподіл через бюджет. Учений не приховував колізії: «хто за чий рахунок живе – центр за рахунок окраїн чи навпаки». Висвітлюючи

структуру єдиного державного бюджету, він розмежовує державний і місцеві бюджети, не ототожнює республіканський з місцевими. Останні, на його переконання, стосувалися бюджету конкретних адміністративних одиниць: областей, губерній, повітів, міст, округ, районів [16,с.80]. Отже, республіканський бюджет УСРР був самостійним фінансовим планом, а не місцевим додатком до загальносоюзного. На таких методологічних засадах були написані книги і брошури В.Храмова [17], А.Абуляка [18], М.Сиринова [19], В.Твердохлебова [20], які з'явилися протягом другої половини 1920-х рр. Так, професор Київського інституту народного господарства П.Кованько, досліджуючи особливості місцевих бюджетів України 1912 р., але у зіставленні з адміністративно-територіальним поділом 1920-х рр., визнав 1923 р. початком організаційного формування структурних бюджетних одиниць [21]. Відомий у 1920-х рр. статист, член колегії ЦСУ УСРР В.С.Мишкіс констатував, що в Україні до 1917 р. не було єдиної системи місцевих бюджетів, яка почала формуватися лише в УСРР, відрізняючись від земсько-міської [22].

Актуальною проблемою для фінансово-бюджетної системи 1920-х рр. стало здійснення грошової реформи, теоретичним та прикладним питанням якої уже в той час було присвячено низку праць. Так, Є.Преображенський видав брошуру, яка стосувалася ролі паперових грошей в «епоху диктатури пролетаріату», зазначивши той факт, що за першу половину 1920 р. випустили значно більше паперових банкнот, ніж за 1915–1919 рр., відтак емісія дестабілізувала товарно-грошові відносини, зменшила купівельну спроможність населення [23]. Він був прихильником теорії «відчуження частини доходів дрібного виробника у фонд соціалістичного нагромадження», яку жорстко критикував М.І.Бухарін, вважаючи її «нееквівалентним обміном з приватним господарством» [24]. Теоретик більшовицької партії обстоював принцип економічного балансу між основними галузями народного та державного господарства, від стабільності якого залежала «політична рівновага в країні» [25]. Соціально-економічну функцію балансування мала відігравати грошова система, але М.Бухарін її не аналізував.

Безпосереднє відношення до грошової реформи мав нарком фінансів СРСР Г.Я.Сокольніков, який видав низку цікавих праць. Він вважав випуск паперових грошей вимушеним кроком уряду для «покриття бюджетного дефіциту», але у 1924/25 р. для його подолання використовували банківський кредит та позику, згодом запровадили випуск срібної та мідної монет [26]. Оцінюючи фінансову політику радянського уряду у 1925 р., Г.Я.Сокольніков виділив три взаємопов'язані проблеми: валютну, бюджетну та податкову. Але він не вважав грошову реформу першопричиною скорочення дефіциту державного бюджету [27]. Ефективним джерелом фінансування промисловості, на його думку, був банківський кредит, а не бюджетні кошти. Особливістю державного бюджету 1924/25 р., як вважав автор, було виокремлення «бюджетів союзних республік» та розмежування «бюджетної компетенції союзних республік». Підкреслюючи позитивне значення грошової реформи для стабілізації фінансової системи, він об'єктивно, не ідеалізуючи, оцінював її вплив на бюджетні відносини [28, 29].

Науково-теоретичними узагальненнями та глибоким фактологічним аналізом грошової реформи вирізнялися праці Л.М.Юровського, опубліковані у 1924 р. [30] та у 1928 р. [31]. У них постає історія підготовки та проведення грошової реформи, показано її мету і завдання, основні етапи здійснення, економічно-фінансова мотивація. Без сталої валюти, на переконання цього відомого фахівця грошової справи, неможливо було «відновити зруйноване господарство країни» [30, с.69]. Автор розкрив фінансово-господарський механізм функціонування золотого рубля, використання його для утвердження державного бюджету, хоча основним завданням реформи вважав пошук стійкої грошової одиниці для активізації товарно-грошових відносин. Ліквідація дефіциту бюджету була похідною, а не основною метою здійснення грошової реформи. Не заперечуючи її позитивного впливу на поліпшення фінансового становища, Л.М.Юровський надавав перевагу податковим важелям щодо розвитку доходів бюджету, а нова грошова одиниця лише упорядковувала бюджетні відносини, забезпечувала їх прозорість і стабільність.

У 1920-х рр. виходила велика кількість наукової і науково-публіцистичної літератури з різних питань соціально-економічного розвитку, які мали опосередковане відношення до історії становлення бюджетної системи, але стосувалися фінансових джерел державного та місцевих бюджетів. Вони, зокрема, згадуються у брошурі О.І.Рикова [32], у книзі З.С.Кацененбаума, присвяченій можливостям банківського та бюджетного кредитування народного господарства [33], у роботах В.Сараб'янова [34, 35], Л.Крицмана [36], Ю.Ларіна [37], де розкривається фінансово-прибутковий стан приватного сектора. Кількість і проблемно-тематичне розмаїття подібної літератури 1920-х рр., яка висвітлює загальний стан економіки країни, мають стати предметом спеціального історіографічного дослідження.

Еволюційне формування радянської бюджетної системи, її федеративна 1921–1923 рр. та союзна 1924–1929 рр. фази висвітлювалися з різною інтенсивністю, якщо брати до уваги безпосереднє тлумачення інституційних складових. Винятком є науково-популярна брошура професора Р.М.Шнейдера, опублікована у 1928 р. [38]. Її амбітна назва – «Бюджетна система і бюджетне право» – не мала належного історичного та правничого висвітлення, але вирізнялася авторською інтерпретацією системних явищ. Зокрема, її автор конкретизував визначення поняття і явища «державний бюджет». Таким він вважав ухвалений вищими органами влади збалансований план доходів і видатків, але тієї частини державного господарства, що була пов'язана єдністю та спільністю касової організації і підпорядкована єдиній системі його складання, розгляду, виконання. Бюджет СРСР, виходячи з авторського тлумачення, був одночасно планом розподілу коштів і державним фінансовим документом, що охоплював бюджети усіх республік та загальносоюзний. Останній, на думку Р.Шнейдера, був бюджетом не унітарної держави, а федеративної, тобто зі збереженням формального права самостійного балансування і самостійного виконання різного рівня бюджетів – республіканського та загальносоюзного.

Отже, зміст та висновки брошур, книг, монографічних розвідок, опублікованих у 1920-х рр., які умовно є історіографічними джерелами, свідчить про відсутність історично-економічного дослідження про становлення та функціонування бюджетної системи в УСРР. Згадки про історію виникнення державного та місцевих бюджетів в Україні є фрагментарними, вони виокремлюють певну хронологію подій, але не обґрунтовують її документально і системно.

У процесі дослідження історії створення та функціонування у 1920-ті рр. бюджетної системи в УСРР було проаналізовано основні фахові періодичні видання – журнали, збірники статей, які виходили у відповідний період. На їх сторінках друкувалися теоретичні та фактологічні статті, авторами яких були учені, номенклатурні працівники радянських установ, журналісти. Однак, історіографічними джерелами обрано аналітичні статті проблемно-тематичного спрямування, які засвідчують стан висвітлення теми, розкривають рівень економічної думки тих років, а також конкретні теоретичні, організаційно-функціональні, економічно-фінансові проблеми формування державного та місцевих бюджетів в Україні. Принципове науково-пізнавальне значення має з'ясування на їх основі хронології та основних періодів формування місцевих бюджетів, а головне, виокремлення «бюджетних одиниць» за функціональною та адміністративно-територіальною ознаками.

Таким чином, об'єктом історіографічного огляду кваліфікаційного дослідження стали теоретично-політичні та політично-економічні друковані видання партійних, радянських, господарських органів влади: ЦК ВКП(б) та КП(б)У – «Большевик», «Більшовик України»; щомісячники Вищої ради народного господарства України – «Хозяйство Украины», «Народное хозяйство Украины»; політично-економічний журнал Укрдержплану УСРР – «Господарство України», Держплану СРСР – «Плановое хозяйство», часопис Укрдержплану – «Экономический бюллетень», періодичні видання Наркомфіну УСРР – «Финансовый вестник», «Финансовый бюллетень» та НКФ СРСР – «Финансы и народное хозяйство», «Финансы СССР», двотижневики і

місячники губернських фінансових відділів (губфінвідділи) УСРР («Хозяйство Киевского губфинотдела», «Финансы и налоги», (Катеринослав), «Хозяйство Харьковщины», «Хозяйство Черниговщины») та інші. Друковані видання центральних радянських, господарських установ і місцевих органів влади охоплюють 1922–1929 рр. і відрізняються публікаціями як узагальнювального, так і фактологічно-прикладного змісту. Їх значна частина представлена статистично-економічним викладом доходної і видаткової частин бюджету, що є джерелом інформації про безпосередній предмет дослідження самої бюджетної системи. Концептуально-фактологічний аналіз журнальних статей здійснено за двома напрямками, які визначаються інституційним статусом державного та місцевих бюджетів. У даному випадку хронологічний підхід не відіграє особливого значення, хоча перші публікації, які припадають на початок 1920-х рр., становлять особливий науковий інтерес, віддзеркалюючи витoki формування державного бюджету.

Статті з історії його становлення та функціонування за змістом, рівнем теоретичного узагальнення, історичними сюжетами і проблемно-тематичними пріоритетами умовно можна згрупувати таким чином: перші публікації, які зафіксували початок складання державного бюджету; загальнотеоретичні розвідки історично-економічного спрямування з елементами наукової дискусії; дослідження організаційно-функціональних складових частин бюджету; висвітлення теорії і практики бюджетних прав СРСР та УСРР. До перших публікацій, у яких постають організаційні витoki бюджетної системи в УСРР, слід віднести статті А.Давида, які з'явилися у 1922 р. [39, 40, 41]. Вони невеликі за обсягом, але мають історичні оцінки та оригінальні проблемно-фактологічні підходи: територіально-адміністративний аспект формування українського бюджету, фінансові джерела доходів від залізниці, митного збору та акцизу на території УСРР, порівняння бюджету радянської України з бюджетом українських губерній періоду Російської імперії, роль і місце УСРР в загальному федеративному бюджеті, доходи і видатки українського загальнодержавного бюджету, створення українського самостійного бюджету.

Отже, для початку 1920-х рр. автор поставив доволі багато принципових питань, враховуючи міждержавні відносини УСРР та РСФРР на основі договору від 28 грудня 1920 р., який визнавав суверенність, незалежність та самостійність кожної з них.

Розвиток державного бюджету України у 1919–1924 рр. намагався показати у своїй статті професор А.Раєвський [42]. Він не міг усебічно дослідити історію становлення державного бюджету, який лише формувався, але зробив спробу узагальнити перший бюджетний досвід радянської влади.

Загальнотеоретичні історично-економічні статті 1920-х рр. охоплювали два провідні тематичні напрями: соціально-економічні аспекти розвитку державного і народного господарства в УСРР та фінансово-економічні проблеми створення та виконання державного бюджету. Враховуючи галузеву репрезентативність першого напрямку, йому присвячувалися сотні статей різного теоретичного рівня та змісту. Серед них варто виокремити розвідки М.Д.Кондратьєва з теорії великих циклів кон'юктур [43], натурального типу селянських господарств [44], експорту сільськогосподарської продукції [45], А.Я.Альтермана [46], В.Доброгаєва [47], В.М.Качинського [48], В.М.Соловейчика [49] про соціально-економічні особливості розвитку товарності зернового господарства України, доходності селянських дворів, В.Мотильова, присвячені темпам економічного розвитку СРСР [50], С.Мінаєва [51], В.Мишкіса про економічне становище України [52]. Вони стосуються макроекономічних показників розвитку державного та приватного сектору, тобто об'єкту банківського і бюджетного фінансування. Другу частину статей представляють публікації аналітиків і частково практиків бюджетного процесу. Теоретичним узагальненням вирізняється стаття М.Славена, який розглянув такі питання: методологію загальної розбудови бюджету, бюджет-нетто, структуру доходної і витратної частин, бюджет-брутто, «союзну систему бюджету» [53]. Стосовно останньої він нічого нового не додав, а лише згадав про структуру єдиного державного бюджету СРСР та про економічні ознаки бюджетних прав союзних республік. Деякі автори цієї групи державний

бюджет розглядають у взаємовідносинах із народним господарством, особливо у пропорціях з народним доходом. Таке концептуальне і фактологічне рішення реалізовано у публікаціях А.Неусипіна [54], П.Старкова [55], М.Боголепова [56], О.Нікітського [57], І.Мирошникова [58], які використовували загальносоюзні статистично-економічні дані про співвідношення суми бюджету до народного доходу, з'ясовуючи відповідну динаміку.

Історично-економічним змістом вирізнялися статті професора М.І.Боголепова, який певний час працював у фінансових установах України, володів відповідним матеріалом, був теоретиком концепції «бюджетного плану», тобто одного з державних планів народногосподарського розвитку країни. Лаконічні за назвою, але теоретично вивірені статті цього авторитетного дослідника бюджетної справи висвітлюють економічно-фінансові витoki становлення державного бюджету [59, 60, 61, 62]. В одній із них використано поняття «історія радянського бюджету» та «історія сучасного державного бюджету» [60, с.62], початок якої він пов'язує з 1921 р., із проголошенням непу.

Висвітленню конкретних проблем функціонування системи державного бюджету у фахових виданнях 1920-х рр. присвячено найбільшу кількість статей, які стосуються особливостей його доходної частини – надходження прямих і непрямих податків [63, 64, 65, 66, 67]. Структуру бюджету Союзу РСР порівнював із довоєнним бюджетом у своїй статті С.Кисельов, перспективи доходної частини держбюджету першої п'ятирічки показав О.Гордін, а видаткової – П.Старков [70]. Єдиною проблемно-тематичною розвідкою, яка стосувалася бюджетного фінансування соціально-культурного будівництва в СРСР, виявилася стаття М.Л.Астермана [71], який на початку 1920-х рр. працював в Наркомосі УСРР. Статистичні матеріали, використані ним, стосуються переважно усієї країни, але сам термін «бюджет соціально-культурного сектора», а також низка інших теоретичних визначень суттєво доповнювали бюджетну термінологію.

Актуальним і дискусійним у 1920-ті рр. залишалося питання про бюджетні права СРСР та союзних республік. Якщо в умовах так званого федеративного бюджету висловлювалися пропозиції стосовно самостійного українського бюджету, то зі створенням союзної держави почали говорити про розмежування функціональних повноважень між центром і республіками. Зокрема, на думку професора О.Раєвського, «роздільність» союзного і республіканського бюджетів було впроваджено у 1923/24 р. [72]. Статистично-економічні розвідки номенклатурних працівників фінансових установ України того часу стосувалися участі УСРР в єдиному загальносоюзному державному бюджеті [73]. Досліджуючи фінансові відносини центру і республіки, В.Доброгаїв пропонував виділити для останньої більше свободи та економічної самостійності, адже проблема бездефіцитності республіканського бюджету залежала, на його думку, від регулятивних повноважень уряду УСРР в галузі державного господарства на її території [74]. Еволюцію державного бюджету СРСР, але у співвідношенні з республіканськими бюджетами, розглядали І.Рейнгольд [75], С.Кузнецов [76] та багато інших аналітиків і практиків бюджетної справи. Стаття М.С.Волобуєва, опублікована на сторінках журналу «Більшовик України» у 1928 р. [77], фактично підсумовувала дискусійні положення урядових нормативно-правових актів стосовно бюджетних прав республік, а також передавала у концентрованому вигляді, але з виразним політичним відтінком, нерівноправне становище республіканського бюджету. Концептуально його стаття виходила за межі бюджетних прав, позаяк стосувалася єдності народногосподарського цілого УСРР, а не частини «південної європейської Росії», самостійного ухвалення та виконання фінансових планів, зміни системи управління промисловістю тощо. Отже, враховуючи актуальність бюджетних прав республік, яка зберігалася протягом 1920-х рр., можна говорити про їх недостатнє вирішення. Тому не випадково у пресі з'являлися відповідні критичні публікації. Теоретичні і фактологічні статті висвітлювали переважно поточні питання розвитку державного бюджету, а його історично-економічний аспект відіграв роль публіцистичного тла.

Прагматичність авторських та редакційних інформаційних матеріалів, опублікованих на сторінках журналів у 1922–1929 рр., стосувалася також організаційно-функціональних проблем місцевих бюджетів. За змістом, стильовими та науковими ознаками умовно такі проблемно-тематичні статті можна поділити на декілька груп, кожна з яких висвітлює ті чи інші етапи становлення місцевих бюджетів. Насамперед це журнальні статті, у яких використовується термін «система місцевого бюджету» в його історичному розвитку. До другої групи належать публікації про передумови виникнення самого феномену місцевих бюджетів, еволюції їх базової організаційної форми – губерньського бюджету. Наступну групу становлять статті про формування міських, районних та сільських бюджетів. Окрему групу представляють конкретні, статистично-економічні розвідки про доходну і видаткову частини тих чи інших «бюджетних одиниць» – губерній, округ, районів. Нарешті, варто назвати редакційні статті, які стосувалися огляду матеріалів конференцій, міжбюджетних нарад республіканського та союзного рівня. Зазначимо, що перша половина 1920-х рр. вирізнялася більшою інтенсивністю публікацій, засвідчуючи необхідність оптимального пошуку системи місцевих бюджетів, узагальнення досвіду їх становлення і функціонування.

Історія формування місцевих бюджетів розпочалася восени 1921 р. з виокремлення місцевого господарства в самодіяльну адміністративно-економічну одиницю, яка отримала право мати власний бюджет. Його створення, як слушно зазначив у вересні 1922 р. «відповідальний працівник» Наркомфіну УСРР А. Гринштейн [78], виявилось наслідком економічної неспроможності радянської держави фінансувати промисловість, сільське господарство, соціальну галузь. Тому їх значну частку переклали на місцеві бюджети. Підсумовуючи перший рік їх створення, А. Гринштейн підкреслив упосліджене ставлення влади до їх формування, недостатнє теоретичне обґрунтування. У статті А. Гринштейна, опублікованій на сторінках «Фінансового вестника» у 1922 р., автор уперше звернув увагу на організаційно-функціональні ознаки системності місцевих бюджетів, визнавши

1922 р. «бюджетним періодом» із хаотичною «диференціацією місцевого бюджету». Фактично існував бюджет губернії, але на переконання А. Гринштейна, тоді не вдалося створити «стрункої системи місцевих бюджетів», системність яких мала дві складові: адміністративно-територіальну та фінансово-економічну. Перша стосувалася його форм, тобто бюджетних одиниць – губерній, округ, повітів, а друга – джерел наповнення доходної частини і бездефіцитності. Використовуючи фразу «наші місцеві бюджети» [79,с.10], він мав на увазі їх адміністративне підпорядкування. «Все це свідчить про те, – наголошував автор, – що система місцевого бюджету, як метод раціонального функціонування державного бюджету, залишається і надалі у центрі нашої уваги і турботи» [80, с.2]. Отже, за визначенням А. Гринштейна, «система місцевого бюджету» переживала початкову фазу свого становлення. Її центральним і функціональним осередком були бюджети губвиконкомів.

Фактологічним спрямуванням вирізнялася стаття М. Ржевуського, яка висвітлювала матеріали Всесоюзної фінансової наради з питань місцевих бюджетів (червень 1924 р.). Ухвали наради, її зміст автор ототожнював з реформою місцевих фінансів, складовими якої вважав: фінансування місцевих бюджетів із державного, диференціацію бюджетів, усунення подвійного фінансування, виокремлення районного бюджету, встановлення ставок місцевих податків і зборів, створення субвенційного фонду регулювання місцевих видатків [81]. Зміст роботи Всеукраїнської наради з місцевих бюджетів, яка відбулася 19–21 червня 1924 р., висвітлював також співробітник Наркомфіну УСРР В.Храмов [82]. Публікації подібного типу не мали історіографічних ознак, але стосувалися розвитку місцевих бюджетів, розкривали їх історію.

Протягом другої половини 1920-х рр. вийшла низка статей, автори яких використовували уніфіковане визначення – «радянська система місцевих фінансів». Одним із перших її застосував В. Селівановський у листопаді 1925 р. «На сьогодні, – підкреслював він, – система радянського місцевого бюджету є значно стрункішою і ціліснішою, а міський і сільський бюджети доповнюються

бюджетами губ. та окр. виконкомів» [83, с.35]. Термін «радянський місцевий бюджет», крім ознак формаційності, означав функціональний зв'язок місцевих і державного бюджетів. Водночас М. Леонт'єв використовував у 1927 р. визначення «система місцевих фінансів» [84], а Г. Краснов — «радянська система місцевих фінансів» [85]. Останній був яскравим прихильником уніфікації бюджетних відносин, навіть пропонував розробити «єдиний бюджетний кодекс», а місцеві бюджети розглядав як складові частини «єдиного радянського бюджету». Викликає застереження довільне тлумачення «міського і сільського бюджетів», застосоване В. Селівановським. Якщо міський можна віднести до бюджету округових міст, то сільський і районний бюджети не були рівнозначними. Видатки районного бюджету на потреби села не означали наявності сільського бюджету, формування якого лише передбачалося на основі селищних та сільських рад у вигляді прибутково-витратного кошторису.

Уніфікаторські тенденції, зумовлені розробкою контрольних цифр першого п'ятирічного плану, позначилися на методологічних підходах до з'ясування ролі і місця місцевих бюджетів у соціально-економічному розвитку адміністративних центрів та галузей народного господарства. Протягом другої половини 1920-х рр. в окремих статтях спостерігалось ототожнення «радянської системи місцевих фінансів» і «системи місцевих бюджетів». Зрозуміло, що система місцевих фінансів була значно ширшою від місцевих бюджетів, але вони вирізнялися децентралізацією господарсько-економічного функціонування. Нормативно-правове забезпечення самостійності місцевих бюджетів, незважаючи на існуючу систему субвенцій з боку держави, було гарантоване відповідними постановами, декретами і положеннями. Державний і місцеві бюджети не мали спільного балансу, вирізнялися статусом фінансового документу, джерелами, внутрішньою диференціацією, відтак унітарність стосувалася лише першого з них.

Радикальний перегляд концептуальних і політично-правових основ бюджетної системи в СРСР, зафіксований у літературі того періоду [38], знайшов також відображення і в статтях окремих теоретиків бюджетних

відносин. Зокрема, А. Абуляк, простежуючи історію становлення місцевих бюджетів, яка на той час налічувала лише п'ять років, зазначав, що «...на межі 1921–22 р. було закладено основи радянської системи місцевих фінансів» [86, с.306]. Саме тоді, на його переконання, відбулася реалізація стратегічного задуму непу через «...цілу систему різного калібру місцевих бюджетів, якими озброїлись ради для практичного будівництва соціалізму» і державний бюджет. Стаття А. Абуляка враховувала праці попередників, була науково оформлена. Він критикував професора В. Твердохлебова, який наважився говорити про місцеві фінанси, що належали місцевим органам самоуправління [87]. Не вдаючись до аналізу адміністративного і фінансового права, А. Абуляк констатує, що місцеві бюджети СРСР є, по суті, своєрідною і новою категорією. Їх можна кваліфікувати як органічне продовження державних фінансів, як фінансовий план, приєднаний до держбюджету [86, с.299]. В УСРР місцеві бюджети мали власну адміністративно-територіальну структуру, вони не були складовою частиною державного бюджету, хоча функціонально обслуговували органи радянської влади та соціально-економічні потреби міського і сільського населення. Згаданий теоретик ототожнював систему місцевих фінансів із системою місцевих бюджетів, визнаючи одночасно той факт, що місцеві і державний бюджет не мали єдиного балансу, а в окремих республіках (УСРР, РСФРР, БСРР) місцеві бюджети суттєво переважали обсяги республіканського.

На початку 1928 р. в СРСР, за підрахунками Б. Майміна, діяло 9606 бюджетних одиниць, із них майже половину становили волосні, близько 4 тисяч сільські, 658 – міські, 118 – селищні та інші [88, с.121]. Організаційно-функціональне оформлення місцевих бюджетів, на його думку, затяглося і знайшло законодавче завершення «наприкінці відбудовного періоду». Б. Маймін вважав децентралізацію місцевого управління, господарства і бюджету однією з причин ускладнення «...перспективного орієнтування п'ятирічного розгортання місцевих бюджетів». Тому пропонував об'єднати «автономні бюджети місцевих рад» у єдиний план, що відповідав би «загальній концепції і цілому народногосподарському задумові п'ятирічки» [88, с.130].

Виокремлюючи функціональну залежність місцевих бюджетів від державного, Б. Маймін звернув увагу на внутрішню диференціацію місцевих бюджетів та систему їх регулювання, на інститут субвенцій, однак залишався прихильником їх уніфікації.

Значну групу становили статті, автори яких розглядали внутрішні закономірності розвитку місцевого господарства та бюджету, демонстрували еволюцію його організаційних форм, але уникали детальної статистично-економічної характеристики доходної і видаткової частин. Так, В. Орджонікідзе вважав конструктивним кроком децентралізацію місцевих бюджетів, яка «розвантажила» губернські та округові бюджети, переклавши соціальний тягар на районні [89]. Член колегії Наркомфіну В. Храмов переймався організаційно-правовими аспектами «...системи проходження місцевих бюджетів у центрі», взаєминами вищих і місцевих органів влади та управління в галузі бюджету [90, 91]. Він визнав цілком нормальним управління місцевими бюджетами з боку уряду, навіть його правом та обов'язком, але не шляхом формального директивного регулювання та бюрократичної тяганини довкола розгляду у Наркомфіні, а через субсидії, кореляцію повноважень, зміни, щоб унеможливити дефіцит. Втручання такого роду, на його переконання, не порушувало чинного законодавства про відносну самостійність основних бюджетних одиниць, тому що районні бюджети ухвалювали з'їзди райрад. Узагальнюючи досвід 1924/25 бюджетного року, В. Храмов звернув увагу на домінантне становище бюджетів губерній, які впливали на округові і районні бюджети. Територія України, враховуючи економічні можливості губерній, розподілялася за фінансовими можливостями бюджетів на три групи, а округ – на п'ять груп [92]. Подібна градація не мала безпосереднього стосунку до раціоналізації міжбюджетних відносин у рамках губерній та України, а переслідувала конкретну мету – виявлення «дефіцитних округ» та спрямування субсидій державного бюджету на місця. Підсумки функціонування перших місцевих бюджетів та перспективи їх розробки висвітлюються у статті А. Гринштейна, котрий звернув увагу на складність теорії і практики місцевих

бюджетів, які потребували ґрунтовного вивчення [93]. Деякі особливості формування місцевих бюджетів у наступні роки показали А. Орлов [94], І. Поніровський [95], М. Шуригін [96]. Статті мали методичне та інструктивно-рекомендаційне спрямування і засвідчували актуальну проблему внутрішньої диференціації бюджетних одиниць, набуття ними самодіяльного фінансово-господарського статусу.

Окрему групу становили статті, присвячені статусу міських бюджетів, історії їх формування у 1920-х рр. Подібні публікації почали з'являтися у 1924 р., тобто після законодавчого визнання бюджетів міст наприкінці 1923 р. як самодіяльних одиниць. Історія становлення структури міських бюджетів, їх внутрішньої організації та еволюції постає у статті В. Храмова, опублікованій у першому числі «Фінансового бюллетеня» за 1924 р. [97]. Практика їх формування, як свідчить стаття, мала відмінності. Наприклад, у Харкові міський бюджет виявився бюджетом комунального господарства, а в решті міст останній входив до міського бюджету, який підпорядковувався виконкомам. У Києві комунгосп був представлений у міському бюджеті частинами – комбінатом місцевих підприємств та самим комунгоспом. За існуючим законодавством, наголошував В. Храмов, міський бюджет був самостійною бюджетною одиницею, яка входить до зводу губернського бюджету і підпорядковувалася міськраді або безпосередньо виконкому. Отже, номенклатурний працівник Наркомфіну підтвердив самодіяльний статус міських бюджетів, навіть використав термін – «організаційна форма міського бюджету». Його стаття виявилася однією з перших публікацій про початкові кроки становлення цього фінансового інституту і розкривала внутрішню структуру міських бюджетів, їх статус, порядок ухвалення. Розпорядником бюджету міста були виконком та міськрада, які його формували та подавали до губернської бюджетної комісії на затвердження, а остання мала право вносити зміни і доповнення. Виділення міських бюджетів в окрему самостійну одиницю, складену за кошторисом міського комунгоспу, тобто власних фінансових джерел, сприяло структуризації районного, округового та

губернського бюджетів. Суперечливою залишалася проблема відносин між комунгоспом та фінорганами міст, особливо в царині доходної частини міського бюджету, а також інших бюджетних одиниць. У додатках до статті В. Храмова, опублікованих у третьому числі цього часопису [98], висвітлювалася еволюція міських бюджетів – від простого і стислого переліку видатків, складених наприкінці 1921 – на початку 1922 р., до «оформленої системи» протягом наступних трьох років. Стаття Т. Соснового, яка вийшла у 1926 р. [99], стосувалася безпосередньо «системи міського бюджету» в УСРР. Її автор застосував порівняльний метод. Він визнав дореволюційні міські та земські бюджети відокремленими одиницями. А за радянської влади з'явився «єдиний міський бюджет». Місто було виділено в окрему бюджетну одиницю, але воно не мало фінансової самостійності, будучи залежним від щорічного перерозподілу доходної і видаткової частин. Основним і реальним власником міського бюджету був комунгосп, однак фіноргани не виділяли його серед інших одиниць. Основним лейтмотивом статті Т. Соснового є встановлення реального обсягу доходів і видатків міських бюджетів, їх сталість, а не формальне створення.

Формування перших районних бюджетів в УСРР, судячи з публікацій М. Ржевуського у лютневому та серпневому числах «Фінансового бюллетеня» за 1924 р. [100, 101], припадає на 1923/24 бюджетний рік. Їх апробація розпочалася у четвертому кварталі попереднього року, але спочатку в окремих губерніях. Організаційно-функціональне оформлення районних бюджетів та охоплення ними сільських потреб він вважав черговою реформою, яка позитивно вплинула на міжбюджетні відносини. Важливість районних бюджетів визнавали В. Храмов, Я. Меламедовський, А. Гринштейн, тому що ці бюджети були форпостами для організації сільських. Останні в той час були представлені приходно-витратними книгами сільрад, які В. Храмов назвав «прообразом сільського бюджету» [102].

Публікації, авторами яких були фінінспектори районних та округових фінвідділів, мали фактологічний регіональний зміст. Крім вичерпної

статистичної інформації, вони висвітлювали умови та особливості формування перших районних бюджетів [103,104]. Наприклад, їх запровадження на Харківщині розпочалося з липня 1923 р., а спроба «провести в життя волосний бюджет» у січні 1922 р. не вдалася. Неспроможність місцевих бюджетів задовольнити соціально-економічні потреби сільського населення призвела у 1922/23 р. до появи «неофіційних волосних бюджетів» та бюджетів окремих сільрад, які самотужки утримували школи, лікарні, пожежні пункти, дитбудинки, але коштом «натуральних і грошових незаконних стягнень» [105, с.18]. На районні бюджети, судячи з публікацій, було покладено видатки на утримання виконкому, сільських рад, підприємств районного значення.

Питання волосних бюджетів, яке постало у 1922/23 бюджетному році, не знайшло реального застосування, хоча обговорювалося в періодичній пресі. Так, професор П. Кованько писав про відсутність традиції, навичок і досвіду щодо формування цієї суперечливої бюджетної одиниці, яка розрахована на перспективу [106]. Колегія НКФ УСРР доручила Бюджетному управлінню здійснити апробацію волосних бюджетів у четвертому кварталі 1922/23 бюджетного року і вивчити їх теоретико-прикладні моменти [107]. На території РСФРР, виконуючи вказівку XIII з'їзду ВКП(б) про господарсько-політичну важливість застосування волосних бюджетів, місцеві бюджети цього виду практикували, а в УСРР створювалися районні [108]. Якщо в Росії волості надавали адміністративного статусу фінансово-господарської одиниці, то в Україні – райвиконкомам.

Основним джерелом державного та місцевих бюджетів були податки, особливо сільськогосподарський. Тому волосні бюджети, а вони залежали від «податкової платоспроможності самого селянства», ставали зайвим тягарем для сільського населення.

Певна частина журнальних статей стосувалася низової ланки місцевих бюджетів – сільських. Досвід функціонування місцевих бюджетів першої половини 1920-х рр., крім «неофіційного» існування бюджетів окремих сільрад, а також так званого приходно-витратного кошторису, не виявив цієї

самостійної бюджетної одиниці. Про сільські бюджети почали писати у 1924/25 бюджетному році у зв'язку зі здійсненням ідеї подальшої диференціації бюджетів і ухваленням бюджетів окремих сіл [109]. Попередні повідомлення про сільські бюджети стосувалися обслуговування соціально-культурних та адміністративних потреб сільрад коштом районних бюджетів. Тобто останні виокремлювали відповідний напрямок та функції своєї роботи. Впровадження сільських бюджетів було експериментальним і здійснювалося лише в окремих селах, хоча існували пропозиції застосування сільських бюджетів у конкретних районах. Досвід їх функціонування у Плисківському районі Бердичевської округи продемонстрував таке. Загальний районний бюджет розподіляли на видатки районного значення, районного центру (міста) й сіл, які мали сільради. Доходи потрапляли до районних кас і відповідним чином перерозподілялися. Розпорядником сільських бюджетів були сільради в особі голови. Фінансову звітність здійснював секретар. Назва «сільський бюджет» демонструвала його територіальний статус, а за адміністративно-функціональним походженням та організаційною формою він становив приходно-видатковий кошторис сільських рад. Доходи і видатки мали загальнорайонне, райцентрівське та суто сільське підпорядкування, відтак у 1925 р. відбулася диференціація районного бюджету за адміністративно-територіальним поділом. Сільські бюджети у формі згаданого кошторису проіснували до кінця 1920-х рр.

Найчисленнішою групою журнальних публікацій, якщо порівнювати з попередніми, були статті, що стосувалися прикладних статистично-економічних показників формування і виконання бюджетів українських губерній та місцевих бюджетів загалом. Статті, написані номенклатурними працівниками Наркомфіну УСРР у вигляді звітів та оглядів поточного «бюджетування» на місцях, перенасичені цифровим матеріалом, який є важливим інформаційним джерелом вивчення бюджетних доходів і видатків, їх соціальної та адміністративно-господарської структури. Особливою публіцистичною активністю вирізнявся В. Храмов, котрий у грудні 1923 р. засвідчив існування п'яти видів місцевих бюджетів – губерньського міста,

губвиконкому, окрміста, окрвиконкому та району, але в окремих губерніях [110]. Він писав про бюджет Київської, Полтавської і Чернігівської губерній, про видатки на соціально-гуманітарні потреби [113,114], про підсумки виконання місцевих бюджетів 1924/25 рр. та бюджетної роботи на місцях у 1925/26 рр. [115,116]. І.Б. Гольдін та І.Б. Августинович аналізували результати виконання бюджету Харківщини [117], І. Підгаєць висвітлив зміст бюджету Волині 1923/24 рр., [118] а С. Оголевець надрукував низку статистично-економічних розвідок про бюджет Полтавщини у 1923–1926 рр. [119,120,121,122]. Названі публікації були суто фактологічними, без узагальнення та виявлення особливостей функціонування місцевих бюджетів.

На сторінках періодичних видань друкувалися матеріали всеукраїнських нарад із питань місцевих фінансів (звіти, резолюції, огляди), без яких висвітлення історії місцевих бюджетів буде неповним [123,124,125]. Хоча відповідні матеріали є не стільки історіографічними, як історичними джерелами. Журнали мали спеціальні рубрики («Хроніка», «На місцях»), де розміщувалися статистично-економічні дані про бюджет конкретних адмініюдиниць [126,127,128,129,130,131]. Їх готували співробітники фінансових органів, але без зазначення авторства, тобто подавали у вигляді офіційної інформації редакцій. Публікації подібного роду містили як іменні, так і колегіальні розвідки з теорії і практики становлення та функціонування місцевих бюджетів.

Загалом статті й матеріали про бюджетну систему УСРР, опубліковані у 1920-ті рр., кількісно концентрувалися у галузевих виданнях – «Финансовый бюллетень», «Финансовый вестник». Розробки узагальнювального теоретичного спрямування друкувалися на сторінках часописів – «Хозяйство Украины», «Плановое хозяйство», «Экономическое обозрение». Означені публікації, за деяким винятком, не мали науково-теоретичного оформлення, вирізнялися фактологічною складовою та інструктивно-інформативним викладом статистично-економічних матеріалів. Журнальні статті, які умовно

можна віднести до історіографічних джерел, по гарячих слідах віддзеркалювали історію формування місцевих бюджетів в УСРР.

Статті 1920-х рр. свідчать, що, починаючи з 1921 р., в УСРР відбувалося становлення базових бюджетних одиниць, тобто виокремлення бюджетів адміністративно-територіальних громад – губерній, округ, районів, сільрад. Визначення «міський» та «сільський» бюджети засвідчувало їх територіальне розташування, а не організаційну форму, позаяк існували конкретні фінансові плани доходів і видатків – бюджети губвиконкомів, окрвиконкомів, міськвиконкомів, райвиконкомів, сільрад. До адміністративно-територіальної реформи 1925 р., яка скасувала губернії в УСРР, губернський бюджет був базовим, не зважаючи на виникнення у 1923/24 рр. районного. Самостійність бюджетних одиниць, судячи з огляду літератури, мала організаційно-функціональну складову, тому що кожен з них залежав від фінансових джерел. Диференціація місцевих бюджетів відбувалася по лінії адміністративного підпорядкування бюджетних одиниць та розмежування функцій за територіальною ознакою соціально-економічного забезпечення. Терміни «загальногубернський» та «загальноокруговий» бюджет – свідчили про охоплення видатками території цих адмінодиниць, крім штатних міст та відповідних органів влади.

Публікації 1920-х років переконливо доводять історичний факт становлення та функціонування місцевих бюджетів в УСРР, які охоплювали об'єкти місцевих органів влади, підприємства державного та комунального господарства, установи і заклади соціально-побутового призначення. Місцеві бюджети не були органічним продовженням державного. Разом державний і місцеві бюджети становили дві різні форми єдиної бюджетної системи в УСРР. Використання терміну «місцевий бюджет» в однині підкреслювало конкретний фінансовий план, що відрізнявся від державного бюджету, а множинне визначення «місцеві бюджети» розкривало наявність конкретних бюджетних одиниць за адміністративно-територіальним поділом. Взаємини між ними

відбувалися через систему субсидій, відсоткових відрахувань з основних джерел фінансування, а сумарно місцеві значно перевищували державний.

Інтенсивність теоретично-фактологічних публікацій про бюджетну систему УСРР у 1920-і рр., особливо розлогих статистично-економічних матеріалів, з одного боку, та, з іншого боку, практична системна диференціація бюджетних одиниць, є серйозною підставою для висвітлення історії місцевих бюджетів за адміністративно-територіальним поділом, що загалом тематично відповідає принципу історизму.

Дослідження історіографічних джерел за проблемно-фактологічним, хронологічним та концептуальним підходами засвідчує значні прогалини в царині історично-економічних досліджень базових проблем становлення і функціонування бюджетної системи в УСРР 1920-х рр. Серед опублікованої за останні вісімдесят років літератури не виявлено жодної монографії та дисертаційної роботи, яка безпосередньо була б присвячена історії формування державного або місцевих бюджетів УСРР у 1920-ті рр., їх ролі й місцю в економічному, соціальному і культурному розвитку радянського суспільства. Недостатня увага істориків, політологів, соціологів до цієї наукової проблеми потребує ретельного з'ясування та пояснення самого історіографічного дискурсу. Таким чином, необхідно розглянути його дві складові, що стосуються радянської (починаючи з 1930-х рр.) та сучасної історично-економічної науки, яка з різних концептуальних позицій висвітлювала окремі аспекти бюджетної системи 1920-х рр. Період 1930–1991 рр. представлений роботами радянських істориків та економістів. Сучасний період розвитку вітчизняної історичної науки розпочався після розпаду СРСР, проголошення незалежності України на початку 1990-х рр. Принципова відмінність між ними зумовлена появою нової парадигми вивчення історії радянського суспільства та історії України. Суть її полягає не лише у скасуванні марксистської теорії світосприйняття, а передусім у широкому методологічному плюралізмові, тобто наявності різних теоретичних підходів до історичного минулого.

У 1930-х рр. з'явилася зовсім незначна кількість наукових праць, які популяризували соціальні переваги бюджетної системи, а з іншого боку, свідчили про використання інтелектуального потенціалу для фінансово-економічного прогнозування так званих контрольних цифр бюджетного і народногосподарського плану загалом. Дискусійні і теоретичні аспекти створення та функціонування державного бюджету, які були характерні для 1920-х рр., фактично зникли. Перестали виходити праці і відомих фахівців цієї справи, які раніше мали серйозні напрацювання. Багато з них було репресовано, що негативно вплинуло на інтенсивність економічних та історичних студій радянського й зарубіжного досвіду бюджетних відносин. Відбулася зміна економічних пріоритетів, пов'язаних з індустріалізацією та колективізацією сільського господарства, які потребували колосальних фінансових витрат. Тому актуальним стало розширення фіскальної функції податкової системи. З іншого боку, в умовах карткової системи розподілу продовольства, голодомору, жорсткої економії коштів, використання підневільної робочої сили бюджет не мав пропагандистського впливу. На початку 1930-х рр. вийшли брошури М.Авдіїва [132], М.Арополюка [133] про організаційну структуру радянського бюджету, про часткове реформування фінансово-управлінського апарату в УСРР. Вони були швидше просвітницькими та інструктивно-методичними і містили елементи навчальних посібників. Поточні звітні видання про виконання державного бюджету не виходили за персоніфіковане авторство номенклатурних працівників вищого рівня. Так, протягом 1930-х рр. друкувалися доповіді наркомів фінансів Г.Ф.Гринька [134], О.О.Рекіса [135], А.Г.Зверєва [136], які стосувалися безпосередньо бюджету перших радянських п'ятирічок. Статистично-економічні показники виконання державного бюджету підлягали цензурному контролю, а в промовах та висновках урядовців не було критики, притаманної для подібних праць 1920-х рр. Функції державного бюджету, його роль у перерозподілі національного доходу між радянськими республіками розкрито у брошурі Г.Л.Мар'яхіна, яка вийшла 1938 р. [137]. Історично-економічний аналіз становлення фінансової системи в УСРР, але з

позиції критики, постає в монографії Є.Гловінського, опублікованій 1939 р. у Варшаві [138]. Вона мала елементи політологічного та економічного аналізу. Автор розкрив недоліки фінансової системи в УСРР, але не заперечував динаміки збільшення бюджетних витрат.

Упродовж 1940–1980-х рр. вийшли колективні праці з історії розвитку народного господарства та соціалістичної економіки, а також були захищені кваліфікаційні роботи з економічної науки. Першою колективною монографією повоєнної доби стали «Нариси розвитку народного господарства Української РСР», опубліковані у 1949 р. за редакцією Д.Ф.Вірника [139]. Їх домінантною теоретичною основою щодо висвітлення 1920-х рр. була концепція відбудови основних галузей народного господарства (промисловості, сільського господарства, транспорту). У підрозділі про торгівлю і фінансову систему лише одна згадка про зменшення дефіциту бюджету внаслідок проведення грошової реформи [139, с.242]. Про створення та функціонування бюджетної системи в УСРР 1920-х рр. автори видання навіть не згадують. Бюджетна система означеного періоду не стала предметом висвітлення і в черговій колективній роботі, присвяченій розвитку народного господарства УСРР у 1917–1967 рр. [140]. У ній лише зазначалося, що грошова реформа створила умови для повної ліквідації дефіциту бюджету, але він постійно супроводжував республіканський бюджет протягом 1920-х рр. Отже, у книзі очевидна і беззастережна ідеалізація грошової реформи та її впливу на бюджет. Окремий підрозділ про державний бюджет і бюджетну систему містився у другому томі семитомного видання «История социалистической экономики СССР» [141]. Висвітлюючи окреслену проблему, автори підрозділу зосереджувалися на фінансових джерелах державного бюджету (податки, майнове і соціальне страхування, прибутки промисловості). Теза про те, що бюджет і бюджетна система формувалися згідно з ленінським принципом демократичного централізму і національної політики партії, постає малопереконливою. Створення загальносоюзного бюджету з метою забезпечення централізації усієї бюджетної системи – факт історичний, але до демократичного централізму він не мав прямого стосунку.

Категоричним і помилковим є висновок про те, що державний бюджет РСФРР мав «характер і значення єдиного державного бюджету усіх союзних республік» [141, с.133]. Реальне бюджетне та кредитне фінансування господарства у ті роки спростовує це твердження, яке піддавали сумніву і в літературі 1920-х рр. Подібної історичної форми бюджету тоді не було, а федеративний стосувався переважно об'єднаних наркоматів, тоді як республіканські фінансувалися власним коштом. Бюджет – не адміністративна і не політична установа, а конкретний фінансовий план господарювання, тому його унітарність необхідно розглядати в контексті історії.

Методологічна схема теорії відбудовного періоду (охоплював 1921–1925 рр.), притаманна не одному поколінню радянських істориків, потрапила до другого тому колективної роботи «Історія народного господарства Української РСР», [142] який вийшов у 1984 р. Про державний бюджет УСРР у ньому немає жодної згадки, але виявляється, що грошова реформа «послабила позиції куркулів і непманів» [142, с.197]. Зазначимо, що автори визнали факт існування «незалежних соціалістичних держав», у тому числі УСРР. Тому з РСФРР існував «державний союз», відтак для єдиного державного бюджету не було конституційних та економічних підстав. Не знайшлося місця для історії бюджетної системи УСРР 1920-х рр. і у шостому томі колективного видання «Історія Української РСР», [143] а також у російськомовній історії УРСР [144] та історії робітничого класу [145]. Історики України уникали цієї складної соціально-економічної проблеми, висвітлення якої була дуже фрагментарним, коли мова йшла про здійснення грошової реформи.

Інтелектуальна активність довкола практики державного бюджету спостерігалася у 1950-х рр., що було зумовлено повоєнною відбудовою економіки країни. Дослідники, зокрема, приділяли увагу взаємодії бюджету і господарсько-культурного розвитку [146]. Водночас з'явилися перші нариси історії бюджету радянської держави [147], у яких переважала концепція єдності бюджетної системи, централізаторської ролі і значення загальносоюзного бюджету. Дисертації, які тоді захищалися, хронологічно обмежувалися 1946–

1950 рр., а історичний досвід 1920-х рр. у них навіть не згадувався, тому що кваліфікаційні праці стосувалися прикладних проблем поточної економіки [148,149]. Ця тенденція спостерігалася протягом наступних років, тобто бюджет і бюджетні відносини залишалися пріоритетним напрямком прикладних економічних досліджень. Історично-економічний контекст мала дисертація І.М.Фадєєвої, яка вивчала особливості державного бюджету радянської країни у 1918–1925 рр., але на матеріалах РСФРР [150]. У 1980-ті рр. було захищено кандидатські дисертації з критики «буржуазної фінансової радянології» проблем теорії державного бюджету СРСР [151]. Щоправда, вони були далекі від реальної, виваженої оцінки праць зарубіжних дослідників і базувалися на радянських ідеологемах.

Отже, як свідчить історіографічний огляд наукової літератури, становлення та функціонування бюджетної системи в УСРР 1920-х рр. упродовж 1930–80-х рр. фактично не досліджувалися. Цю тематику оминали як історики, так і представники економічної науки. У фаховому щорічнику «Історія народного господарства та економічної думки» за 1971–1991 рр. (20 років) не вдалося виявити жодної статті про бюджетну систему в УРСР. Дві статті, опубліковані у 1990–1991 рр., стосувалися системи госпрозрахунку в промисловості УСРР 1920-х рр. і досвіду організації єдиного господарського плану, але без бюджетного планування [152,153].

Сучасна українська та зарубіжна історіографія соціально-економічного та політичного розвитку радянського суспільства міжвоєнного періоду вирізняється не лише методологічним плюралізмом, але і фактологічним розмаїттям науково-історичних досліджень, відносною деідеологізацією історіографічного дискурсу. З другої половини 90-х рр. ХХ ст. в Україні захищено близько десяти кандидатських і докторських дисертацій з історіографії непівської проблематики. Отже, історична наука підсумовує досягнення і з'ясовує недоліки, упущення, теоретично-методологічні інновації та перспективні проблемно-тематичні пріоритети. В означеному дослідженні важливо виявити сучасний стан наукової розробки історії становлення та

функціонування радянської бюджетної системи у 1920-ті рр., а не історіографію непу. В історично-економічних узагальнювальних працях, які стосуються розвитку економічної думки в Україні ХІХ–ХХ ст. [154], в історіографічному дослідженні В.П.Коцура, присвяченому історіографії соціальних змін і політичних процесів в Україні 1920–30-х рр. [155], підкреслюється необхідність створення нової концепції історії України міжвоєнного періоду. Водночас варто зазначити, що без системного аналізу функціонування фінансово-бюджетної системи складно вибудувати об'єктивну картину соціально-економічних перетворень. Кваліфікаційні роботи, захищені з історіографії непу у 2001 р. та у 2006 р. [156,157], автори яких проаналізували інтелектуальний доробок радянської, сучасної української та російської історичної науки, зазначають факт відсутності індивідуальних та колективних праць з історії бюджетних відносин в УСРР 1920-х рр. На сучасному етапі розвитку історичної науки загалом переважають традиційні підходи до висвітлення економічної структури суспільства, тобто за галузевим принципом розвитку господарства.

В історіографічних монографіях Г.М.Васильчука [158], С.І.Дровозюка [159], які охоплюють широку проблематику соціально-політичного та культурно-духовного розвитку УСРР 1920–30-х рр., не вдалося знайти бодай бібліографічного переліку праць істориків, присвячених соціально-гуманітарним аспектам державного і місцевих бюджетів, їх ролі і місця у повсякденному житті суспільства. Прогалина пояснюється загальною відсутністю історично-економічних досліджень бюджетної системи в УСРР періоду непу. В історіографічних працях О.П.Ситнікова [160], А.М.Зленка [161] з історії радянської системи освіти, молодіжних організацій 1920-х рр., в яких аналізуються відповідні групи наукових джерел, також відсутні сюжети з історіографії бюджетного фінансування. Кандидатська дисертація М.П.Лазур, яка присвячена історіографії фінансово-економічних змін в умовах непу [162], є першою спробою історіографічного узагальнення відповідних історично-економічних студій. Слушним є висновок здобувачки про те, що праць з цієї проблематики обмаль, але за останні роки історики почали активно вивчати

систему товарно-грошових відносин, окремі форми господарської діяльності. Пропозиції М.П.Лазур обмежуються визнанням необхідності продовжити дослідження податкової, кредитної політики влади, системи ринкових відносин, регулювання державного і недержавного секторів економіки. Проте бюджетна система і в цій роботі не згадується як предмет дослідження.

Науковий огляд історіографічних джерел із соціально-економічної проблематики періоду непу, які з'явилися протягом останніх років, свідчить про істотні зрушення в цій галузі. Так, у дисертації О.О.Лаврут про повсякденне життя студентів України 1920-х рр. виокремлено роль місцевих бюджетів у поліпшенні їхнього побуту [163], О.В.Василенко відстежила особливості бюджетного фінансування індустріально-технічних вишів у 1920-х р. [164], а О.В.Бондар присвятила окремий розділ своєї кваліфікаційної роботи з'ясуванню проблем фінансування дошкільної системи виховання [165]. У дисертації О.М.Сагач, присвяченій діяльності Центральної адміністративно-територіальної комісії при ВУЦВК у 1920-ті рр. [166], фактично розглянуто здійснення адмінтерреформи та економічного районування, основним мотивом яких, на думку авторки, були «виключно бюджетні міркування». Територіальні одиниці та їх економічний стан впливали на доходну частину місцевих бюджетів, але вона залежала від багатьох фінансово-господарських чинників, тому формальне скасування губерній і впровадження округ, крім зміни кількості бюджетних одиниць, мало впливало на поповнення місцевих бюджетів.

Історично-економічний аспект здійснення грошової реформи в Україні періоду непу постає в дисертації В.І.Поліщука. Автор аналізує праці з цієї проблематики, але уникає визначення опосередкованого та безпосереднього впливу грошової реформи на бюджетні відносини [167]. Грошовій реформі 1922–1924 рр. присвячено також дисертацію Н.С.Носань, автор якої висвітлює суперечливі «дискримінаційні» фінансові відносини УСРР та РСФРР, розкриває зв'язок між дефіцитом бюджету та емісією [168]. Щоправда, в

дослідженні увага зосереджується винятково на організаційно-функціональних проблемах здійснення грошової реформи.

У сучасних історичних дослідженнях соціально-економічних відносин в УСРР 1920-х рр. розкривається ціла низка нових тем, які не висвітлювалися у радянські часи вітчизняними істориками. У зв'язку з цим варто назвати монографії С.В.Кульчицького про невідомі сторінки непу [169], О.О.Сушка про становлення і діяльність господарського інституту приватного підприємництва [170], О.М.Мовчан про повсякденне життя робітників [171], В.Г.Шарпатового про соціальне забезпечення [172], О.В.Латишевої про систему державного та кооперативного майнового страхування [173]. У них частково висвітлюються особливості окремих фінансових джерел бюджету, показується соціальний напрямок застосування його коштів, мізерне їх використання по лінії державного бюджету, розкривається така особливість функціонування державного бюджету, як недофінансування важливих галузей суспільного життя. Окремих аспектів бюджетного фінансування народного господарства торкнувся Л.М.Новохатько, виокремивши позицію М.С.Волобуєва стосовно «колоніального стану» УСРР [174]. Особливості функціонування недержавного сектору промисловості України 1920-х рр. розкрив О.М.Бут, хоча автор не ставив за мету дослідження системи бюджетного фінансування [175]. Господарсько-економічну діяльність промислових трестів України періоду непу показано в монографії В.І.Гринчуцького, опублікованій у 1997 р. [176]. Матеріально-побутові умови студентів 1920-х рр., які залежали також від рівня бюджетного фінансування вишів, дослідила О.Л.Рябченко, книга якої вийшла у 2012 р. [177].

Колективні монографії з економічної історії України, які рідко з'являються тепер, висвітлюють біографії українських міністрів фінансів [178], повсякденне життя в роки непу [179]. Але історія радянського бюджету залишається у них «білою плямою». Вона не стала предметом наукового зацікавлення авторів колективних праць з історії державної служби УСРР та «Економічної історії України», які з'явилися у 2008 р. та 2011 р. [180,181].

Особливості розвитку історіографії, її фактологічні пріоритети й концептуальні підходи до соціально-економічної проблематики 1920-х рр., засвідчують, що серед наявних історико-економічних та історичних досліджень немає науково-історичних студій з історії становлення та функціонування бюджетної системи в УСРР 1920-х рр. Це складно обґрунтувати тезою про те, що бюджетна система є суміжною проблематикою для істориків, позаяк в українській історіографії безліч прикладів вивчення економічних відносин у контексті історично-економічних досліджень. Науково-історичного вивчення організаційної структури та соціально-економічних функцій радянської бюджетної системи уникає не лише українська історіографія, а й сучасна російська [182,183], охоплюючи дослідження з історії створення СРСР, про що свідчать праці В.Л.Шейніса [184], О.М.Медушевського [185], С.В.Девятова [186]. Цілком очевидно, що теорія і практика становлення радянської бюджетної системи 1920-х рр. на сучасному етапі розвитку історичної науки потребують спеціального історичного дослідження.

1.2. Джерела дослідження

Сучасна історична наука, використовуючи інтелектуальний досвід та модерні технології науково-історичного пізнання, створила власну методологію класифікації джерел. Вона достатньо висвітлена у спеціальних джерелознавчих дисциплінах, але переважно на рівні теорії, а не практики застосування. Виняток становлять монографічні та кваліфікаційні праці В.В.Подгаєцького [187], Ю.А.Святця [188,189], у яких застосовано кліометричний аналіз соціально-економічних відносин та структур 1920-х рр. Об'єктом їхніх студій є офіційна статистика, тобто опрацьовані носії інформації, які стосувалися весняних та осінніх вибіркового опитувань селянських дворів, проведених співробітниками ЦСУ УСРР з метою з'ясування майнового стану та встановлення податкових ставок. Не заперечуючи вагомості і ґрунтовності статистично-економічних обстежень селянських господарств, варто лише

висловити застереження стосовно того, що саме вони «...забезпечували надійність висновків порівняльного та динамічного аналізу» [189, с.20]. Для соціально-економічної характеристики замало даних офіційної статистики, тому варто залучати відомчу та галузеву статистику, зосереджену в архівних фондах відповідних державних органів влади.

Для кваліфікаційного, а не спеціального, археографічного дослідження важливо враховувати як загальні принципи класифікації джерел, так і конкретні методики їх виявлення й систематизації. Ніхто із джерелознавців не заперечує доцільності авторського групування історичних джерел згідно з метою і завданнями його науково-історичного дослідження. На переконання Ю.А.Святця в «...історичній науці протиставляють один одному проблемно - та джерело-орієнтований підходи» [189, с.16]. Скептичне ставлення до «джерело-позитивістського напрямку», представники якого обирають спочатку ідею (концепцію) та підпорядковують їй емпіричний матеріал, дослідник пояснює наявністю упередженого тлумачення інформації. Цілком очевидно, що в об'єктивному науковому дослідженні проблемно-тематичні пріоритети і завдання є гіпотетичними, а не концептуальними ідеями, які потребують обґрунтування і фактологічного доведення. Без носіїв інформації, а ними є конкретні види джерел, будь-які концепції, теорії, гіпотези приречені на примарну абстракцію. Термінологічні інновації в історичних працях залишатимуться філологічними неологізмами, якщо не матимуть належного забезпечення джерелами. Назвавши його «об'єктивно-орієнтованою методологією» чи інакше, не можна змінити інформаційний зміст джерел. Саме вони і комплекс методів дослідження забезпечують системність, послідовність та вичерпність історичного знання.

Універсальних методологічних принципів та підходів до системного вивчення джерел, якщо вони взагалі можливі, історики не створили. Кожен дослідник ставить перед собою мету і конкретні завдання, застосовуючи вибіркового метод добору джерел, групуючи їх за інституційним, інформаційним, проблемно-тематичним, хронологічним принципами, критично

і виважено класифікуючи їх за носіями інформації про об'єкт та предмет дослідження. Поділяючи джерела на опубліковані та неопубліковані, історики надають перевагу архівним документам і матеріалам. Останні справді приваблюють оригінальністю, евристичністю, хоча архівні фонди, судячи із сучасних археографічних студій, можуть бути неповними [190]. Науково-пізнавальна цінність архівних джерел, як і будь-яких інших, залежить від їх походження, масовості, інформативного наповнення, оригінальності, видового розмаїття, кількості однотипних документів (листи, протоколи тощо), а не від грифу «таємно» чи статусу.

Інституційний та адміністративно-територіальний принципи формування бюджетної системи в УСРР 1920-х рр. передбачали наявність функцій і повноважень, делегованих партійним, радянським, господарським та громадським структурам. Відтак їхня повсякденна номенклатурна діяльність відклалася в архівних фондах, без виявлення та використання яких неможливе об'єктивне дослідження бюджетних відносин в УСРР 1920-х рр. Архівні джерела є базовими, позаяк немає колективних та індивідуальних монографій, тематичних збірників документів з історії бюджетної справи в Україні.

Основна колекція архівних документів і матеріалів з обраної теми дослідження зосереджена у фондах Центрального державного архіву вищих органів влади та управління України (ЦДАВО України). За допомогою інституційного та структурно-системного підходів до добору джерел було вивчено описи справ архівного фонду Народного комісаріату фінансів УСРР, де зосереджено 25 тисяч одиниць збереження. Основна увага приділялася тим документам і матеріалам, які безпосередньо стосувалися структури і функцій бюджету: звіти й огляди податкових органів, доповіді їх працівників, відомості, статистичні таблиці та інформаційні матеріали про надходження податків, огляди і зведення фінансово-економічного бюро НКФ УСРР про доходи і розподіл видатків державного, місцевих бюджетів, статистичні дані про порівняння бюджету УСРР з довоєнними бюджетами українських губерній, кошториси витрат об'єднаних і необ'єднаних наркоматів. До роботи залучено

60 архівних справ, кожна з яких має десятки документів (фінансові звіти та огляди, пояснювальні записки до проектів державного бюджету, протоколи бюджетних нарад, стенограми засідань колегії Наркомфіну УСРР). Їх структурна та видова однотипність, зумовлена уніфікацією системи управління та бюрократичними методами діяльності органів влади, не применшує інформаційного значення цих оригінальних історичних джерел. У дослідженні використано комплекс документів про роботу бюджетного управління НКФ УСРР: протоколи засідань, звіти про діяльність, доповідні записки, службове листування, пояснювальні записки до проектів розпису видатків держбюджету, протоколи засідань міжвідомчих бюджетних нарад, аналітичні огляди стану місцевих бюджетів. У фонді Наркомфіну УСРР збереглася унікальна відомча статистика про бюджетне фінансування промисловості та народного господарства загалом, про джерела доходної частини бюджету, а також про кредитування республіканських наркоматів у 1921–1923 рр., що дуже важливо, адже мова йде про початковий період формування бюджетної системи. Так, «Зведення загальнодержавних доходів і видатків за розписом на січень–вересень 1922 р.», виявлене в архівному фонді НКФ УСРР, фактично є зразком першого державного бюджету [191, арк.30]. Протоколи засідань колегії НКФ УСРР та матеріали до них рівномірно охоплюють усі 1920-ті рр., тому висновки щодо ролі і місця цієї установи та її номенклатури у формуванні державного бюджету є системними.

До інформаційно цінних документів варто віднести звіти Уповнаркомфіну РСФРР при РНК УСРР за 1921–1922 рр., листування між бюджетними управліннями УСРР та СРСР стосовно бюджетних прав центру і республіки, підготовчі матеріали до урядових проектів положень 1924-го, 1927-го та 1929-го рр. про бюджетні права СРСР і союзних республік, а також зміни і доповнення до них. Вони відклалися в архівному фонді Наркомфіну УСРР, хоча частково продубльовані в документах інших установ.

Особові службові справи номенклатурних працівників Наркомфіну УСРР, які збереглися у його фонді, є унікальним джерелом вивчення персональної

участі відповідальних працівників у розробці державного та місцевих бюджетів. Якщо біографії наркомів та окремих членів колегії можна розшукати у фонді ВУЦВК, то решти номенклатурних працівників – безпосередньо у фонді НКФ УСРР. Біографії, написані власноруч, є справді оригінальними пізнавальними документами, цікавими носіями інформації. Важливим за кількістю використаних архівних справ і їх змістом виявився фонд Всеукраїнського центрального виконавчого комітету (ВУЦВК, ф.1). Фактичний матеріал, зосереджений у 55 архівних справах, які склали джерельну базу дослідження, розподілено на чотири тематичні групи, що стосуються конкретних проблем: бюджетних прав центральних і республіканських органів влади, виконання державного бюджету УСРР, діяльності Бюджетної комісії при ВУЦВК, формування місцевих бюджетів. Першу групу становлять протоколи засідань президії Бюджетної комісії спільно з представниками Бюджетної комісії ЦВК СРСР, протоколи засідань спеціальних галузевих підкомісій, а також проекти Положень про бюджетні права СРСР і союзних республік 1924 р. та 1927 р. Друга група містить найбільший обсяг документів. Вона охоплює «Звод державних доходів і видатків державного бюджету УСРР на 1924/25 р.», кошториси витрат республіканських наркоматів, протоколи засідань РНК УСРР про державний бюджет УСРР на 1926/27 р., доповідні і пояснювальні записки НКФ УСРР до проектів державних та місцевих бюджетів, звіти про виконання державного бюджету УСРР, починаючи з 1924/25 р., статистично-економічні відомості. Третя група архівних документів і матеріалів, виявлених у цьому фонді, стосується колегіального органу – Бюджетної комісії при ВУЦВК. Однотипність означених матеріалів зумовлена номенклатурним статусом самого підрозділу та радянською бюрократичною системою. Тому перелік документів доволі сталий: протоколи засідань президії і пленумів Бюджетної комісії, текст «Положення про Бюджетну комісію при ВУЦВК», стенограми дискусій стосовно структури бюджету, резолюції пленумів комісії, анотовані доповіді, списки постійних членів. Архівні документи, які становлять

четверту групу нашої тематичної класифікації джерел, не вирізняються особливими видовими ознаками, але безпосередньо стосуються теми дослідження. Насамперед це протоколи спільного засідання ВУЦВК та РНК УСРР про ухвалення місцевих бюджетів АМСРР 1924/25 р., засідання комісії Малого РНК УСРР із розгляду «Положення про місцеві фінанси» від 20 жовтня 1923 р., статистичні звіти про виконання місцевих бюджетів УСРР, кошториси його окремих бюджетних одиниць (губернських, округових, міських, районних), експертні висновки Наркомфіну про стан місцевих бюджетів, постанови уряду про виконання місцевих бюджетів 1926/27 рр., 1927/28 рр., 1928/29 рр., фінансові огляди доходної та видаткової частин бюджетів. В окремих справах, документи яких розкривали динаміку виконання місцевих бюджетів, простежується тривалий хронологічний період, що охоплював 1923–1927 рр. [192, арк.16]. Відомча статистика, зосереджена у фонді ВУЦВК УСРР, достатньо репрезентативна і не викликає особливих застережень. Вона структурована за галузями видатків (адміністративні, соціально-культурні, господарські) та бюджетними одиницями, враховує географічно-економічні райони.

Особові справи членів ВУЦВК також зберігаються у фонді установи. Їх використано для характеристики освітньо-професійного рівня та соціального походження номенклатури, яка вела бюджетні справи в Україні.

Адміністративно-регулятивну і контрольно-ревізійну функцію у міжвідомчих стосунках виконував Народний комісаріат Робітничо-селянської інспекції УСРР (НК РСІ УСРР, ф.539). У його фонді відклалися пояснювальні записки до проектів державного бюджету, аналітичні огляди економічно-фінансового стану промислових трестів, постанови РНК УСРР на доповідь НКФ УСРР про виконання держбюджету, проекти державних бюджетів 1927/28 рр. та 1928/29 рр., положення про Наркомфін, протоколи засідань кошторисно-бюджетної наради при НКФ УСРР, службове листування, скарги громадян.

Одночасне фінансування промисловості за рахунок бюджетних коштів та банківського кредиту, а також недосить вичерпне його висвітлення у

періодичних часописах, потребували виявлення належної інформації шляхом паралельного вивчення архівних фондів господарських наркоматів та спеціальних органів державного регулювання економічних відносин. Так, в архівному фонді Вищої ради народного господарства УСРР (ВРНГ УСРР, ф.34) проаналізовано матеріали про систему управління промисловістю та її фінансування, про розподіл доходів між підприємствами республіканського та союзного підпорядкування. Інформацію почерпнуто з протоколів та стенограм засідань президії ВРНГ УСРР, річних звітів про роботу промисловості, ревізійних актів обстеження республіканських та союзних трестів.

Інформаційні матеріали економічно-господарського змісту, які розкривали специфіку галузевого фінансування державної та кустарно-ремісничої промисловості, сільського господарства, торгівлі, запозичено у фондах Державної планової комісії при РНК УСРР (Укрдержплан, ф. 337), Української економічної наради (УЕН, ф. 3040), Ради з'їздів промисловості, торгівлі і транспорту УСРР (ф. 36), які також зберігаються в ЦДАВО України. Стенограми нарад в Укрдержплані, доповіді, матеріали про стан промисловості розкривають порядок та статистично-економічні показники фінансування державної і місцевої промисловості, відсоткове співвідношення між бюджетними та власними коштами підприємств. УЕН при РНК УСРР відала загальними питаннями економічного розвитку республіки, тому у фонді установи збереглися проекти державних бюджетів УСРР, кошториси наркоматів, статистичні характеристики промислового виробництва. Згадані фонди мають документи і матеріали, які розкривають дольову участь державного і приватного секторів у податкових джерелах бюджету, а з іншого боку, свідчать про їх нерівномірний перерозподіл за соціально-економічними секторами. Архівний фонд Народного комісаріату праці УСРР (ф. 2623) зберігає інформацію про бюджетні видатки на зарплату службовців і робітників, а також про особливості кредитування приватних підприємств.

Монопартійна політична система, яка функціонувала в УСРР у 1920-ті рр., була одночасно об'єктом та суб'єктом бюджетних відносин. Партійні

органи влади утримувалися за рахунок власного бюджету і державних витрат УСРР. Але політбюро ЦК КП(б)У впливало на формування принципів соціально-економічної політики, не кажучи про кадрові призначення наркомів та членів колегій державних установ. В архівних фондах Центрального державного архіву громадських об'єднань (ЦДАГО України) зосереджено переважно соціально-політичну інформацію. Але у фонді оргбюро ЦК КП(б)У (ф.1, оп. 20) є доповідні записки про стан бюджетного фінансування освіти, про стягнення податків, а також службове листування між Наркомфіном та секретаріатом партійного органу. Доповідні записки наркомів фінансів УСРР про стан і результати оподаткування, протоколи засідань політбюро ЦК КП(б)У та матеріали до них (ф.1, оп.6) доповнюють основний корпус архівних документів. Отже, архівні джерела, які використано в дослідженні, є репрезентативними, інформаційно вичерпними, без їх залучення написання історії становлення та функціонування бюджетної системи в УСРР 1920-х рр. буде неможливим. Крім архівних матеріалів, у роботі використано цілий комплекс інших джерел.

Висвітлення організаційної структури бюджетної системи та інституційного статусу бюджетних одиниць відбувалося шляхом ретельного і системного використання нормативно-правової бази – декретів, постанов, положень органів влади, опублікованих у фахових періодичних виданнях та в окремих збірниках законодавчих актів. Документи вирізнялися не формою їхнього оприлюднення, а інституційним статусом, юридичним походженням, галузевим та суспільно-політичним значенням, господарським і загальним економічним застосуванням. Декрети й постанови РНК УСРР і ВУЦВК, ухвалені спільно або окремо, публікувалися на сторінках спеціальних періодичних збірників: «Збірник узаконень та розпоряджень робітничо-селянського уряду України», «Собрание законов СССР», «Собрание узаконений и распоряжений рабоче-крестьянского правительства РСФСР». З метою упорядкування та систематизації однотипних законодавчих актів обрано не інституційний підхід, позаяк в умовах 1920-х рр. відмінність між

законодавчою та виконавчою гілками влади не відігравала особливого значення, а структурно-функціональний та проблемно-тематичний. Відтак виокремлено п'ять груп нормативно-юридичних документів. До першої належать декрети і документи РНК та ВУЦВК, опубліковані протягом 1921–1923 рр. Ними було започатковано організаційно-функціональні та правові основи державного і місцевих бюджетів. З-поміж інших варто виділити такі: постанова «Про місцеві грошові засоби» 5 жовтня 1921 р.; декрет ВУЦВК «Про порядок складання фінансового кошторису доходів і видатків на 1922 р. та про порядок відкриття тимчасових кредитів до ухвалення кошторисів» 11 листопада 1921 р.; постанови «Про місцеві кошториси», «Про заходи щодо впорядкування фінансового господарства» 4 січня 1922 р., «Про місцевий бюджет» 16 серпня 1922 р., «Основні правила складання державного бюджету УСРР на жовтень 1922 р. – вересень 1923 р.» 4 липня 1922 р., «Про передачу видатків із загальнодержавних видатків до місцевих» 2 жовтня 1922 р., «Про місцевий бюджет» 17 січня 1923 р. Фактично і юридично вони формували організаційну структуру і правові засади державного та місцевих бюджетів.

Другу групу становлять постанови РНК УСРР та ВУЦВК про створення Бюджетної комісії при ВУЦВК 18 січня 1923 р., а також Міжвідомчої бюджетної наради при Уповнаркомфіні, «Положення про бюджетну комісію» від 26 вересня 1924 р., «Про округові бюджетні наради» від 5 січня 1926 р., ухвали про структуру і штати Наркомфіну УСРР та про персональні кадрові призначення. До цієї групи внесено конкретні постанови про ухвалення державного бюджету. Третя група охоплює офіційні постанови державних органів влади, які стосувалися системи управління промисловістю, принципів відрахування прибутків трестів до державної казни. Четверта група містить постанови про оподаткування юридичних та фізичних осіб і є важливим джерелом про формування доходної частини бюджетів.

До п'ятої групи належать базові нормативно-правові акти держави, видані протягом 1923–1927 рр. з питань упорядкування системи місцевих фінансів, розмежування повноважень між союзними та республіканськими

органами влади в галузі бюджетних прав [193, 194, 195, 196]. Вони друкувалися в газетах і фахових часописах, а також видавалися окремими брошурами. Спеціальні зібрання законів та інструкцій з бюджетної справи у 1920-х рр. не видавалися. Вони почали з'являтися у 1930-х рр., однак без переліку та актуалізації постанов за попередні роки [197].

Важливим джерелом вивчення бюджетної системи в УСРР 1920-х рр. є циркуляри Наркомфіну УСРР, які тоді називали «обіжниками». У 1920-х рр. вони друкувалися на сторінках «Офіційного бюлетеня Наркомфіну УСРР». У роботі використано обіжники за 1926–1928 рр., які стосувалися фінансового зміцнення районних бюджетів, відрахувань коштів місцевих бюджетів до республіканського фонду регулювання, переведення на утримання місцевих бюджетів сімей червоноармійців, бюджетного фінансування місцевої промисловості, класифікації витрат загальносоюзного бюджету, витрат номенклатури за кошторисами наркоматів та установ УСРР, порядку складання та впровадження сільських бюджетів у 1927/28 р., правил продажу гербових знаків, перегляду фондів зарплати і штатних розкладів, дотаційних фондів, асигнувань бюджетних коштів на подолання безробіття, переведення окремих установ з державного бюджету на місцеві, скорочення адміністративно-управлінських витрат, встановлення державного нормування зарплати, нової системи обліку виконання місцевих бюджетів. Інколи в «Офіційному бюлетені Наркомфіну УСРР» друкувалися постанови ВУЦВК, які доповнювали або змінювали чинні нормативно-правові акти. Наприклад, постанова 23 листопада 1927 р. «Про зміну і доповнення «Положення про місцеві фінанси УСРР» [198], хоча текст самого «Положення про місцеві фінанси УСРР» надруковано раніше [199]. На сторінках видання було опубліковано «Інструкцію для складання пояснювальної записки до місцевих бюджетів округи на 1927–28 рік» [200], яка розкривала структуру формування цього фінансового плану.

Складовою джерельної бази дослідження є стенографічні звіти Всеукраїнських з'їздів рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів, опубліковані протягом 1920-х рр. На них обговорювалися не лише

контрольні цифри державного і місцевих бюджетів, але ухвалювався головний фінансовий документ, який ставав законом для республіканських наркоматів та установ. Використано стенограми VII-го [201], VIII-го [202], IX-го [203], X-го [204] та XI-го з'їздів рад [205], їх резолюції, постанови. Тут зафіксовано промови наркомів фінансів України, перших осіб держави, містяться оцінки стану самостійності українського республіканського бюджету, дискусії довкола джерел доходної частини, бюджетних прав УСРР та центру.

Одночасно з матеріалами з'їздів до роботи залучено стенографічні звіти сесій ВУЦВК, на яких ухвалювався державний бюджет: стенограми першої і другої сесій Всеукраїнського ЦВК 8-го скликання, другої сесії 7-го скликання [206, 207], третьої та четвертої сесій 8-го скликання [208, 209]. Статистичні дані, які згадувалися на сесіях, особливо в постановах, фактично набували статусу офіційних. Але джерельна цінність стенографічних звітів про роботу сесій полягала в іншому: в розгорненому викладі дискусій між представниками різних установ довкола доходів та видатків державного бюджету, розмежування бюджетних прав між союзним та республіканським урядами.

Археографічну цінність і унікальне історичне джерело становлять опубліковані тексти державних бюджетів УСРР 1920-х рр. Їх друкували на сторінках періодичної преси до 1923 р., а з оформленням союзної держави – окремими виданнями. Першим офіційним державним бюджетом виявився «Розпис загальнодержавних видатків Української Радянської Соціалістичної Республіки на липень–вересень 1922–23 бюджетний рік» [210], а також «Звод загальнодержавних доходів і видатків за розписом на 1922–1923 бюджетний рік в золотих рублях» [211]. Якщо «Розпис» був кошторисом республіканських наркоматів, то «Звод» – загальнодержавним бюджетом, що мав статті видатків та фінансові джерела доходної частини, а також статистично-економічні показники їх наповнення. Кожен вид доходів супроводжувався статистичним викладом за окремими адміністративно-територіальними одиницями. Державний бюджет УСРР містив «Пояснювальну записку до розпису доходів і видатків УСРР на 1922–23 рік», яка мала форму аналітичної довідки з

таблицями про доходні і видаткові кошториси установ [212]. Опубліковані матеріали державних бюджетів УСРР за 1925–1929 рр., а нам вдалося виявити саме п'ять офіційних фінансових документів поспіль [213, 214, 215, 216], є систематизованим джерелом інформації про їх зміст, функціонування, соціально-економічну та господарську спрямованість показників витратної частини. Вони мали статус офіційного фінансового плану, тому на перших сторінках, зазвичай, розміщувалися витяги з протоколів засідань РНК УСРР про їх розгляд та ухвалення. Майже кожен документ мав три інформаційні складові: статистично-економічні показники про виконання попереднього бюджету, особливості поточного та перспективи реалізації наступного. Так, упорядники державного бюджету 1925/26 р. враховували статистично-економічні показники 1923/24 та 1924/25 бюджетних років. Структурними частинами фінансових документів були «Зводи державних прибутків та видатків УСРР», пояснювальні записки, перелік бюджетних установ, розписи доходів і видатків.

Аналітичним і довідково-інформаційним змістом вирізнялися пояснювальні записки до бюджету, які друкувалися органічним додатком до основного фінансового документу, а також окремими виданнями. Вони більш розгорнено і детально висвітлювали джерела наповнення доходної частини бюджету, обґрунтовували структуру видатків за галузевим принципом. Зазвичай, пояснювальні записки виходили окремим виданням, якщо їх не долучали до тексту державного бюджету. Зокрема, це стосувалося 1925/26 р. [217], 1926/27 р. [218] та 1927/28 р. [219]. Записки було засвідчено підписами наркома фінансів та начальником Бюджетного управління НКФ УСРР.

Джерельну базу дослідження становлять також тексти єдиного державного бюджету СРСР, починаючи від появи його першого видання, тобто бюджету 1924/25 р. [220]. Одночасно з ним з'явився загальний звід єдиного бюджету, який був законом, що регулював доходи і видатки по союзних республіках [221]. Використано матеріали єдиного держбюджету СРСР за

1925/26 та 1927/28 роки [222, 223], які забезпечують з'ясування ролі і місця УСРР у бюджетному процесі Радянського Союзу.

Крім республіканських та загальносоюзних бюджетів, у роботі використано фінансові документи іншого адміністративного рівня – місцеві бюджети УСРР. Їх інституційна назва, зафіксована в офіційних виданнях [224,225], засвідчувала самостійний організаційно-функціональний статус. Наукове значення мають статистично-економічні показники місцевих бюджетів, починаючи з 1923/24 р. і до кінця 1920-х рр. Вони надзвичайно важливі для з'ясування бюджетної динаміки, для порівняння місцевих бюджетів та їх узагальнення. Якщо проаналізувати структуру згаданих документів, то вона охоплює доходну і видаткову складову місцевих бюджетів УСРР, соціально-культурні, адміністративні та господарські витрати, їх нормування. Отже, упорядковані й офіційно видані тексти державних та місцевих бюджетів максимально вичерпно використані у монографічному дослідженні.

Важливу групу джерел, які вдалося виявити в бібліотечних фондах України, становлять звіти Наркомфіну про виконання державного бюджету УСРР. Їх специфіка полягає у своєрідному функціональному дуалізмі, тобто вони є офіційними документами державного органу влади, але за формою подання матеріалів – статистичними довідниками. Звіти нагадують розгорнену пояснювальну записку про виконання доходів та видатків бюджетів і стосуються 1923–1929 рр. Вони були підготовлені співробітниками Наркомфіну і заповнили прогалину 1923–1925 рр., упродовж яких не публікувалися окремі видання держбюджетів УСРР. Структура звітів типова, копіює структуру офіційних видань державних бюджетів, але детальніше виокремлює показники бюджету СРСР та УСРР. За таким принципом опубліковано звіти про виконання розпису державних доходів і видатків УСРР 1923/24, 1924/25, 1925/26 та 1928/29 бюджетні роки [226, 227, 228, 229]. Наявність означених джерел статистично-економічного спрямування з нормативними ознаками дала змогу здійснити системний аналіз структури державних бюджетів.

Статистичні джерела 1920-х рр. вражають проблемно-тематичним спрямуванням щорічників, серійними виданнями за галузями статистики (промислової, сільськогосподарської, праці, фінансів, торгівлі, освіти). Водночас видань суто прикладного змісту, які б стосувалися безпосередньо бюджетної системи в УСРР 1920-х рр., – значно менше. У роботі враховано загальні статистичні видання про стан та розвиток економіки, але в них не виокремлюються роль та місце бюджетного фінансування. Водночас у 1920-ті рр. видавалися аналітично-фінансові статистичні збірники. У 1922 р. фактично було започатковано серію статистичних видань «Фінанси України», яку впорядковував співробітник Уповнаркомфіну А.Гринштейн [230]. Наукове значення статзбірника полягає в тому, що його упорядники проаналізували динаміку бюджетних доходів і видатків у 1912, 1914 та 1922 рр., хоча порівняння статистично-економічних даних за ці роки є надто умовними, враховуючи різні рівні економічного розвитку та бюджетних асигнувань. Подібним було чергове статистичне видання, підготовлене «відповідальним працівником» ЦСУ УСРР В.С.Мишкісом [231]. Його статистичні розробки з місцевих бюджетів друкувалися у 1920-х рр. У 1924 р. вийшов аналітичний огляд фінансів України, складений А.Гринштейном, де показано видатки держбюджету та місцевих бюджетів у 1922/23 фінансовому році, фінансування основних галузей народного господарства, джерела доходів [232]. Цю серію видань, супроводжувану відповідним редагуванням номенклатурних працівників НКФ УСРР, завершив член колегії ЦСУ УСРР М.О.Авдієнко, за редакцією якого було опубліковано аналітичну збірку статистичних даних про бюджетну систему в УСРР [233].

У 1920-х рр. виходили аналітичні матеріали статистичного змісту, розроблені вченими і практиками фінансової справи, які безпосередньо стосувалися бюджетної системи. Їх упорядники намагалися виявити дольову участь України у загальнодержавному бюджеті СРСР, простежуючи статистику бюджетних доходів і видатків із 1913 р. [234]. Статистичні матеріали до характеристики державного та місцевих бюджетів України були надто

деталізованими [235], а головне – висвітлювали початковий період становлення бюджетної системи, наповнивши його узагальнювальною статистикою виконання доходів і видатків бюджету.

У серії «Статистика фінансів» з'являлися номерні статистичні щорічники, присвячені вивченню стану місцевих бюджетів України. Вони стосувалися виконання районних бюджетів 1923/24 р. та їх перспектив на 1924/25 р. і наступні бюджетні роки [236, 237, 238]. Місцеві бюджети тоді лише формувалися, тому їх розгорнута статистично-економічна характеристика, яка досить вичерпно викладена у зазначених щорічниках, має системне походження та важливе пізнавальне значення. Статистичні матеріали про місцеві бюджети України 1927/28 бюджетного року розроблялися шляхом вибіркового обстеження районних бюджетів [239]. Наявні статистичні матеріали доповнюють характеристику відповідних бюджетів. Статистичні огляди розвитку місцевих бюджетів виходили також у РСФРР [240]. Вони дають можливість порівняти й узагальнити бюджетні відносини, особливо на початку 1920-х рр., коли діяв так званий федеративний бюджет. Статистичні довідники аналітичного спрямування висвітлюють структуру державного та місцевих бюджетів в Україні [241]. Цей вид джерел достатньо представлений у роботі й допомагає у статистично-економічній характеристиці міст і районних центрів УСРР [242, 243].

Періодичні видання, тобто журнали і газети, також широко використано в дослідженні, але винятково під кутом зору фактологічного аналізу. Адже в журналах виокремлювалися хроніки подій, публікувалися невідомі документи, а в газетах подавалася поточна інформація про виконання державного бюджету.

Опубліковані збірники документів і матеріалів, які зазвичай аналізують одразу після архівних фондів, не стали базовим джерелом інформації для дослідження історії радянської бюджетної системи, але обов'язково були враховані. Радянська археографія підготувала та опублікувала понад 4 тис. тематичних збірників документів. За 90-і рр. ХХ ст. вийшло 1266 видань [244]. Серед збірників документів радянської доби, які опосередковано стосуються

історії бюджетної системи, можна назвати видання резолюцій, рішень і постанов партійних органів загальнополітичного [245, 246], а також господарсько-економічного спрямування [247]. Вони засвідчують роль партійних органів у формуванні соціально-економічної політики, а також їх політично-ідеологічний вплив на бюджетний процес. Дискусії з питань бюджету, які виникали під час роботи партійних з'їздів, мали принципові наслідки для його доходної і видаткової частин [248]. Фактологічної привабливості не втратив збірник документів, присвячений економічно-господарським проблемам індустріалізації, хоч і був опублікований у 1969–1970 рр. [249].

Політичний аспект формування бюджетної системи в УСРР 1920-х рр. трансформувалася через партійний вплив, тому в роботі проаналізовано опубліковані стенограми засідань політбюро ЦК РКП(б) – ВКП(б), які відбувалися у 1923–1926 рр. [250]. На них обговорювалися фінансово-бюджетні питання, а в дискусіях брали участь О.І.Риков, Й.В.Сталін, Г.Я.Сокольніков, В.В.Куйбишев, Ф.Е.Дзержинський, тобто перші особи держави і партії. Додаткову інформацію про участь партійних структур у формуванні бюджетної політики почерпнуто зі стенограм пленумів ЦК ВКП(б), які відбулися у 1928–1929 рр.: об'єднаного квітневого (1928 р.) пленуму ЦК і ЦКК ВКП(б) [251], липневого [252] та листопадового пленумів ЦК ВКП(б) 1928 р. [253], а також квітневого (1929 р.) об'єднаного пленуму ЦК і ЦКК ВКП(б) [254] та листопадового (1929 р.) пленуму ЦК ВКП(б) [255]. Отже, джерельна база дослідження є репрезентативною, вона інформаційно охоплює усі складові бюджетної системи в УСРР 1920-х рр., відтак створює можливість для досягнення поставленої мети і основних завдань. Необхідно виділити широкий спектр статистики, яка потребує застосування спеціальних методів системного аналізу і дає змогу розкрити визначальні соціально-економічні явища та процеси, закономірності й особливості суспільного розвитку.

1.3. Методологія

Поняття «методологія» давно проникло в історіографію, виконуючи гносеологічні, методичні, експертно-кваліфікаційні, а траплялося й ідеологічно-політичні функції. Вони розвивалися одночасно з історичною наукою, починаючи від позитивістської школи, представники якої обожнювали письмове джерело як єдино достовірний доказ реальності історичних подій. Для радянської історіографії універсальною методологією була марксистсько-ленінська парадигма вивчення суспільно-політичних формацій з їх класовою теорією розвитку, а для західної політологічної думки концептуальні засади теорії тоталітаризму, модернізації, повсякденності, глобалізації, конвергенції політичних систем. Співіснуючи у просторі і часі, кожна з парадигм мала власних творців і послідовників, які формували історичні знання про минуле, але різними шляхами.

На початку 90-х рр. ХХ ст., коли марксистська концепція висвітлення історичного процесу втратила на теренах колишнього Радянського Союзу статус офіційної методології, історики повернулися до фактографії, тобто до класичного аналізу джерел, упорядковуючи тематичні збірники архівних документів та накопичуючи знання про минуле, інколи нехтуючи їх належною науковою критикою. Відсутність інтелектуальних практик використання модерних методик історичного дослідження спонукала дискусію про «кризу історичної науки» в Україні [256]. Вона сприймалася не лише в контексті функціонального усунення марксистської теоретичної думки з авансцени сучасної історичної науки, але і «кризи» самої історіографії: «...проблеми об'єктивності історичної науки, історичного синтезу, методів історичного пізнання» [256, с.9]. Аргументація кризового стану історичної науки, особливо на тлі колосальної зацікавленості минулим, яка вирувала у суспільстві початку 90-х рр. ХХ ст., виглядала суперечливо і малопереконливо. Політичні і соціальні трансформації перебудованої доби, спорадичний пошук оптимальних форм національних пріоритетів державного самовизначення – надто високо підняли планку суспільних очікувань від гуманітарних наук, особливо від

історичної, на їх покладалася функція формування національної ідеї. Однак, беручи до уваги згадані обставини, зазначимо, що будь-яка наука має загальні та специфічні методи наукового пізнання, які можна удосконалювати, а не огульно ігнорувати.

Деідеологізація сучасного історіографічного процесу в Україні усунула консервативні ідеологічні схеми марксистської теорії суспільного розвитку, але «методологія» не стала «науковим антикваріатом» [257], залишаючись органічною складовою кваліфікаційних праць. Вона втратила функцію універсального політично-ідеологічного цензора, перетворившись в експертно-аналітичну дисципліну гуманітарних наук. «Методологія, –наголошував І.Д.Ковальченко, – є теорія науково-пізнавальної діяльності, спрямованої на вивчення і розробку методів наукового пізнання» [258, с.30]. Загалом можна погодитись з подібним тлумаченням, але без універсалізації та абсолютизації усталених норм, які в історіографічному дискурсі завжди набувають конкретного порядку. Методологія – це насамперед теорія і практика застосування загальнонаукових та історичних методів дослідження, конкретних прийомів, способів і підходів для аналізу конкретної групи джерел. Теорія методології значно ширша від теорії і практики використання самих історичних методів дослідження конкретних носіїв інформації про об'єкт та предмет. Незважаючи на реальний методологічний плюралізм, характерний для пострадянського історіографічного дискурсу, спостерігається виокремлення експертних функцій методології, навіть абсолютизація її ролі і місця в історичному дослідженні. В «Енциклопедії історії України» виділено «методологію історії» та «методології історичної науки», віднесених до теоретичної дисципліни, що «...досліджує і впроваджує вироблену історіографічною думкою та історіографічною практикою систему пізнавальних правил, принципів, операцій і методів, які використовуються в професійній історіографії для досягнення правдивої реконструкції минулої людської діяльності» [259, с.621]. Викликає певне застереження категоричність висновку про інституційний статус «теоретичної дисципліни», яка передбачає

обов'язковість «впровадження» правил і принципів пізнання. Пізнавальна цінність методології полягає у її універсальності, а за інших обставин вона стає пасивним додатком до кваліфікаційних праць.

Методологія, як поняття і явище, має гносеологічну і суто прикладну складові, тобто засвідчує загальнотеоретичні підходи і конкретні методи дослідження. Не заперечуючи концептуального значення наукової методології, ми схилиємось до її визначення як системи методів, які апробовані історіографічною практикою. Будь-який метод не виступає критерієм істини та об'єктивності, але сприяє системному дослідженню джерел. Гносеологічна і дослідно-прикладна складові методології взаємодіють через використання загальнонаукових (статичного, динамічного, класифікації, типологізації, аналізу, синтезу, індукції, дедукції) та загальноісторичних методів (хронологічного, генетичного, порівняльного, ретроспективного, системно-структурного), а також спеціальних методик (зовнішньої і внутрішньої характеристики автентичності джерел, їх інформаційної репрезентативності, фактологічної достовірності, типолого-видової класифікації). Частково враховано і міждисциплінарні методи, притаманні для економічної науки (кількісні, статистичні). Їх системне поєднання застосовували радянські історики, висвітлюючи соціально-економічну організацію господарського ладу у сільських районах, але з позиції формаційного підходу [260]. Кількісні методи з елементами математичного моделювання притаманні для праць В.В.Підгаєцького [187], Ю.А.Святця [188], предметом вивчення яких постають соціально-економічні відносини в УСРР 1920-х рр. Зазначимо, що офіційна статистика тих років пройшла відповідну методичну класифікацію, яка не демонструвала первинного джерела, тому співставлення її даних з матеріалами відомчої статистики є принциповим. Ця обставина врахована у дисертаційному дослідженні, відтак автор прагнула досягти вичерпної репрезентативності статистичних джерел, демонструючи цифри різних установ, інколи суперечливі і неповні, але без них важко простежити еволюцію бюджетного процесу.

Застосовуючи кількісні методи дослідження, в роботі представлено опубліковані тексти державних та місцевих бюджетів 1920-х рр., як союзних, так і республіканських, а також пояснювальні записки до них, які узгоджено з матеріалами відомчої статистики (річні звіти Наркомфіну тощо). На статичних матеріалах відбувалося моделювання окремих динамічних характеристик державного та місцевих бюджетів, їх доходів і видатків, співвідношення участі економічних секторів у формуванні бюджету, а з іншого боку, питомої ваги їх бюджетного фінансування.

Критичне ставлення до існуючого методологічного арсеналу сучасної історичної науки зумовлено виваженим вибором оптимального теоретично-концептуального забезпечення дисертаційного дослідження, предметом якого є бюджетна система в УСРР 1920-х рр., її організаційно-інституційні форми та соціально-економічні основи функціонування. Їх вивчення відбувається на принципах історизму, тому проблеми розглядаються у конкретному часовому і просторовому вимірах, без будь-якого осучаснення фахової термінології, структурно-функціональних складових міжбюджетних відносин, зі збереженням хронології подій і явищ, пов'язаних з їх виникненням та розвитком. Об'єктивність дослідження, крім унеможливлення суб'єктивного і довільного тлумачення фактів і подій, забезпечена наявністю достовірних, репрезентативних та максимально вичерпних джерел, систематизований виклад яких продемонстровано у відповідному підрозділі роботи.

Системний підхід, використаний у дисертаційному дослідженні, проявляється через поєднання загальнонаукових та специфічних методів наукового аналізу, що спонукало нас до залучення основних структурно-функціональних складових бюджетних відносин: федерального і республіканського на теренах УСРР у 1920–1923 рр., союзного (загальносоюзного) і республіканського, державного та місцевих бюджетів. Вони розкривають закономірності формування радянської бюджетної системи, висвітлюють її зовнішні і внутрішні основи. До системних ознак слід віднести відокремлення доходної і видаткової частин союзного, зведеного

загальносоюзного, республіканського, місцевих бюджетів. Ігнорування системним принципом у даному випадку неминуче призведе до плутанини, до порушення внутрішнього структурно-функціонального зв'язку між бюджетами різних рівнів. Системний підхід для даного дисертаційного дослідження є базовим, навіть обов'язковим, тому що бюджетна система тих років належала до складного інституційного та соціально-економічного явища.

Методики структурування бюджетних відносин, які застосовувалися у 1920-х рр., мали прикладне значення, але у них зафіксовано концептуально-теоретичне бачення радянської бюджетної системи, тому їх варто враховувати для визначення загальних наукових підходів до проблеми. Історіографічна практика не вибудувала чіткої методології історичного дослідження особливостей становлення та функціонування в УСРР системи державного і місцевих бюджетів. Соціально-економічна література тих років стосувалася переважно прикладних і поточних питань конкретних бюджетних одиниць, а наявність елементів порівняння не свідчила про ознаки науково-історичних досліджень. Отже, застосована в дисертації конкретна методологія дослідження проблеми, є водночас і постановкою її історичного дослідження, позаяк відсутні монографічні і кваліфікаційні роботи з історії бюджетної системи в УСРР 1920-х рр.

Наукове-історичне дослідження бюджетних відносин в УСРР непівської доби відрізняється від економічного не лише метою, завданням та предметом, але і методологією, тобто підходами і методами конкретного аналізу джерел. Для першого минуле є завершеним циклом подій, явищ, процесів, відтак важливо показати їх соціально-історичну зумовленість, встановлюючи факти, внутрішні закономірності формування і розвитку. Історичні знання становлять матеріальну основу для економічного, соціологічного, філософського досліджень. Економічний аспект вивчення бюджетної системи наближений до історичного дослідження, але стосується переважно економічної теорії і практики функціонування господарсько-фінансового механізму суспільного розвитку. Вони відрізняються між собою конкретними методиками наукового

аналізу. Економісти зосереджуються на поточних проблемах реальної економіки, виокремлюють фінансову специфіку доходної частини, обґрунтованість видаткової частини, ефективність банківського кредиту чи інших джерел подолання дефіциту бюджету, аналізуючи макроекономічні показники розвитку промисловості, торгівлі та інших галузей. Науково-історичне дослідження передбачає хронологічну послідовність і встановлення причинно-наслідкового зв'язку між подіями та явищами. Відмінності між історичним та економічним дослідженням бюджетної системи складно відтворити, тому що в історіографії відсутні монографії, але вони постають у дисертаціях з економічної спеціалізації.

Вибір методології дисертаційного дослідження залежав від постановки наукових завдань, а з іншого боку, від наявності та інформаційної репрезентативності джерел. Відсутність історіографічної традиції і практики висвітлення історії бюджетних відносин в УСРР 1920-х рр. також впливала на концептуальні засади, при формуванні яких виявилось прагнення уникнути класово-формаційної парадигми, соціологічних схем та суто економічних методик. Виокремлення організаційно-правових та соціально-економічних основ функціонування бюджетної системи в УСРР 1920-х рр. в якості предмета кваліфікаційного дослідження, на нашу думку, цілком відповідає принципу історизму і відрізняється від суто прикладних питань історично-економічних праць. Висвітлення політично-правових підвалин функціонування державного та місцевих бюджетів відбувається шляхом з'ясування відповідної нормативно-юридичної бази (декретів, постанов, розпоряджень, інструкцій), номенклатурної та інституційної участі конкретних службовців і державних установ у розробці цих фінансових документів та визначення впливу адміністративно-територіальної і грошової реформ на бюджетні процеси. Ідеологічні важелі враховувалися, але спеціально не досліджувалися. Їх дослідження відбувається в контексті історії держави, політичної та соціальної історії, а не економічної теорії і практики. Така методика застосована нами уперше, тому що відсутні дисертаційні і монографічні дослідження.

Обрання предметом науково-історичного дослідження місцевих бюджетів, але за принципом адміністративного і територіального функціонування конкретних бюджетних одиниць, також належить до методологічних основ дисертаційного дослідження, що загалом відповідає принципу історизму, який передбачає вивчення подій у часі та просторі. Місцеві бюджети досліджуються під кутом зору регіональної історії, соціальної мікро історії, тобто локального дискурсу і формування регіональних ідентичностей, які стали окремим напрямом сучасних науково-історичних студій [261]. Економічна історія України, судячи з сучасного історіографічного дискурсу [180], розглядається без вибагливого ставлення до викладу внутрішніх фінансових механізмів функціонування соціальних систем і обмежується висвітленням діяльності державних органів влади, частково їх податковою політикою. Розкрити функціональні основи бюджетної системи в УСРР 1920-х рр. без аналізу документів про доходи і видатки бюджету неможливо, бо вони є його базовими функціональними частинами. Закономірно, вони стали предметом системного дослідження, але в контексті соціальної історії, тобто вивчення так званого «соціального навантаження» бюджету. Історично-економічна термінологія, застосована в дисертації для тлумачення фінансових джерел бюджетних доходів, не означає методологічного і прикладного сповзання до економізму. Вона лише фіксує носії історичної інформації про об'єкт дослідження. Концептуально вибір методологічних прийомів тяжіє до соціальної, а не економічної історії, тому предметом вивчення стали: фіскальна складова доходної частини, дольова участь селян у її формуванні, значення прибутково-майнового податку громадян, роль і місце промислового податку непманів-підприємців, доходів державного сектору економіки. Методологічний арсенал у дослідженні служить його меті. У зв'язку з цим у дисертації розкривається соціальне навантаження «податкового бюджету», участь фізичних і юридичних осіб у наповненні доходів бюджетів, виявляється соціальна ефективність держави, її інституційна кредитоспроможність. Ці гносеологічні підходи є результатом авторського

узагальнення джерел та осягнення самої проблеми, а не концептуальним запозиченням, позаяк відсутні історіографічні і теоретичні розробки вивчення історичного аспекту становлення і функціонування бюджетної системи в УСРР 1920-х рр.

Висвітлення видатків державного та місцевих бюджетів також розглядається під кутом зору соціальної історії, оскільки дослідження його в іншій теоретично-методологічній площині видається суперечливим. Структура видатків бюджету тих років була спрямована на фінансування зарплати службовців та працівників культурно-освітніх установ, а з іншого боку, на відродження промисловості та сільського господарства. Тому під кутом зору методології важливо було дотримуватися взаємодії логічного та історичного підходів, які не завжди збігаються в реальних соціально-економічних відносинах. Було б неологічним уникати принципу галузевого і дольового фінансування економіки та культури, який тоді діяв. Однак з історичної точки зору подібне співвідношення було далеким від оптимального, тому ми обрали цей сегмент проблеми, розробивши відповідні теоретичні підходи, які віддзеркалені у структурі дисертаційної роботи.

Вибір підходів, принципів і методів дисертаційного дослідження залежить від його мети і завдань, оскільки стосується конкретного кваліфікаційного дослідження, а не загальних теоретичних засад. Застосування методологічних прийомів – процес інтелектуальний, який свідчить про гносеологічну і прикладну лабораторію дослідника, яка не завжди підлягає описанню та послідовному викладу. Діалог відбувається між істориком та джерелами, систематизованими ним відповідно до завдання дослідження. Тому мав рацію І.Д.Ковальченко, коли вважав, що науково-історичний факт є «двічі суб'єктивним відтворенням минулого» [258, с.129]. Розглядаючи соціальні, економічні, політичні події і явища, згаданий учений виділяв особливе місце системного, структурного і функціонального підходів. Вони мають загальнонаукове походження, але і конкретне застосування. Формальне і схематичне використання системного підходу, яке перетворилося у неодмінний

атрибут кваліфікаційних праць, не завжди досягає практичної мети, а тим паче пізнавальної. Не кожне суспільне явище має системні базові ознаки, але є елементом системи, тому структурно-системний підхід є диференційованим.

Формування бюджетної системи в УСРР 1920-х рр. мало усі ознаки системного спрямування, навіть не за її термінологічним тлумаченням в офіційних документах тих років, а через наявність і взаємодію підсистем та базових організаційно-функціональних елементів. Системний підхід передбачає використання загальнонаукових та загальноісторичних методів вивчення відповідного комплексу джерел, тому важливо уникати ототожнення методологічного прийому та самого об'єкту дослідження. Системний підхід в дисертаційній роботі поєднується з важливою концептуальною складовою – дотриманням ієрархії взаємопов'язаних підсистем. Враховуючи об'єкт та предмет дослідження, бюджетна система постала в якості загального (система систем), а її підсистеми та елементи висвітлюються через з'ясування особливого та одиничного. Спираючись на пізнавальні можливості структурно-функціонального аналізу складних соціально-економічних явищ, до яких належить і бюджетна система в УСРР 1920-х рр., встановлено її основні складові підсистеми – державний і місцеві бюджети. Кожен з них, якщо брати до уваги їх організаційно-функціональні ознаки, представляв фінансово-економічний документ, який відрізнявся процедурою підготовки, інституційним походженням та законодавчим ухваленням. Державний мав статус і форму федеративного, союзного, загальносоюзного та республіканського в УСРР, а місцеві були представлені бюджетними одиницями за адміністративно-територіальним принципом – губернські, округові, районні, міські, сільські. За фінансово-економічним походженням місцеві бюджети були самодіяльними, а за формою окремими одиницями, але взаємопов'язаними функціонально. Невипадково структурно-системний та функціональний підходи застосовано для встановлення особливого у державному та місцевих бюджетах, а з іншого боку, для виявлення структурних ознак одиничного – конкретних бюджетів.

На основі структурно-системного аналізу розглядаються доходи і видатки бюджетів, які є органічними складовими єдиного соціально-економічного цілого, тобто елементами системи. Конкретне застосування окресленого підходу сприяло виявленню спільних і відмінних ознак та специфічних властивостей бюджетної системи. Її організаційно-функціональні підсистеми діалектично пов'язані, представляючи єдине ціле, але через реалізацію категорій загального, особливого та одиничного.

Дисертаційне дослідження, крім загальнотеоретичних методологічних підходів, базується на типових історичних підходах: історично-генетичному, історично-типологічному, історично-системному та історично-порівняльному. Доповнення «історично» підкреслює прикладний характер методу, тому що порівняльний в інших дисциплінах може виконувати гносеологічну функцію теоретичного методу. Порівняльний підхід в дисертаційній роботі є конкретним методом, який передбачає дотримання наукових принципів аналогії і типологізації, врахування рівнозначної однотипності порівняльних явищ, їх типової сукупності на основі єдиних оцінок. Можна порівнювати доходи і видатки місцевих бюджетів, враховуючи наявність соціально-економічних потреб в регіонах, відтак і встановлювати відповідний рівень соціальної активності бюджетів. Однак недоречно порівнювати бюджет губернії з державним бюджетом, тому що вони відрізнялися структурно і навіть функціонально. Історично-порівняльний метод досягає пізнавальної мети при з'ясуванні доходів і видатків кожного бюджету в межах підсистем, а також через застосування структурно-функціонального підходу для аналізу фінансово-економічних джерел бюджету і соціальної складової його видатків. Наприклад, порівнянню підлягали видатки на виплату зарплати працівникам центральних і місцевих органів влади, а кількісним показником було обрано питому вагу видатків за галузевим принципом розподілу бюджетних коштів. Порівняння за принципами аналогії передбачає виявлення протилежних сукупностей, а не лише однотипних явищ. Перегляд цифрових показників доходів і видатків, який відбувався особливо на початку 1920-х рр., зумовлював

невідповідність між контрольними і реальними показниками виконання бюджету, що вимагало статистичної кореляції. Історично-генетичний метод застосовано для послідовного викладу основних етапів становлення і функціонування бюджетної системи в УСРР 1920-х рр. та аналізу еволюції її організаційних складових, для з'ясування соціального навантаження видатків бюджету. При цьому доводилося використовувати хронологічний і статистичний методи, без яких неможливо показати динамічність бюджетного процесу, зміну інституційного статусу республіканського бюджету протягом 1920-х рр., логічно та історично вибудувати закономірності розвитку місцевих бюджетів.

Історично-типологічний метод виявився важливим пізнавальним інструментом для конструювання структури дисертаційного дослідження, тобто умовного поділу бюджетної системи за політично-правовими, організаційно-функціональними та соціально-економічними пріоритетами, але зі збереженням системного підходу. Для вивчення бюджетної системи шляхом визначення загального і типового в усіх її складових, але зі збереженням принципу історизму, увагу було зосереджено на конкретних бюджетах. Історично-типологічний метод сприяв системному вивченню структури фінансово-економічних джерел доходів бюджетів, їх видовому упорядкуванню за типовими ознаками або їх сукупністю. Наприклад, виявлення динаміки податкових надходжень за їх питомою вагою серед інших груп джерел свідчило про фіскальну сутність податкової політики влади, а з іншого боку, про структуру доходів державного бюджету.

Однак, враховуючи те, що жоден з історичних методів аналізу джерел не претендує на роль універсального, в дисертації комбіновано використовуються структурно-системний та структурно-функціональний підходи, які реалізовано у кожному з розділів роботи, яка розкриває організаційні, політично-правові та соціально-економічні основи функціонування бюджетної системи в УСРР 1920-х рр.

Отже, історіографічні джерела з історії становлення та функціонування бюджетної системи в УСРР 1920-х рр. свідчать про недостатню увагу науковців до цієї теми впродовж усього радянського періоду. За кількістю праць вирізняються лише 1920-ті рр. Протягом 1930–80-х рр. бюджетної проблематики торкалися деякі кваліфікаційні роботи економічного профілю. Але вони стосувалися прикладних питань бюджетної практики конкретних хронологічних періодів. Сучасна українська і зарубіжна історіографія також уникає історії бюджетних відносин непівської доби. Цих питань немає навіть у колективних монографіях з економічної історії України, державних установ, повсякденного життя радянського суспільства.

У 1920-х рр., як свідчить аналіз літератури, було закладено основні концептуальні підходи та визначено проблемно-тематичні пріоритети висвітлення радянської бюджетної системи. Саме тоді виникла наукова і прикладна бюджетна термінологія: «радянська бюджетна система», «система місцевих фінансів», «система місцевих бюджетів», «державний бюджет», «місцеві бюджети» тощо. Для праць тих років була притаманна єдина інтерпретація структури і функцій державного бюджету, а суперечливі дискусійні проблеми стосувалися фінансових джерел бюджету, повноважень союзних та республіканських органів влади у царині бюджетної політики. Економічна наука розглядала бюджети, розмежовуючи їх за інституційним та адміністративно-територіальним принципами, але кожен вид бюджету сприймався як конкретний фінансовий план розвитку регіону, галузі, державної установи тощо.

Прихильники унітарно-центристського тлумачення еволюції радянської бюджетної системи ототожнювали федеративний бюджет РСФРР із загальнодержавним, поширюючи його вплив на територію УСРР, а також підкреслювали його зв'язок із союзним. Водночас у літературі 1920-х років обстоювалася ідея самостійного українського бюджету. Різні підходи до бюджетних відносин свідчили про неузгодженість бюджетних прав між центром та республіками. Недостатньо висвітленими у 1920-і роки залишалися

питання бюджетного фінансування соціально-культурної галузі, промисловості, сільського господарства, транспорту, приватного сектору. І це, незважаючи на колосальну кількість статей про структуру бюджету, його доходи, видатки тощо.

Тематичні сюжети літератури 1920-х рр. переконують у тому, що сучасного наукового дослідження потребує історія становлення місцевих бюджетів, їх статус і взаємодія з державним бюджетом, особливості децентралізації та внутрішньої організаційно-функціональної диференціації місцевих бюджетів, їх роль і місце у розвитку регіонів. Основні етапи еволюції місцевих бюджетів УСРР 1920-х рр. також не досліджувалися, відтак існують різні висловлювання стосовно хронології виникнення самої системи. Не знайшло теоретичного пояснення використання термінів «місцевий бюджет УСРР» та «місцеві бюджети УСРР». Цілком очевидно, що перший термін, на відміну від другого, мав не інституційне, а територіальне значення.

Радянська історична наука, яка приділяла значну увагу соціально-економічним відносинам непівської доби, уникала розгляду історії становлення та функціонування бюджетної системи УСРР в 1920-ті рр. Ні історики, ні економісти не бралися за її вивчення. Дивно, але і сучасна історіографія не порушила цієї традиції. На сьогодні в Україні ще немає монографічних розвідок, кваліфікаційних праць з історії створення та функціонування бюджетної системи в УСРР 1920-х рр. Відповідно не напрацьовані методологічні принципи історичного дослідження проблеми.

Методологію дисертаційного дослідження становлять принципи історизму, загальнонаукові та загальноісторичні методи вивчення джерел, інтерпретації подій і явищ, наукового обґрунтування історичних фактів. Не зважаючи на класово-формаційну теорію суспільного розвитку, характерну для літератури 1920-х рр. та радянської історіографії, в дисертації обрано класичні історичні методи аналізу масових джерел. Системність науково-історичного дослідження зумовила використання структурно-системного та функціонального підходів до складних соціально-економічних явищ. Модерні

підходи (теорія тоталітаризму, повсякденності, модернізації тощо), які притаманні значній частині монографічних праць з політично-економічної історії України, є похідними. Методологія дослідження розглядається як система методів для досягнення мети і завдань роботи, як інструмент пошуку інформації про його об'єкт і предмет.

РОЗДІЛ 2

ПОЛІТИЧНО-ПРАВОВІ ТА ІНСТИТУЦІЙНІ ОСНОВИ БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ

2.1. Особливості нормативно-правової бази бюджетної системи

В історіографії проблем соціально-економічних перетворень у 1920-ті рр. відсутні усталені концептуальні засади вивчення «непівського суспільства» [263]. Висвітлення його історії відбувається як за традиційною схемою, навіть зі збереженням класово-формаційного підходу, так і з використанням західних політологічних теорій тоталітаризму, повсякденності, глобалізації, модернізації.

Перехід від воєнного комунізму до непу, що тривав протягом року, потребував від влади належного правового забезпечення організаційно-господарської діяльності державних, кооперативних і приватних підприємств, створення фінансової системи з широким фіскально-податковим апаратом, термінового проведення грошової реформи для активізації економічного життя суспільства. Для їх оптимального і збалансованого функціонування необхідно було мати ефективний механізм використання національного доходу, прибутків суб'єктів господарювання. Ним виявився бюджет, тобто державний план організаційно-функціонального перерозподілу реальних матеріальних ресурсів країни.

Становлення бюджетної системи в УСРР 1919–1923 рр., крім фінансово-господарських труднощів, мало суперечливу політично-правову колізію, зумовлену так званим об'єднавчим рухом республік на шляху творення союзної радянської держави. Ідеологема «об'єднавчий рух республік», застосована Й.Сталіним у 1922 р., виявилася згодом методологічною базою висвітлення трьох фаз об'єднавчого руху: військової, дипломатичної, господарської. Сталінська концепція автономізації, тобто інституційного підпорядкування радянських республік Російській Федерації (РСФРР), викликала тоді гостру дискусію в партії. Український уряд на чолі з Х.Г.Раковським підтримував

ідею конфедерації, тобто союзу незалежних радянських держав. Його принципова політична позиція з цього питання загалом висвітлена [264,265]. Водночас без урахування реальних політично-правових, а не декларативних інституційно-правових відносин між республіками, складно досягти об'єктивного висвітлення історії становлення і функціонування бюджетної системи в УСРР.

Концепція організаційно-функціонального поглинання УСРР у складі унітарної держави, притаманна радянській історіографії, не визнавала республіку як суб'єкта міждержавних відносин і в рамках СРСР, і у міжнародних зв'язках. Двосторонні стосунки між суб'єктами радянської федерації мали безпосереднє відношення до правового застосування терміну «український самостійний бюджет». У 1922 р. окремі аналітики вважали радянські республіки повноцінними суб'єктами міжнародного права [266], тому відносини УСРР та РСФРР мали статус міждержавних. Сучасний російський історик В.Л.Шейніс, аналізуючи союзний договір 28 грудня 1920 р., укладений між УСРР та РСФРР зі збереженням державного суверенітету кожної республіки, також визнає факт їх міждержавних відносин [184, с.72]. Колізія, на його переконання, полягала в тому, що РСФРР уже була федеративною державою, мала у своєму складі автономні республіки. Тому для політичного керівництва країни постала дилема: або прирівняти суб'єкти РСФРР до рівня і статусу УСРР, або ж обмежити Україну до реальних повноважень автономної республіки у складі РСФРР. Протистояння цих двох тенденцій було закладено у декреті Всеросійського ЦВК від 1 червня 1919 р. про військово-економічний союз республік, а також у згаданому договорі від 28 грудня 1920 р., якими передбачалося створення об'єднаних наркоматів. Вони підпорядкували основні галузі економіки – зовнішню торгівлю, транспорт, фінанси. Відповідний контроль і нагляд здійснювалися через інститут Уповноваженого РНК РСФРР при уряді УСРР. Обидва документи визнавали «право народів на самовизначення», а також «незалежність і суверенність» кожної з республік [246].

Адміністративно-територіальна та функціональна суверенність УСРР мала конституційне й законодавче забезпечення в Україні і впливала на статус державного бюджету. В офіційних нормативно-правових актах радянської держави на початку 1920-х рр. використовували різні визначення бюджету: «бюджет України», «український самостійний бюджет», «республіканський бюджет», «державний бюджет УСРР», «бюджет радянської України», «загальнодержавний бюджет», «загальнофедеративний бюджет», «бюджет радянської республіки», «єдиний загальнофедеративний бюджет», «бюджет РСФРР», «загальносоюзний бюджет», «місцевий бюджет». Отже, беручи до уваги їх структурно-системне походження, а не теоретичні уподобання інтерпретаторів, можна говорити про наявність в УСРР 1921–1922 рр. базових інституційно-бюджетних одиниць, які представляли бюджетну систему України, її республіканську і федеративну складові, але без їх офіційного політично-правового оформлення.

Для науково-історичного дослідження важливо виявити системні оціночні характеристики, які висловлювалися тоді стосовно бюджету. Так, у жовтні 1922 р. працівник Уповнаркомфіну А.Я.Давид [267, арк.6], підсумовуючи «п'ятиріччя радянського бюджету» та його «історію і перспективи» розвитку [40], намагався показати історичну тяглість між «бюджетом дореволюційним» та ідеєю і практикою централізму федеративного бюджету. Визначення «бюджет радянської республіки», застосоване ним, стосувалося винятково РСФРР, тому що Україна не була членом федерації. Ні радянська Росія, ні радянська Україна тоді ще не мали сталого бюджету. ЦВК та РНК РСФРР законодавчо виписували правила деталізованого складання кошторису доходів і видатків, поступово застосовуючи їх на території суб'єктів федерації, а РНК УСРР їх урахувала через інститут уповноважених. Ні конституційно, ні законодавчо (крім договору 28 грудня 1920 р.) так званий федеративний бюджет тоді не регламентувався. Республіканські бюджети УСРР та РСФРР не мали виразних системних ознак, а фінансування наркоматів

відбувалося централізовано через Уповнаркомфін, який розподіляв кредити між об'єднаними та частково необ'єднаними наркоматами в Україні.

Договірні принципи стосувалися переважно господарських наркоматів, а не законодавчих органів влади УСРР. Керівництво об'єднаними наркоматами, якщо звернутися до тексту договору 28 грудня 1920 р., здійснювалося через Всеросійський ЦВК, у якому були представники УСРР. Однак законодавчі акти ВЦВК не скасовували дію подібних документів, ухвалених ВУЦВК. Централізація системи управління стала тоді одним з факторів об'єднання «місцевого бюджету» з «єдиним державним бюджетом», на що звертали увагу учасники Всеросійського з'їзду завідуючих фінвідділами 25 травня 1919 р. [40,с.4] Формально місцевий бюджет продовжував існувати, але 18 червня 1920 р. Всеросійський ЦВК «...постановив поділ бюджету на загальнодержавний та місцевий ліквідувати». Однак 22 серпня 1921 р. Раднарком РСФРР надав місцевому бюджету самостійного статусу [40, с.4]. Функціональне розмежування місцевого і державного бюджетів фактично започаткувало інституційне виокремлення та внутрішнє структурно-організаційне оформлення республіканського бюджету.

Організаційний досвід формування бюджетної системи, який накопичували фінансові органи РСФРР, використовували в УСРР, але остання не мала федеративного устрою і не була членом іншої федерації, тому прагнула самостійного республіканського бюджету. Його офіційний статус та фінансові джерела наповнення обговорювали делегати VII Всеукраїнського з'їзду рад, який відбувся 10–14 грудня 1922 р. Так, у звітній доповіді Уповнаркомфіну, крім визначення хронології бюджетного року – від 30 вересня по 1 жовтня, наголошувалося, що видатки на промисловість не мали «чисто українського характеру», а спрямовувалися переважно на фінансування підприємств союзного значення. «На 22–23 рр. Україна має самостійний бюджет, – упевнено заявив тоді керівник Уповнаркомфіну О.Новицький, – це перший раз Українська Республіка має свій власний бюджет, який увійде складовою частиною до загальнофедеративного. Цей бюджет зведений у розмірі 433 млн

золотих карбованців» [201, с.36]. Два поняття є ключовими для розуміння статусу українського республіканського бюджету – це «самостійний бюджет» і «власний бюджет». Вони різняться організаційно та функціонально, позаяк перший бюджет стосувався способу економічно-господарського забезпечення доходної частини, а другий розкривав адміністративно-політичне і дольове представництво у федеративному «зведеному» бюджеті. Самостійність українського бюджету була політично визнана з'їздом .

На початку 1920-х рр. радянська бюджетна система, крім її інституційної структуризації, становила недостатньо забезпечений матеріальними ресурсами фінансовий механізм. Ця обставина дозволила М.І.Боголепову говорити про брак «справжнього державного бюджету» [59], тому що «фінансова система» протягом «бюджетного року» лише створювалася, а функції бюджету виконували місячні кошторисні плани, сума яких і становила так званий річний бюджет. Місячні, кварталні та піврічні плани стосувалися доходів і видатків бюджету, а не взаємодії структурних складових бюджетної системи в УСРР. Використовуючи термін «радянський бюджет», М.І.Боголепов мав на увазі його державну форму [60]. Вона діяла в УСРР, РСФРР та в інших радянських республіках і мала уніфікований порядок підготовки, ухвалення й виконання бюджету.

Для виявлення правового статусу організаційних складових радянської бюджетної системи, їх взаємодії в УСРР варто повернутися до статті М.Боголепова, звернувши увагу на її принципове концептуальне значення. «З першого року нової економічної політики, – наголошував він, – державний бюджет був побудований за федеративним принципом. Тоді це був бюджет РСФРР. Буква «ф» визначала наперед правову конструкцію бюджету, але ще не вирішувала складного завдання федеративного бюджету» [60, с.66]. Будучи безпосереднім учасником тих подій, він визнав недоліки фінансової системи федерації, тому що Далеко-Східна Республіка, Закавказзя, Карелія опинилися поза бюджетним процесом, а в «...межах єдиного федеративного бюджету бюджету окремих республік виділялися лише на основі відсоткової розверстки»

[60, с.67]. Отже, цей теоретик і практик бюджету обмежив «правову конструкцію» федеративного бюджету банальним розподілом коштів – їх «розверсткою» за відповідними квотами. Формування державного бюджету федерації відбувалося шляхом адміністративного встановлення республіканських «квот», серед яких Україна посідала 19%, РСФРР 64%, а решта коштів припадали на інші республіки. «За такого методу побудови бюджету, – згадував М.Боголепов, – його федеративна природа виявлялася дуже і дуже слабкою, а з іншого боку, республіканські бюджети, позбавлені балансу, не мали права вважатися бюджетами, оскільки за фактичної позиції і змісту вони лишалися звичайними кошторисами» [60, с.66]. Судячи з його категоричного висновку, формально існував «єдиний федеративний бюджет», «квотовим» учасником якого була Україна.

Політично-правові та фінансові проблеми самостійності українського бюджету активно обговорювалися на з'їздах. Вони стосувалися ролі України в «загальнодержавному бюджеті Росії» та «колоніальної політики» в Україні [41, с.4], а також значення союзного договору 28 грудня 1920 р. для політично-правового об'єднання фінансової системи, бо «...державні доходи і видатки усіх республік радянської федерації об'єднуються в єдиний загальнофедеративний бюджет» [41, с.4]. Договір не регламентував бюджетних відносин, а наявний на теренах УСРР Уповнаркомфін був колегіальним органом. Об'єднання не означало усунення організаційної форми республіканського бюджету УСРР, особливо в частині утримання необ'єднаних наркоматів, однак суму їх фізичного кредитування визначала Москва. Зокрема, А.Давид, визнаючи факт часткової уніфікації бюджетної системи, підкреслював функціональну самодіяльність «українського» та «загальнофедеративного» бюджетів. Він розмежовував їх за номенклатурно-інституційним статусом. «Український Радянський Уряд, – наголошував А.Давид, – прагне до з'ясування свого загальнодержавного бюджету, як прибуткової, так і видаткової частин, як у необ'єднаних, так і в об'єднаних з Р.С.Ф.Р.Р. відомствами» [41, с.9]. Отже, наявність українського «загальнодержавного бюджету» не

викликала сумніву, однак його реальне наповнення залежало від зовнішніх факторів. Теза А.Давида про те, що без закритого кордону – немає замкненого бюджету, актуалізувала проблему їх організаційно-функціонального співіснування.

На початку 1920-х рр. складали переважно кошториси для об'єднаних і необ'єднаних наркоматів, які можна назвати державним бюджетом. Перші підпорядковувалися Москві через інститут уповноважених, а республіканські – уряду УСРР. Фінансова залежність республіки від московської влади була зумовлена політично-правовим статусом її виконавчих органів, особливо Наркомфіну. Податковий апарат підпорядковувався саме йому, а суми податкових внесків централізовано перерозподілялися Москвою. Податки, які сплачували фізичні та юридичні особи в Україні, оголошувалися державними. За таких умов організаційно-функціональна самостійність бюджетної системи в УСРР була декларативною.

На всеукраїнських з'їздах рад та сесіях ВУЦВК вибудовувалися політично-правові засади бюджетного процесу в УСРР, що свідчило про її суверенне право самостійно вирішувати внутрішні справи. Згадка в резолюції VII Всеукраїнського з'їзду рад, що відбувся у грудні 1922 р., самого терміну «самостійний бюджет» УСРР [201, с.38] ще не означала його структурно-організаційної наявності, але вона засвідчувала той факт, що республіканські органи влади були суб'єктами бюджетного процесу. Розгляд державного бюджету вищим законодавчим органом республіки надавав йому інституційного статусу юридичного документу. Проблема «бюджетних взаємовідносин з РСФРР» знаходила розв'язання у «бюджетних правах» УСРР, які активно обговорювали на 2-й сесії ВУЦВК VII скликання. Так, доповідаючи про «ненормальності в бюджетних відносинах», керівник Уповнаркомфіну О.Новицький запропонував їх нову модель, згідно з якою «...бюджет України буде складатися українським урядом і входити окремою складовою частиною у загальносоюзний бюджет, який насамкінець ухвалюватиметься союзним ЦВК або союзним з'їздом рад» [207, с.25]. Загальносоюзний бюджет мав урахувати

«всі економічні можливості України». Якщо О.Новицький говорив про принципи формування нового загальносоюзного бюджету, то його колега з Уповнаркомфіну А.Давид зосереджувався на характеристиці правового статусу так званого федеративного бюджету. «За союзним договором від 28 грудня 1920 року, – наголошував доповідач, – Україна не мала самостійних фінансів і самостійного бюджету, а її бюджет є лише складовою частиною бюджету РСФРР. Однак з огляду на те, що досі ще немає визначеного декрету, який передбачав би точні бюджетні взаємовідносини між РСФРР та іншими частинами федерації, у тому числі і з Українською Радянською Республікою, радянська влада на Україні встановила з самого початку свого існування правила як складати бюджет. Це питання було погоджено з Наркомфіном РСФРР і в результаті Раднаркомом РСФРР було ухвалено особливі правила спеціально для складання українського бюджету» [207, с.35]. Передбачалося, що республіканські органи формували власний бюджет, затверджуваний Раднаркомом УСРР, а відповідні російські установи лише висловлювали дорадчі міркування. Об'єднані наркомати (фінансів, шляхів сполучення, поштово-телеграфного зв'язку) направляли до відповідних наркоматів РСФРР лише кошториси, які остаточно потрапляли до загального федеративного бюджету. Отже, інституційна самостійність українського бюджету залежала від оформлення його політично-правового статусу, від реальності податкових і неподаткових фінансово-економічних джерел.

Організаційно-функціональне визначення республіканського бюджету, незважаючи на централізований розподіл коштів, було здійснено наприкінці 1921 р. – протягом першої половини 1922 р. Саме тоді українські виконавчі та законодавчі органи влади, тобто Раднарком та ВУЦВК, видали постанови, якими юридично й політично започаткували становлення бюджетної системи в УСРР, регламентувавши порядок створення державного і місцевого бюджетів (у цьому випадку термін «місцевий бюджет» охоплює сукупність усіх місцевих бюджетів УСРР). Законодавець виділив саме їх, а вони представляли бюджетну систему радянської України, яка обслуговувала загальнодержавні та місцеві

потреби – адміністративні, соціально-економічні, культурно-освітні. Виокремлення державного і місцевих бюджетів в самостійні фінансово-економічні одиниці, яке фактично та юридично відбулося протягом 1921–1923 рр., свідчило про внутрішню диференціацію бюджетної системи в УСРР. Якщо державний бюджет обслуговував республіканські та об'єднані наркомати, але з різних фінансових джерел, то місцеві бюджети спиралися переважно на власні кошти, хоча й одержували дотації від першого. Отже, державний бюджет УСРР мав дві власні складові. Це доходи і видатки за кошторисами необ'єднаних комісаріатів республіки, а також доходи і видатки, визначені за кошторисами об'єднаних із РСФРР комісаріатів. В «Основних правилах складання державного бюджету УСРР на жовтень 1922 р. – вересень 1923 р.», які з'явилися 4 липня 1922 р. та були визнані РНК РСФРР, зазначалося: «Державний бюджет УСРР охоплює всі державні доходи і всі видатки, встановлені за кошторисами необ'єднаних наркоматів України і за кошторисами усіх без винятку об'єднаних з РСФРР комісаріатів та окремих установ, що знаходяться на території УСРР» [268, арк.1]. Розпис видатків державного бюджету України направлявся до НКФ РСФРР для узгодження федеративного бюджету, тобто територіальних видатків на утримання об'єднаних наркоматів.

Міждержавні відносини УСРР та РСФРР на договірних засадах зобов'язували їх уряди узгоджувати фінансові питання, враховуючи економічні особливості республік та самодіяльність їх наркоматів. Постанови уряду РСФРР та Всеросійського ЦВК, якщо вони не суперечили конституційним принципам «договірної федерації», були підставою для аналогічних законодавчих актів РНК УСРР. Друга сесія ВУЦВК, яка ухвалила резолюцію на доповідь Уповнаркомфіну, пропонувала пришвидшити підготовку декрету про федеративний бюджет РСФРР та союзних з нею республік, але у такий спосіб, аби він «...був побудований на основі єдності господарських планів Федерації та спільності фінансової політики» [207, с.41]. Ця політично-правова теза не стосувалася України, а, швидше, закликала до організаційного завершення

бюджетного процесу в РСФРР, але визнавала також необхідність формування для України самостійного бюджету в загальнофедеративних рамках, що охоплював, як необ'єднані, так і об'єднані наркомати. Виділення «місцевого бюджету в українському масштабі», з'ясування його відносин із державним, створення резервного і дотаційного фондів свідчило про те, що бюджетна система в УСРР набиравала класичних організаційно-функціональних ознак.

Офіційним документом, що мав структурно-системні ознаки річного бюджету 1922/23 р., була «Пояснювальна записка до розпису державних доходів і видатків УСРР на 1922–23 рік». Цей державний документ визнав державні доходи, зібрані на території УСРР, «загальнофедеративним надбанням». Вони потрапляли до видаткової частини «...бюджету усієї федерації та союзних з нею республік» [212, с.32]. Остання теза сприймалася окремими представниками Уповнаркомфіну буквально з посиланням на союзний договір 1920 р. Але він лише задекларував об'єднання фінансової справи, не уніфікував і не централізував бюджетної системи, тому що Україна не була суб'єктом РСФРР. Внутрішня організаційна структура федеративного бюджету не передбачала адміністративно-територіального представництва УСРР, а лише спільне з РСФРР утримання об'єднаних наркоматів. Спільність полягала в тому, що на їхні потреби спрямовувалися суми податків, зібраних на території України. Законодавчого розмежування між державним бюджетом УСРР та федеративним бюджетом, крім вищезазначених політично-правових актів, не було. Закони РСФРР мали дорадчу функцію в Україні, навіть постанови і циркуляри уповноважених об'єднаних наркоматів проходили відповідну процедуру їх ухвалення Раднаркомом УСРР та ВУЦВКом. Федеральний бюджет РСФРР мав силу закону для суб'єктів федерації, а загальний федеративний бюджет, до якого долучилася Україна через інститут уповноважених від об'єднаних наркоматів, не мав інституційного статусу фінансової надбудови, а лише виконував розподільчі функції. Така паритетність проіснувала до конституційного оформлення СРСР.

Обговорення принципів становлення майбутнього союзного бюджету розпочалося на засіданнях другої сесії ВУЦВК VII скликання у квітні 1923 р. Вона розглянула два важливих питання: доповнення і рекомендації до конституції союзної держави та упорядкування принципів міжбюджетних відносин. На сесії виступали М.Фрунзе, Е.Квірінг, М.Скрипник, О.Новицький, В.Порайко, М.Полоз. Пропозиції українського уряду про створення Палати представників для «додаткового забезпечення особливих специфічних інтересів окремих республік», про розширення «простору державної діяльності окремих республік», про справедливе «державно-правове оформлення радянської діяльності» – свідчили про наявну альтернативність у формуванні єдиної радянської держави з необмеженою централізацією влади. На той час відносини між УСРР та Союзом республік ще не мали юридичного оформлення, тому в проектах їх взаємин висловлювалися різні думки, особливо в рамках конституційного процесу. Український уряд обстоював за собою право самостійного формування бюджету та його інституційного представництва у загальносоюзному. Влітку 1923 р., судячи з висловлювань М.Боголепова, ще не було «федеративної перебудови бюджету» [60, с.66], відтак діяли попередні принципи і правила їх підготовки за місяцями, кварталами. На той час ВУЦВК уже заявив про бюджетні права УСРР.

Політично-юридичне оформлення союзної радянської держави відбулося 6 липня 1923 р. і завершилося ухваленням конституції СРСР на другому з'їзді рад СРСР 31 січня 1924 р. В офіційному зверненні ЦВК СРСР до народів та урядів країн світу від 13 липня 1923 р. зазначалося, що до створення Союзу відносини між республіками регулювалися міждержавними договорами, позаяк вони залишалися окремими державами. Створення союзної держави вплинуло на організаційні форми, структуру, функції і статус бюджетної системи, яка залишалася радянською, але змінилися права і повноваження самих республік. Правове тлумачення «загальносоюзного бюджету», крім згадки в конституції, з'являється 21 серпня 1923 р. у «Положенні про Держплан СРСР», а згодом у «Положенні про РНК СРСР» від 12 листопада 1923 р. [246]. Центральними

стали наркомати двох видів – загальносоюзні (іноземних справ, військових та морських справ, зовнішньої торгівлі, шляхів сполучення, пошти і телеграфу) та об'єднані (ВРНГ, продовольства, праці, фінансів, робітничо-селянської інспекції). Перші мали своїх уповноважених при урядах союзних республік із правом дорадчого або вирішального голосу згідно з рішенням їх центральних виконавчих комітетів. Об'єднані комісаріати здобули статус союзних, що діяли через «однойменні народні комісаріати союзних республік». Вони отримали право призупиняти і скасовувати постанови, які суперечили загальносоюзному законодавству, розробляли плани господарської діяльності, розпоряджалися загальносоюзними фондами. Народні комісари союзних відомств мали право одноосібного ухвалення рішень, доводячи їх до відома колегії. Наркомфін УСРР, створений 20 вересня 1923 р., мав статус об'єданого. Отже, з утворенням СРСР нова конфігурація владних структур зафіксувала функціонування наркоматів трьох видів – загальносоюзних, об'єднаних, республіканських. Фактично було збережено попередній формат, але появились загальносоюзні державні органи.

Конституція союзної держави виписала повноваження центральних і республіканських органів влади. Виявилося, що Наркомфін УСРР, а він мав безпосередній стосунок до розробки державного бюджету, вважався виконавчим органом республіки, підпорядковувався ВУЦВК та РНК УСРР [269]. Конституція СРСР забезпечувала республікам право вільного виходу з Союзу, але свідомо обмежувала «суверенітет союзних республік» відповідними конституційними нормами. Республіки здійснювали «державну владу самостійно», однак їх «незалежність та суверенітет», які були чітко виписані союзним договором 28 грудня 1920 р. між УСРР та РСФРР, не потрапили під конституційний захист, навіть не були письмово зафіксовані. Другий розділ конституції СРСР, основу якого становив текст договору про створення союзної держави, законодавчо оформив структуру бюджетної системи Радянського Союзу, хоч і без зазначення цього терміну. Ця структура

охоплювала єдиний державний бюджет СРСР та бюджети союзних республік, які разом представляли єдиний загальносоюзний бюджет.

Напередодні відкриття другого з'їзду рад СРСР відбувся УІІ Всеукраїнський з'їзд рад. Його робота тривала 17–20 січня 1924 р. Делегати підтримали створення союзної держави, заслухали доповідь наркома фінансів УСРР С.М.Кузнєцова про фінансове становище республіканського бюджету. «На нашу думку, - заявив нарком, - затвердження державного бюджету Українського Уряду мусить бути передане Сесії Всеукраїнського Виконавчого Комітету, а також питання про бюджетові права Української Радянської Республіки» [202, с.75]. Він першим порушив питання про розмежування бюджетних прав між республікою і союзними наркоматами в УСРР, про повноваження «союзного бюджету», «республіканського бюджету» та «єдиного загальносоюзного бюджету», які активно висвітлювалися теоретиками і практиками бюджетних відносин [270, 271]. 24 січня 1924 р., тобто за тиждень до ухвалення конституції СРСР, НКФ УСРР звернувся до ВРНГ УСРР та ВУЦВК із законодавчою пропозицією щодо визначення та розмежування понять і змісту загальносоюзного та республіканського бюджетів. Актуалізація цієї політично-правової та організаційно-фінансової проблеми віддзеркалювала тоді, по суті, припинення дії так званого федеративного бюджету, а також засвідчила початок нового періоду складних і суперечливих бюджетних відносин у СРСР.

Але тенденція розглядати державний бюджет УСРР, як «складову частину» бюджету РСФРР залишилася у свідомості окремих чиновників. Так, упорядковуючи «Пояснювальну записку до проекту державного розпису доходів і видатків УСРР» на 1924/25 р., її розробники констатували: «Україна, будучи частиною федерації, а згодом СРСР, пережила усі ті фази бюджетної політики і практики, які мали місце в радянській державі» [273, арк.27]. Вона не була частиною РСФРР, а союзний договір 28 грудня 1920 р. стосувався тимчасового об'єднання базових комісаріатів республік. У фінансовій справі відносини між республіками здійснювалися через інститут Уповноваженого

НКФ РСФРР при уряді УСРР. Він був ліквідований у вересні 1923 р., а натомість постав НКФ УСРР із широкою оперативною діяльністю. Прагнення уніфікації бюджетних відносин, ігнорування союзною номенклатурою бюджетних прав республік, першочерговість фінансового забезпечення об'єднаних наркоматів та підприємств загальносоюзного підпорядкування – свідчили про зміцнення централізаторських тенденцій. Правники і теоретики бюджетної справи 1920-х рр., не заперечуючи конституційних прав та повноважень радянських республік, вибудовували власні концепції формування бюджетних відносин. Відомий у 1920-х рр. учений-правник С.Котляревський, аналізуючи їх широке розмаїття, виділив два основних підходи до формування єдиного бюджету СРСР. Представники першого вважали, що республіканські бюджети мали бути його органічними підрозділами, частинами загального цілого, однак фінансова залежність суперечила політично-економічній самостійності суб'єктів радянської федерації. Інші схилилися до думки про те, що бюджет республіки має бути повністю самостійним. Для них СРСР був федеративним утворенням зі збереженням принципу державної самостійності окремих республік, тобто «держави, до складу якої входили інші держави» [16, с.9]. Однак, за такої умови, СРСР мав бути конфедерацією. Деякі сучасні російські історики також схильні вважати, що СРСР «...з юридичної точки зору був не федерацією, а конфедерацією» [285, с.15], що аж ніяк не відповідає історичним реаліям.

Науково-аналітичні судження С.Котляревського не вирізнялися марксистською ортодоксальністю, а його професійні висновки в галузі бюджетного права були цілком обґрунтованими. Не заперечуючи можливості вільного виходу республік із Радянського Союзу, він наголошував, що його унітарність не така й виняткова, «...щоб позбавляти самостійності держав, які входили до нього» [16, с.10]. Державно-політична відмінність союзних республік від автономних областей і республік РСФРР була для С.Котляревського аксіоматичною. Тому він допускав лібералізацію системи управління, яка передбачала більше повноважень для республік. Разом з тим,

виокремлюючи економічні можливості України серед решти союзних республік, С.Котляревський висловив власні застереження стосовно того, що «бюджетне і політичне усамітнення не відповідали б принципам, на яких заснований і тримається Союз» [16, с.23]. Компроміс було знайдено у розмежуванні бюджетних прав центральних та республіканських органів влади. Суть їх полягала у делегуванні останнім частини загальносоюзних податків тощо. Отже, «бюджетна самостійність союзних республік» обмежувалася наданням частини податків і надбавок для «збалансування республіканських бюджетів». Такими були теорія і практика радянських бюджетних відносин на середину 1920-х рр.

Історично некоректним було також ототожнення «бюджету РСФРР» та «бюджету СРСР» у 1922/23 р. [234,с.23], особливо під кутом зору участі в них УСРР, тому що вони відрізнялися інституційним статусом і повноваженнями. Відносини між республіками залишалися міждержавними, якщо брати до уваги конституційні гарантії їхнього державного суверенітету, а бюджетним процесом займалися виконавчі та законодавчі органи влади кожного суб'єкта радянської федерації.

Уніфікація структури місцевих бюджетів, яка була закладена у «Тимчасовому положенні про місцеві фінанси», підписаному 12 листопада 1923 р. головою ЦВК СРСР О.Червяковим та секретарем А.Єнукідзе [193], стосувалася усіх радянських республік, хоча вони реалізовували його з урахуванням національних особливостей та економічного розвитку. Юридично зафіксована структура, визначення джерел формування прибуткової частини і статей видатків, встановлення хронології бюджетного року – свідчили про самодіяльний статус місцевих бюджетів республік, які були організаційно-функціональною складовою радянської бюджетної системи. 31 січня 1924 р. НКФ УСРР циркуляром «Про порядок застосування в УСРР розпоряджень НКФ РСФРР» підтвердив «автономний» статус так званого українського місцевого бюджету. Отже, постанови і декрети уряду радянської Росії могли діяти на території УСРР тільки з дозволу українського уряду [273, 274].

Загальнофедеративним вважався бюджет РСФРР, який обслуговував суб'єкти федерації. Але існував також і так званий місцевий бюджет РСФРР [275]. Це бюджети губерній і адміністративних одиниць нижче губерній. Ні місцеві бюджети РСФРР, ні місцеві бюджети УСРР не належали до регіональних фінпланів союзного бюджету, навіть не підпорядковувалися йому. На цю обставину звертав увагу нарком фінансів СРСР Г.Я.Сокольніков. «Насамперед треба зазначити, – підкреслював він 22 жовтня 1924 р., – що місцевий бюджет зовсім не рівнозначний поняттю (дехто це плутає) бюджетам союзних або автономних республік: мова йде лише про губернські бюджети і бюджети адміністративних одиниць нижче губерній» [276]. Отже, говорилося про взаємини державного і місцевих бюджетів, про особливий статус місцевих бюджетів стосовно до державного. Організаційно місцеві бюджети представляли різні бюджетні одиниці, але виконували важливу державницьку функцію, утримуючи місцеві органи влади. В літературі 1920-х рр. трапляються терміни «місцевий бюджет» та «місцеві бюджети», тобто в однині та у множині. В однині термін «місцевий бюджет», як організаційну самодіяльну форму фінансового плану господарського й соціально-культурного розвитку регіонів, використовували для протиставлення державному. Останній не мав такої розгалуженої кількості бюджетних одиниць, які були на регіональному рівні. До місцевих бюджетів належали губернські, округові, міські, районні та сільські. Використовуючи термін «місцеві бюджети», практики 1920-х рр. якраз і мали на увазі таке розмаїття бюджетних одиниць. Державний бюджет мав вищий інституційний статус, але в УСРР його та місцеві бюджети об'єднувало те, що вони становили єдину бюджетну систему.

Державно-політичне оформлення СРСР, яке набуло активної завершальної фази упродовж другої половини 1923 р., зіткнулося з практикою «перехідного бюджету». У 1923/24 бюджетному році, на думку відомого у 1920-х рр. теоретика бюджетної справи професора А.Раєвського, для «...нашого загальносоюзного державного бюджету розмежування союзного і республіканського бюджету, на перших порах, не мало практичного значення:

за системи щомісячних орієнтовних бюджетних планів, постійно коригованих із центру під час виконання бюджету, республіки, відверто кажучи, не відчували відповідальності за свій дефіцит, покладаючись цілком на ресурси Союзу» [72, с.1]. До квітня 1924 р. не існувало окремого обліку союзних та республіканських доходів і видатків, а друге півріччя супроводжувалося міжвідомчими дискусіями стосовно упорядкування бюджетних прав союзних та республіканських органів влади, які завершилися відповідним законодавчим оформленням.

29 жовтня 1924 р. 3-я сесія ЦВК СРСР ухвалила Положення «Про бюджетні права Союзу РСР і приналежних до його складу Союзних Республік» [277]. Положення виявилось першим юридичним документом про організаційну структуру, функції та інституційний статус радянської бюджетної системи. «До складу єдиного державного бюджету Союзу РСР, – наголошувалося там, – входять: загальносоюзний державний бюджет (розпис загальносоюзних доходів і видатків) і державні бюджети союзних республік (розписи доходів і видатків кожної з союзних республік окремо)» [286, с.25]. Офіційну назву «єдиний державний бюджет» було юридично оформлено у відповідному фінансовому документі з однотипною назвою, ухваленому союзним урядом, а згодом ЦВК СРСР. Єдиний бюджет був фінансовим офіційним документом із доходів і видатків СРСР, але безпосередньо через фіксацію бюджетів союзних республік, тому що союзний бюджет не мав самостійного розділу доходів і видатків. Вони поставали у додатках «Розподіл кредиту по відомствах, фондах і надзвичайних призначеннях». Отже, організаційно і функціонально бюджетну систему СРСР становили бюджети трьох видів – єдиний державний, загальносоюзний та державні республіканські. Всі вони вирізнялися розписами доходів і видатків. Процедура утвердження цих бюджетів також засвідчувала ознаки системності. Бюджет союзної республіки, після його ухвалення центральним виконавчим комітетом, і загальносоюзний бюджет – розглядалися та об'єднувалися Раднаркомом СРСР у єдиний державний бюджет країни. Суверенітет УСРР у галузі її державного

бюджету обмежувався тим, що він, пройшовши політично-правове схвалення ВУЦВК, спочатку потрапляв до союзного виконавчого органу – Раднаркому, а згодом приймався ЦВК СРСР разом із союзним бюджетом єдиним законодавчим актом. Постанова визначала бюджетні права республік, перелік їх державних доходів і видатків, умови покриття дефіциту з дотаційного загальносоюзного фонду.

Формування першого «єдиного державного бюджету СРСР» припадає на 1924/25 бюджетний рік. Цей бюджет враховував зміст Положення від 29 жовтня 1924 р. «Про бюджетні права Союзу і приналежних до його складу Союзних Республік». Безпосередній вплив на економічне життя в УСРР мав загальносоюзний державний бюджет, бо на його утриманні перебували установи та представництва союзних наркоматів, промислових трестів. Визначення «союзний бюджет, що функціонує на Україні» [278], «загальносоюзний доход на території України» [234], якими користувалися тоді теоретики і практики бюджетної справи, свідчили про формування в УСРР тієї частини союзного бюджету, яка призначалася для фінансування союзних установ. Доходи цієї частини становили українські податки, митні стягнення й акцизні збори з підприємств республіканського і союзного підпорядкування на території радянської України. До «Загального зводу єдиного державного бюджету СРСР на 1924–1925 бюджетний рік», поданого Бюджетною комісією ЦВК та ухваленого 18 вересня 1925 р., належали загальні суми доходної і видаткової частин, які мали форму – «звичайних» і «надзвичайних» [221]. До перших належали ті доходи і видатки, які не виходили за встановлені бюджетом межі, а «надзвичайні» слугували для покриття позабюджетних витрат. Республіканський бюджет України розглядався разом із союзним, але за «зводом» державних доходів і видатків СРСР. Для прикладу зазначимо, що видатки українського бюджету були утрое меншими від російського федеративного бюджету. Звичайні видатки стосувалися кредитування загальносоюзних установ (іноземних справ, шляхів сполучення, ОГПУ тощо), об'єднаних наркоматів (Наркомфін, ВРНГ та ін.), окремих галузей народного

господарства, а також республіканських наркоматів УСРР і союзних, представлених відомствами останніх на території України.

До кінця 1920-х рр. організаційна структура бюджетної системи в СРСР та союзних із нею республік залишалася без суттєвих змін, а доповнення стосувалися винятково прав і повноважень. Вони вносилися протягом 1925 р. з метою розмежування державних фондів на загальносоюзні і республіканські, упорядкування правил використання субвенційного фонду, переходу з 1925/26 р. на «твердий бюджет», відтак і для визначення терміну подання проекту бюджету для його подальшого утвердження, встановлення з 18 серпня 1925 р. порядку відрахувань від загальносоюзних прямих податків на користь республіканського бюджету [279]. Практика взаємовідносин загальносоюзного і республіканського бюджетів продемонструвала недоліки та обмеженість Положення 29 жовтня 1924 р., викликала необхідність його суттєвого перегляду. На цьому наголошували відповідальні за бюджет працівники, які друкували статті у пресі [63, 83], а також учасники постійних міжвідомчих нарад, особливо засідань Бюджетної комісії ВУЦВК та Бюджетної комісії Наркомфіну УСРР. Зокрема зазначалося, що загальносоюзні бюджетні кошти розподіляються між республіками нерівномірно, особливо в частині перерозподілу прямих податків, зібраних на території України.

Нарком фінансів СРСР Г.Я.Сокольніков, виступаючи наприкінці червня 1925 р. на Всесоюзній фінансовій нараді, запевнив її учасників у тому, що «система твердого річного бюджету» 1925/26 р. сприяла повному виконанню фінансових планів. Водночас він не заперечував необхідності вдосконалення «системи побудови державного бюджету» [280]. Загальна структура державного бюджету, накресленого 29 жовтня 1924 р., на переконання наркома, мала залишатися «непохитною», а зміни до «системи державного бюджету» могли стосуватися лише обсягу та «завершення його єдності» [280, с.43]. Відносини між державним та місцевими бюджетами відбувалися згідно з «Тимчасовим положенням» від 12 листопада 1923 р., але з розмежуванням джерел доходної частини та переліку витрат. Отже, союзна номенклатура не

прагнула вносити кардинальні зміни до чинного законодавства про бюджетні права СРСР та республік.

На час ухвалення Положення про бюджетні права центру та республік від 29 жовтня 1924 р. Україна мала ознаки федеративного устрою, адже до її складу належала Автономна Молдавська СРР, утворена за постановою третьої сесії ВУЦВК 8-го скликання 12 жовтня 1924 р. [282]. На сесії було також ухвалено загальне положення про народні комісаріати УСРР, про їх права, обов'язки, структуру, принципи взаємин із союзними наркоматами [281], а також затверджено поданий РНК УСРР проект «Положення про бюджетні права Союзу і республіки» та республіканський бюджет на 1924/25 р. [283] УСРР була суб'єктом загальносоюзного бюджетного процесу, а також самостійно формувала власну бюджетну систему, дотримуючись конституційних положень. Так, 5 листопада 1925 р. ВУЦВК прийняв постанову «Про бюджетні права АМСРР та про порядок складання її державного бюджету», у якій зазначалося, що державний бюджет АМСРР є «...складовою частиною єдиного державного бюджету УСРР» [284]. Отже, на початку нового бюджетного року, який мав бути «твердим», бюджетна система України фактично мала такі бюджети: єдиний державний, що охоплював державний бюджет АМСРР, державний бюджет УСРР та місцеві.

Міжбюджетні відносини в УСРР та із союзним державним бюджетом у 1925/26 бюджетному році викрили недоліки спільного законодавства, яке не відповідало реальним соціально-економічним потребам республіки. Друга половина 1920-х рр. супроводжувалася постійними дискусіями, які спалахували на сесіях ВУЦВК, з'їздах рад, партійних форумах. Наприклад, делегати 4-ої сесії ВУЦВК, яка відбулася 15–19 лютого 1925 р., звернули увагу на проблему дольової участі України в загальносоюзному бюджеті, на «...непропорційність економічної потужності кожної республіки, яка входила до Союзу, їх участі в бюджеті» [207, с.86]. Фінансово-бюджетна політика союзного уряду, спрямована на економічне вирівнювання республік шляхом такого непропорційного перерозподілу бюджетних коштів, на переконання делегатів

сесії ВУЦВК, могла б призвести до «...занепаду господарської потужності більш розвинених республік, таких, як наша Українська Республіка» [207, с.86]. Принципова позиція, висловлена делегатами сесії стосовно мізерної частки асигнувань союзного бюджету на потреби республіканського бюджету, не лише виявила їхню політичну волю, але й засвідчила нерівноправність суб'єктів радянської бюджетної системи. Вона стосувалася несправедливого розподілу фінансових джерел доходної частини державного бюджету, тобто відрахувань прямих і непрямих податків, зібраних на території УСРР, до союзного бюджету, особливо акцизного та митного зборів, які не потрапили до республіканського бюджету.

На кожному всеукраїнському з'їзді рад, а вони вважалися вищим законодавчим органом республіки, питання бюджету викликало жваву і принципову дискусію. Так, голова РНК УСРР В.Я.Чубар, доповідаючи 3 травня 1925 р. на ІХ Всеукраїнському з'їзді рад про діяльність уряду, зазначив: «Ми у своїй бюджетовій роботі провели упорядкування взаємовідносин союзних республік. Ми там провели принцип, що бюджет республіки повинен складатися без дефіциту, коли місцеві джерела це йому забезпечать»[203, с.99]. На черговому Х-му з'їзді 6–13 квітня 1927 р. обговорювали питання про джерела фінансування державної промисловості в Україні, особливо союзної, тому що остання не виконувала зобов'язань про наповнення відповідних статей доходної частини бюджету [204, с.13]. Нарком фінансів України М.М.Полоз на ХІ Всеукраїнському з'їзді рад, що відбувся 7–15 травня 1929 р., виділив позитивну тенденцію, яка полягала у зменшенні долі бюджетного асигнування промисловості, однак принципове значення його доповіді полягало в іншому. Захищаючи позиції самостійного республіканського бюджету, нарком зазначив, що Наркомфін УСРР формував бюджет самостійно до травня 1929 р., а надалі його почали прив'язувати до контрольних чисел загального фінансового плану [205, с.449].

Основною проблемою урядових нарад з питань бюджетної політики другої половини 1920-х рр. стали принципи розмежування бюджетних прав

Союзу і республік. Вони розглядалися на засіданні Бюджетної комісії при ВУЦВК 31 травня, а також 5 липня 1926 р. підкомісією Бюджетної комісії ЦВК СРСР [285]. Структурних змін до бюджетної системи не пропонувалося, а предметом дискусії виявився механізм проходження республіканського бюджету в союзних органах влади. Український уряд захищав власні права, наполягаючи на розширенні прибуткової частини державного бюджету УСРР. Саме на цьому наполягав 9 жовтня 1926 р. Раднарком УСРР, делегуючи свого представника до Москви для остаточного затвердження «Положення про бюджетні права Союзу та союзних республік» [286, с.136]. Його проект у редакції українського уряду з'явився окремою брошурою 1926 р. [287]. Проект не порушував усталеної структури бюджетної системи, але надавав ВУЦВК та РНК УСРР право ухвалення республіканського бюджету, використання податкових і неподаткових доходів та різних надбавок до них для збалансування республіканського бюджету.

Остаточний текст «Положення про бюджетні права Союзу РСР та союзних республік» було ухвалено 25 травня 1927 р. постановою ЦВК та РНК СРСР, яку підписали М.Калінін і О.Риков [196]. Відповідно до «Положення» державний бюджет УСРР, ухвалений її законодавчим органом, направлявся до РНК СРСР. Уряд Радянського Союзу доручав союзному Наркомфіну об'єднати його з проектом загальносоюзного бюджету, що мав загальний балансовий звіт усіх доходів і видатків СРСР. Отже, крім появи ще одного посередника (НКФ СРСР), процедура бюджетного процесу залишилася справді «непохитною». 29 липня 1927 р. було внесено зміни до статей 5 та 33 «Положення про бюджетні права Союзу РСР та союзних республік», які стосувалися порядку затвердження єдиного бюджету та бюджетів союзних республік, умов кредитування галузей народного господарства [287].

Взаємовідносини між союзним і республіканським бюджетами актуалізувалися в умовах підготовки і здійснення першого п'ятирічного плану, спрямованого на форсування темпів індустріалізації. Саме тоді активно обговорювалися чергові зміни до чинного «Положення про бюджетні права

Союзу РСР та союзних республік». Український республіканський бюджет структурно повторював союзний, тобто мав форму «Зведеного державного бюджету», оскільки враховував державний бюджет УСРР, державний бюджет АМСРР і місцеві бюджети. Їх політично-правовий статус залишався без суттєвих змін, спираючись на загальні директиви союзних фінансових установ. Але організаційно та функціонально вони становили бюджетну систему УСРР. Виходячи з визначення державного бюджету, як офіційно затвердженого вищими органами влади збалансованого плану доходів і видатків, самостійність республіканського бюджету УСРР була цілком легітимною, позаяк він проходив усі інстанції законодавчих і виконавчих органів влади. «В Союзі РСР, – писав у 1928 р. Р.М.Шнейдер, – державний бюджет є єдиним бюджетом, але єдиним не в тому вигляді, в якому є бюджет унітарної держави, а єдиним у сенсі органічного поєднання в одне ціле самостійно збалансованих і самостійно виконуваних бюджетів загальносоюзного і кожної окремої союзної республіки» [38, с.15]. Відносно органіційно-функціональної самостійності республіканських бюджетів у системі загальносоюзного бюджету не заперечував і нарком фінансів СРСР М.П.Брюханов, акцентуючи особливу увагу на проблемах їх взаємовідносин у 1929 р. [10].

Отже, становлення й розвиток бюджетної системи СРСР відбувалися централізовано за уніфікованою організаційно-функціональною структурою, яка мала конституційне обґрунтування. Нормативно-правові основи формування бюджетної системи СРСР не заперечували існування бюджетної системи республік. Організаційна структура бюджетної системи УСРР будувалася за зразком союзної й охоплювала загальнодержавний, республіканський та місцеві бюджети. Єдиний бюджет Союзу не мав ознак унітарного, тобто з централізованою адміністративно-виконавчою вертикаллю, а становив організаційно-функціональну єдність самостійних і збалансованих республіканських бюджетів. Вони представляли фінансовий план доходів і видатків, а не інституційно-номенклатурну структуру.

На той час бюджетна система виявилася оптимальною, хоча республіканський уряд прагнув більшої самостійності, особливо щодо фінансових джерел наповнення доходної частини бюджету за рахунок так званих загальносоюзних податків, зібраних на території УСРР. Термін «територіальний бюджет Союзу» свідчив про функціонування на теренах України установ і відомств загальносоюзних наркоматів та промислових трестів союзного підпорядкування, які належали до компетенції загальносоюзного бюджету з особливим статусом екстериторіальності. Державний та місцеві бюджети становили структурні складові бюджетної системи республіки, а не адміністративно підпорядковані осередки союзного чи федеративного бюджетів.

2.2. Створення та діяльність радянських органів бюджетного регулювання

Нормативно-правове оформлення бюджетної системи в УСРР не обмежувалося законодавчою базою. Її впровадженням займалися спеціальні державні установи – Бюджетна комісія при ВУЦВК та Бюджетне управління НКФ УСРР. Діяльність Бюджетної комісії при ВУЦВК не вивчалася, хоча її права, повноваження та інституційний статус, персональний склад, роль і місце у формуванні республіканського бюджету є важливими. Необхідність створення Бюджетної комісії визріла наприкінці грудня 1921 р., коли ВУЦВК провадив структурну та функціональну модернізацію бюджетного процесу в УСРР. Ідея її заснування з'являється у постанові «Про заходи щодо впорядкування фінансового господарства» від 4 січня 1922 р., яка зобов'язувала розробити положення про Бюджетну комісію для розгляду кошторисів і загальнодержавного бюджету, а також для догляду за веденням кошторисно-бюджетної справи УСРР. В означеній постанові зауважувалося, що «...впорядкування державного бюджету не може бути зроблено Уповноваженим Н.К.Ф. без систематичної допомоги як місцевих органів Радянської влади, і перш за все – в особі Виконкомів місцевих Рад, так і центральних установ і відомств» [289, с.45]. Спільне опрацювання прибутково-

видаткового кошторису з Уповноваженим НКФ РСФРР стосувалося переважно об'єднаних наркоматів.

Організація постійної Бюджетної комісії при ВУЦВК відбулася 18 січня 1922 р. Саме тоді було ухвалено відповідну постанову. «Для розгляду окремих кошторисів і загальнодержавного бюджету в цілому, – наголошувалося в ній, – ВУЦВК обирає на весь термін своїх повноважень із числа своїх членів постійну бюджетну комісію в кількості до 12 осіб» [290]. Її номенклатурними працівниками були голова, його заступник та секретар. За кожним членом закріплювалися кошториси установ для доповіді на засіданнях Бюджетної комісії. Доповідач мав право участі в роботі Міжвідомчої бюджетної наради при НКФ РСФРР, яка розглядала прибутково-видаткові кошториси та відправляла їх на розгляд Раднаркому, перш ніж подати на затвердження ВУЦВК. Штатні працівники Бюджетної комісії викликали представників наркомату, відомств, установ для з'ясування суперечливих питань. Основним завданням Бюджетної комісії було забезпечення відповідності прибуткової та видаткової частин бюджету, покриття видатків за рахунок власних чи дотаційних фінансових джерел, тобто унеможливлення дефіциту державного бюджету УСРР. На її пленарних засіданнях Бюджетної комісії обов'язково брали участь із правом дорадчого голосу представники Уповнаркомфіну, НК РСІ, наркоматів УСРР та РСФРР, кошториси яких розглядалися. Постанови комісії були рекомендаційними, тож набирали силу закону після їх ухвалення президією ВУЦВК.

Розширення кола діяльності Бюджетної комісії зумовило збільшення її кількісного і представницького складу, особливо після конституційного оформлення союзних органів влади. 28 серпня 1923 р. політбюро ЦК КП(б)У розглянуло персональний склад президії Бюджетної комісії, членами якої стали 25 осіб, з них І.Л.Булат, В.Й.Єрмощенко, М.Є.Ветошкін, Ф.Д.Корнюшін, П.А.Кін, М.Лобанов, В.І.Порайко, О.Я.Шумський та інші, а кандидатами – Г.Ф.Гринько, П.П.Любченко, Г.Д.Ракитов, О.К.Сербіченко. Вони представляли державні органи влади в Україні. Головою Бюджетної комісії затвердили

колишнього боротьбиста О.Я.Шумського, його заступником В.І.Порайка [291,арк.178]. Склад комісії обирався персонально, тому жодна установа не мала права делегувати будь-якого іншого представника. За неявку на засідання комісії стягували штраф – 200 крб.[292, арк.7]. 28 серпня 1923 р. Бюджетна комісія доручила В.І.Порайку, користуючись його поїздкою до Москви, отримати у ЦВК СРСР текст нового «Положення» про Бюджетну комісію, а також заслухала доповідь члена колегії Наркомфіну УСРР М.Каттеля про план її роботи. Кошториси розглядалися лише після їх проходження через Раднарком УСРР.

У 1923–1924 рр. спостерігалася уніфікація союзного законодавства, зумовлена Конституцією СРСР та переглядом повноважень деяких наркоматів, тому відбулися зміни і персонального складу Бюджетної комісії при ВУЦВК, яка поповнилася новими членами. 20 вересня 1924 р. президія ВУЦВК призначила головою Бюджетної комісії колишнього секретаря ЦК КП(б)У Д.З.Лебеда, на той час наркома Робітничо-селянської інспекції УСРР. Новими її членами стали О.В.Одинцов, Я.П.Ряппо, П.І.Буценко, А.І.Плахотніков, які мали досвід роботи на державних посадах. Із другої половини 1924 р. з дорадчим голосом до складу Бюджетної комісії почали залучати представників губерній та міськрад: Г.Ф.Гринька від Київської, К.Я.Федотова від Харківської, В.Н.Богущького від Донецької, П.Ф.Слинька від Подільської, О.О.Рекіса від Полтавської, С.М.Власенка від Чернігівської губерній. На засіданнях 7 та 10 жовтня 1924 р. вони обговорювали державний і місцеві бюджети в УСРР, питання про бюджетні права СРСР та союзних республік. Привертають увагу тексти ухвал з тих чи інших питань: «прийняти в редакції РНК УСРР», «в редакції НКФ УСРР», «в редакції НКФ СРСР» [293, арк.2]. Отже, Бюджетна комісія розглядала документи, подані відповідними виконавчими структурами.

26 листопада 1924 р. ВУЦВК затвердив нове «Положення про Бюджетову комісію при ВУЦВК'у», скасувавши дію постанови від 18 січня 1922 р. [294]. Встановлювалися кількісний склад членів (18 осіб) та обов'язкове представництво від кожної губернії. До повноважень Бюджетної комісії

належали: розгляд державного бюджету УСРР, кошторисних і надкошторисних витрат, які ухвалювала президія ВУЦВК; регулювання державного і місцевих бюджетів; вивчення звітів Наркомфіну про виконання бюджету; ознайомлення з проектами кошторисів Уповнаркомфіну СРСР та інших установ, залучених до загальносоюзного бюджету. Комісія скликала періодично за надходженням справ для їх невідкладного розгляду, а засідання відбувалися за наявності звичайної більшості членів, але з обов'язковою присутністю 4-х представників від губерній. Ухвали приймалися простою арифметичною більшістю голосів, а постанови виносилися на розгляд президії ВУЦВК. Бюджетна комісія мала право вимагати від установ та губвиконкомів матеріали про кошторис прибутково-видаткової частини місцевих бюджетів. Організаційну роботу комісії, крім власних структур, забезпечував технічний апарат секретаріату ВУЦВК. Отже, повноваження Бюджетної комісії засвідчували її консультативно-дорадчу роль при проходженні державного бюджету. Вона розглядала схвалений Раднаркомом основний фінансово-економічний документ республіки, урядові подання у різних справах, які стосувалися держбюджету, загальні директиви щодо його підготовки, звіти про виконання, скарги установ стосовно встановлення прибутково-видаткового кошторису. Комісія не затверджувала бюджет, але подавала висновки до президії ВУЦВК, готувала доповіді на сесії, вимагала від наркоматів та господарських органів бюджетних матеріалів. Для з'ясування складних фінансових проблем Бюджетна комісія запрошувала фахівців.

Персональний склад Бюджетної комісії постійно змінювався, тому що делеговані від центральних установ представники переводилися на інші посади й залишали територію УСРР. 17 грудня 1924 р. президія ВУЦВК призначила Я.М.Дудника головою Бюджетної комісії [295, арк.10]. 15 січня він скликав її засідання, запросивши на засідання Г.І.Петровського – голову ВУЦВК. Останній говорив про організаційну роботу Бюджетної комісії, просив президію розглянути остаточний склад та подати на затвердження чергової сесії, а також вимагав від губвиконкомів негайно запропонувати «тверді

кандидатури» до складу Бюджетної комісії. Її склад був остаточно затверджений президією ВУЦВК 17 лютого 1925 р. Новими членами стали представник Українського військового округу О.І.Єгоров, нарком внутрішніх справ УСРР В.А.Балицький, представник АМСРР А.Л.Грнштейн [296, арк.46]. Старожилами Бюджетної комісії були С.М.Кузнецов, М.Каттель, І.Л.Булат, О.І.Ашуп-Ільзен, які працювали вже декілька років. Політичну та службову біографії згаданих частково висвітлено українськими дослідниками партійно-радянської номенклатури [297, 298, 299].

Кожного разу, розглядаючи персональний склад Бюджетної комісії, президія ВУЦВК вимагала від неї систематичної і ефективної роботи. Однак цьому перешкоджала так звана кадрова плінність. Кошторис Бюджетної комісії у грудні 1925 р. становив 14486 крб., із них місячна зарплата постійного секретаря Н.П.Кухтіна 180 крб., технічного – 116 крб., а решта витрачалася на три відрядження до Москви та шість до округ, на скликання пленумів, для господарських та організаційних витрат [300]. Отже, участь високопосадовців у роботі комісії була їхнім партійним дорученням та службовим обов'язком. Кожному з них доводилося розглядати й вирішувати складні фінансові проблеми. Наприклад, В.А.Балицький та М.Каттель розглядали джерела доходної частини бюджету з прибутків промисловості, М.О.Рейхель відповідав за належне обґрунтування ставок сільськогосподарського, рентного податку, аналізував кошториси відповідних установ [301, арк.8].

Протягом лютого–вересня 1925 р. Я.М.Дудник виконував також обов'язки члена президії Бюджетної комісії при ЦВК СРСР, а від України її членами були: М.Ф.Владимирський, С.М.Кузнецов, М.М.Полоз, І.Є.Клименко, М.О.Рейхель, Д.І.Петровський, кандидатами – В.В.Поляков, В.І.Порайко [296, арк.30]. Вони брали участь в обговоренні союзного бюджету, подавали розпис доходів та видатків республіканського бюджету. 29 липня 1925 р. президія ВУЦВК затвердила черговий склад Бюджетної комісії, яку очолив Д.З.Лебідь, а новими членами стали І.А.Мусульбас, М.Л.Рухимович, В.В.Поляков, П.К.Солодуб, К.Я.Федотов, В.Я.Конотоп. Їхня поява пояснювалася кадровими

та службовими переміщеннями. 12 вересня 1925 р. під головуванням Д.З.Лебеда відбулося перше засідання новообраного складу Бюджетної комісії, на якому обговорювалися фінансові джерела наповнення республіканського бюджету, висловлювалися думки і пропозиції стосовно перерозподілу окремих доходів союзної промисловості на користь бюджету УСРР. Представники республіканських наркоматів, які формували кошториси доходів та витрат бюджету їхніх установ, незважаючи на посаду та національність, намагалися забезпечити його бездефіцитність, тому звертали увагу на оподаткування союзних промислових підприємств на території УСРР. Серед таких номенклатурних працівників були Г.Д.Пальчиковський, А.Л.Грінштейн, О.О.Арсон і П.К.Солодуб, яких 14 січня 1926 р. призначили членами колегії НКФ УСРР [302], а також колишній представник Харківського губвиконкому К.Я.Федотов – член колегії Наркомзему УСРР [303]. Постійного члена Бюджетної комісії М.М.Полоза 14 січня 1926 р. звільнили з посади голови Адміністративно-фінансової комісії при РНК УСРР, призначивши на його місце І.М.Кудріна [304]. Однак обое залишалися у складі комісії, тому що їх обирали персонально.

Вивчення протоколів засідання президії та пленумів Бюджетної комісії при ВУЦВК, які відбувалися протягом другої половини 1920-х рр., демонструє виразну закономірність: її новий склад висували та призначали майже щороку до початку чергової сесії вищого законодавчого органу республіки. За період від другої до третьої сесії ВУЦВК зі складу Бюджетної комісії вибуло 18 осіб [305,арк.93], тому постала «об’єктивна необхідність» поповнення його новими членами. Так, 31 травня 1926 р. постановою «Про затвердження особистого складу Бюджетної комісії ВУЦВКу» ВУЦВК призначив головою комісії М.Ф.Владимирського, залучивши до її складу 23 осіб від центральних установ та 41 від округ [306]. До бюджетних справ долучилися М.О.Скрипник, О.Г.Шліхтер, М.Ф.Приходько, К.В.Сухомлин, І.Е.Якір, які мали великий досвід партійної та радянської роботи. Решту членів комісії представляли працівники попереднього складу. Незмінним членом Бюджетної комісії, починаючи з 1923

р., був М.А.Каттель. Загалом представництво виявилось поважним, враховуючи наявність української номенклатурної еліти. Академію наук України представляв С.Ю.Семковський, Київщину П.П.Любченко, а серед кандидатів були М.І.Лобанов, Я.П.Ряппо, О.Б.Генкін та інші, які працювали в різних господарських та радянських установах УСРР.

27 жовтня 1926 р. ВУЦВК та РНК УСРР видали «Положення про Бюджетову Комісію ВУВЦК'у», скасувавши дію попереднього «Положення» від 26 листопада 1924 р. «Для здійснення покладеного на Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет завдання розглядати й затверджувати державний бюджет УСРР, – наголошувалося у постанові від 27 жовтня 1926 р., – утверджується Бюджетова Комісія Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету» [287, арк.13]. Зникло уточнення «при ВУЦВК», тому що Бюджетна комісія виконувала пряму й безпосередню функцію ВУЦВК, передбачену відповідним номенклатурним статусом вищого законодавчого органу – затверджувати державний бюджет України [307].

Бюджетна комісія працювала переважно протягом року, хоча сесії ВУЦВК скликалися тричі на рік. Так, 18 травня 1927 р. президія ВУЦВК затвердила Бюджетну комісію у складі 91 особи на чолі з наркомом НК РСІ УСРР В.П.Затонським [296, арк.131]. Центральні установи були представлені 31 посадовцем. До Бюджетної комісії входили також голови окрвиконкомів, шість представників від районів та міських рад, 9 «позапартійних» робітників та селян, чотири представники від академічної науки. Отже, «колегіальність» комісії було забезпечено. Заступниками В.П.Затонського були С.М.Власенко та Я.М.Дудник. Черговим головою Бюджетної комісії став В.І.Порайко, котрий представляв Наркомюст. Зокрема, 21 лютого 1928 р. він головував на засіданні пленуму, який розглядав доповідь РНК УСРР про виконання державного бюджету за 1925/26 р., а також про підготовку бюджету на наступний рік [308, арк.89]. Протоколи засідання Бюджетної комісії свідчать про те, що В.І.Порайко очолював її упродовж 1929 р., а членами президії були М.М.Полоз, М.А.Каттель, М.С.Василенко, К.І.Горлинський. 15 жовтня 1929 р. президія

ВУЦВК затвердила склад Бюджетної комісії XI скликання, до персонального переліку якої належали наркомів В.І.Порайко, О.Г.Шліхтер, С.І.Канторович, М.О.Скрипник, Г.М.Покорний, В.П.Затонський, В.А.Балицький, українські учені С.Ю.Семковський, В.Н.Маковський, О.В.Корчак-Чепурківський, О.В.Палладін. До них долучилися 35 голів окрвиконкомів, вісім голів райвиконкомів та два представники міськрад, 10 представників від робітників та селян. Загалом персональний склад комісії налічував 91 особу, в тому числі 83 чоловіків та 8 жінок [309, арк.6].

Організаційно Бюджетна комісія діяла при ВУЦВК, була його структурним підрозділом, але вона виконувала функцію міжвідомчого органу, адже до її складу належали представники українських наркоматів та господарських установ. Наркомфін УСРР мав Бюджетне управління, повноваження якого відрізнялися від повноважень Бюджетної комісії. Водночас 15 серпня 1922 р. уряд заснував Міжвідомчу бюджетну нараду при Уповнаркомфіні у складі: уповноваженого (голова), керівників Держплану, Наркомдержконтролю, УРНГ, Уповнаркомпраці та начальника Бюджетного управління НКФ УСРР [310]. Уповнаркомфін у надавалося право створювати спеціальну підкомісію для розгляду питань, пов'язаних з розглядом надкошторисних кредитів, дотаційного та резервного фондів при обговоренні поточних проблем на засіданнях Міжвідомчої бюджетної наради. Вона співпрацювала з Бюджетною комісією, уособлюючи взаємини двох гілок влади – виконавчої та законодавчої.

25 вересня 1924 р. з'явилося «Положення про губернські, окружні і районні бюджетні комісії», які згідно зі ст. 21 «Тимчасового положення про місцеві фінанси» створювалися при губфінвідділах та райвиконкомах [311]. Губернську бюджетну комісію очолював завідувач губфінвідділу, а до її складу з вирішальним правом голосу входили представники губернської планової комісії, губвідділу Робітничо-селянської інспекції, губпрофспілки, з дорадчим – керівники податкового та контрольно-бухгалтерського управліннь. За подібною структурою будувалися округові та районні бюджетні комісії. У разі відсутності голів комісій роботою керували їхні заступники. 5 січня 1926 р.

РНК УСРР видала постанову «Про округові бюджетові наради» [312], яка скасувала дію постанови від 25 вересня 1924 р. «Про губернські, округові й районні бюджетні комісії» [313]. Згідно з новим «Положенням про округові бюджетні наради» їх створювали при округовому фінвідділі на чолі з його керівником, а до складу членів належали завідувач підвідділу місцевих фінансів окрфінвідділу, представники планової комісії, робсільінспекції та округового міста. Округові бюджетні наради розглядали бюджети округи, відповідних міст, округових зведень бюджету місцевих прибутків і видатків, кошториси відділів та інспектур окрвиконкомів, районні бюджети для їх подання на затвердження окрвиконкомів, розподіляли прибутки і видатки між окремими бюджетними одиницями. 8 вересня 1926 р. ВУЦВК видав постанову «Про районні планово-бюджетові комісії», які діяли при райвиконкомах на чолі з головою РВК, а їх структурно-організаційну форму наповнювали представники місцевих органів радянської влади [305, арк.100]. До складу цих комісій, крім представників фінансово-податкових органів, місцевого господарства та земельного відділу, входили також керівники міських, селищних та сільських рад того чи іншого районного центру. Отже, протягом 1924–1926 рр. оформилася середня ланка державних органів влади, які провадили підготовку та регулювання місцевих бюджетів.

Діяльність Бюджетної комісії відбувалася у межах її номенклатурно-правових повноважень. Організаційно-технічну роботу виконувала президія, яка займалася розробкою попередніх матеріалів, формуванням порядку денного пленарних засідань, офіційно запрошувала членів комісії на засідання. 29 серпня 1923 р. мова йшла про подання на сесію ВУЦВК державного кошторису об'єднаних наркоматів, місцевих бюджетів та внесення положення про Бюджетну комісію. Саме тоді дозволили створення її підкомісій для формування прибутково-видаткового кошторису місцевих бюджетів. Ця процедура здійснювалася через обов'язкове заслуховування доповідачів від губерній, а також представників НКФ та НКВС [291, арк.6]. Протягом першої половини 1920-х рр., судячи з матеріалів засідань Бюджетної комісії,

практикувалися доповіді окремих її членів, які виконували індивідуальні доручення президії, здійснювали експертні висновки, вносили рекомендації та пропозиції щодо державного бюджету. Протокольне оформлення персонального складу та функцій підкомісії припадає на другу половину 1920-х рр. Так, 26 лютого 1926 р. було створено підкомісію з розгляду доходної та видаткової частини державного бюджету, склад якої затвердили 26 червня 1926 р. [298, арк.68]. Висновки, рекомендації та ухвали Бюджетної комісії були консультативно-дорадчими. У вигляді резолюцій, доповідних і пояснювальних записок їх обговорювали на сесіях ВУЦВК. Ухвали сесій набували ознак законодавчого акту.

Доповіді окремих членів, висновки підкомісії активно і прискіпливо дискутувалися на пленумах Бюджетної комісії за участі фахівців, представників центральних та місцевих владних структур. Порядок денний охоплював різні питання, у тому числі й ті, що надходили до президії з місць. Наприклад, у резолюції Бюджетної комісії на початку січня 1924 р. зазначалося, що збільшення витратної частини бюджету 1924/25 р. на 40% порівняно з минулим бюджетним роком не задовольняє виконання невідкладних проблем, тому що уряд СРСР відхилив прохання РНК УСРР про підвищення субвенційного та комунального фондів. Зауваження членів комісії були категоричними, а положення резолюції конкретними і конструктивними. Резолюція констатувала недолугий порядок визначення орієнтовно-контрольних цифр державного бюджету республіки, тому що «...при встановленні зазначених контрольних цифр за основу приймаються не економічні і соціально-культурні потреби кожної республіки, а розміри кредитів минулих років із тим або іншим відсотком збільшення, випадково встановленим» [295, арк.84]. Членів комісії не задовольняв факт застосування контрольних цифр, а не конкретних відсотків відрахувань від загальносоюзного податкового доходу на користь республік для створення їх бюджетного ресурсу.

Упродовж 1924 р. Бюджетна комісія обговорювала питання кошторису республіканських державних установ та стан місцевих фінансів, доповідь НКФ

УСРР про союзний та республіканський державний бюджет, про місцеві бюджети Волинської, Подільської, Чернігівської губерній, а також АМСРР. 11 жовтня 1924 р. відбулася дискусія стосовно визначення доповідача на сесії ВУЦВК, під час якої співдоповідачем з державного бюджету пропонували Держплан. Проти цього виступив нарком фінансів С.М.Кузнєцов. Він залишив це право винятково за Бюджетною комісією, оскільки вона була спеціалізованим структурним підрозділом вищого законодавчого органу, а не Раднаркому УСРР [295, арк.16]. 8–9 січня 1925 р. відбулося засідання Бюджетної комісії, на якому обговорювали джерела доходної частини державного бюджету, а також бюджетні права України. Я.М.Дудник, М.А.Каттель, О.Рекіс, П.К.Солодуб говорили про нехтування потреб української економіки, коли визначаються фінансові джерела загальносоюзного бюджету [294, арк.17]. На підставі обговорення доповіді М.Каттеля про співвідношення республіканського та союзного бюджету для підготовки відповідної резолюції було створено комісію з 5-ти осіб.

Залишаючись дорадчим органом ВУЦВК, але з виразними організаційно-функціональними ознаками міжвідомчого спеціалізованого органу, Бюджетна комісія тісно співпрацювала із секретаріатом та президією під час сесії вищого законодавчого органу УСРР. Так, 18 серпня 1925 р. Мала президія ВУЦВК ухвалила рішення: «Доручити Бюджетовій комісії ВУЦВК'у пристосувати закінчення своїх робіт по розгляду бюджету на 1925/26 рік (державного та місцевого), а також даних про виконання бюджету 1924/25 р. до початку сесії, з таким розрахунком, щоб усі матеріали по роботі Бюджетової комісії були роздані членам та кандидатам ВУЦВК'у для ознайомлення» [296, арк.6]. До складу Малої президії ВУЦВК входили переважно члени вищого законодавчого органу, позаяк такою була інституційна вимога. На засіданні 6 жовтня 1925 р., обговоривши резолюцію Бюджетної комісії, Мала президія ВУЦВК констатувала збільшення прибуткової частини республіканського та союзного бюджету за 9 місяців 1924/25 р., а також перевищення доходів над видатками, тобто бездефіцитність державного бюджету [296, арк.6]. Водночас було

визнано недостатнє надходження неподаткових доходів та певний недобір податків. Це зумовлювалося тим, що союзний уряд установив необґрунтовану систему пільг для підприємств союзного підпорядкування. Тому Президія вимагала від установ, крім звітів про виконання бюджету, подавати економічне обґрунтування видаткової частини, а можливий дефіцит республіканського бюджету заповнювати коштом резервних фондів союзного бюджету. Критичному перегляду було піддано існуючий порядок взаємного обліку між республіками, який не враховував економічного внеску кожної з них до союзної казни, а також соціально-культурних потреб.

Стенограми засідання Бюджетної комісії, які збереглися в архівах, висвітлюють не лише процедуру обговорення державного бюджету УСРР, а і принципове ставлення окремих її членів до його формування. Так, 12 вересня 1925 р., відкриваючи перше засідання Бюджетної комісії після її обрання, Д.З.Лебідь закликав до «...критики складання нашого загальнореспубліканського бюджету, проробленого без нашої участі, без участі працівників з місць – членів Бюджетної комісії і Бюджетної комісії загалом, розробленого НКФ і прийнятого РНК» [314, арк.3]. Відомчий підхід визнали недоцільним, тому просили відомства подати кошториси на обговорення Бюджетної комісії. Змістовною виявилася доповідь представника Наркомфіну УСРР В.Пальчиковського, особливо в частині джерел наповнення бюджету. Він також зазначив, що 1924/25 бюджетний рік в історії бюджетного будівництва радянської влади має «...бути визнаний роком перехідного періоду від побудови орієнтовних бюджетів до побудови твердого. Цей рік є роком переходу державних фінансів до нової епохи розвитку» [314, арк.10]. Термін «твердий бюджет» означав економічно обґрунтоване та фінансово прогнозоване наповнення доходної частини, яке спирається на показники податкових надходжень, розвиток сільського господарства та промисловості. Представник Наркомфіну УСРР зазначив, що протягом першої половини 1924/25 бюджетного року бюджет був ще поквартальним, тобто орієнтовним, але з другої половини року він став твердим.

Принциповим питанням, яке активно обговорювалося на засіданні, було формування доходів і видатків республіканського бюджету, його співвідношення із союзним, особливо в частині відрахувань від прибуткового податку промислових підприємств союзного значення на території УСРР, а також інших податкових стягнень. Виявилася ще одна важлива тема: відрахування частки доходів республіканської промисловості на потреби місцевого бюджету. Несподівано категоричною була позиція М.Каттеля, яка стосувалася взаємовідносин між республіканським та союзним бюджетами. Представляючи Наркомфін УСРР, котрий відповідав за наповнення доходної частини державного бюджету України, він вважав, що до українського бюджету необхідно відрахувати 25% прибутку союзної промисловості і торгівлі на території УСРР, а також пропонував розглянути ставку в рамках 80–100% надходжень від прямих податків для створення бюджетного ресурсу республіки. Пропонуючи змінити систему відрахувань від союзної промисловості на потреби України, М.А.Каттель висловлював сміливу думку, яка стосувалася не лише участі УСРР в доходах союзної промисловості, а й участі українського уряду в «управлінні цією промисловістю». Позицію М.А.Каттеля поділяли М.М.Полоз, П.К.Солодуб. Але В.А.Балицький, котрий не бачив правової норми стягнення певних коштів від союзної промисловості на території УСРР, заяву М.А.Каттеля вважав лише «маневром нашого Наркомфіну» [315, арк.1]. Пропозиції українського уряду, узагальнені Бюджетною комісією ВУЦВК, готувалися для обговорення Бюджетною комісією ЦВК СРСР 15 вересня. Щоправда, підготовка та подання зведеного бюджету УСРР постійно затримувалися. У зв'язку з цим присутній на засіданні Д.З.Лебідь зазначив, що «...ми весь час вели перемовини з Москвою стосовно подовження терміну подання нашого бюджету» [324, арк.5]. 13 вересня 1925 р. Бюджетна комісія ВУЦВК, попри думку самого С.М.Кузнецова про «централізацію ідеології» бюджетної

справи, внесла до державного бюджету УСРР статтю доходів від союзної промисловості. Щоправда, прагнення централізації та уніфікації бюджетних відносин спостерігалося серед деяких членів Бюджетної комісії. Вони інколи впливали на рішення президії ВУЦВК. Так, 26 квітня 1926 р., після обговорення проекту постанови «Про Бюджетну комісію ВУЦВК'у» президія ухвалила таке рішення: «Приймаючи на увагу, що зазначений проект дуже значно різниться від проекту постанови «Про Бюджетову комісію ЦВК'у СРСР», – визнати цей проект в бік більшої ув'язки його з проектом постанови ЦВК СРСР, для чого утворити Комісію в складі: Сербиченко (голова) і членів – т.т. Рейхеля, Федотова, Кухтіна й Каттеля» [192, арк.1]. Вона внесла часткові зміни до тексту постанови: слово «затверджує» замінили на інше – «обирає», а замість «не менш третини її складу» – «простою більшістю членів комісії, але з обов'язковою присутністю не менш 4-х представників від губерній» [315, арк.18]. Українська делегація, яка брала участь у засіданні Бюджетної комісії ЦВК СРСР, досить ретельно проробляла кошториси «наркоматівської групи» та захищала їх перед союзними установами.

Розглядом державного кошторису займалися спеціальні підкомісії, призначені президією Бюджетної комісії. На засіданнях підкомісій відбувалися конструктивні дискусії, приймалися колегіальні рішення стосовно скорочення або збільшення прибутково-доходної частини бюджету. Створення постійних підкомісій Бюджетної комісії ВУЦВК систематизувало її роботу, підвищило бюджетну дисципліну, мобілізувало інтелектуальний потенціал та номенклатурно-адміністративний ресурс довкола проблеми формування державного бюджету УСРР, його проходження у Москві. Підкомісії стали номерними, тобто розподілялися за статтями доходної та видаткової частин, що загалом упорядковувало та пришвидшувало підготовку бюджету. Наприклад, другий пленум Бюджетної комісії розглянув поданий Раднаркомом бюджет УСРР на 1925/26 р. і визнав його збалансованим та реальним. Водночас пленум вплинув на внутрішній розподіл кошторису по установах, зменшивши його суми для республіканських наркоматів за рахунок адміністративних видатків.

Конкретні рішення готувалися членами підкомісій: з податкових доходів (О.Сербіченко, В.Порайко, Я.Дудник); доходів від мита, лісів та надр (О.Шліхтер, Г.Гринько, І.Кудрін, С.Власенко); від промисловості (М.Скрипник, П.Слинько, О.Приходько, В.Поляков); резервного та субвенційного фондів (П.Солодуб, Р.Терехов, Я.Ряппо). Склад підкомісій постійно оновлювався за рахунок нових кандидатур, яких офіційно призначала президія Бюджетної комісії. Наприклад, вона надіслала О.М.Мізерницькому таке запрошення: «Секретаріат Бюджетної комісії ВУЦВКу сповіщає Вас, що в зв'язку з відсутністю т. Полякова на Вас покладено обов'язки голови 1-ої Підкомісії Бюджетної комісії ВУЦВК'у, що розглядатиме матеріали про прибутки (прямі податки, мита та збори)» [316, арк.13]. Майже на кожному засіданні Бюджетної комісії обговорювалися питання взаємовідносин республіканського та союзного бюджетів. Це зумовлювалося тим, що бюджетні права УСРР обмежувалися після юридичного оформлення єдиного державного бюджету СРСР.

Діяльність підкомісій не регламентувалася «Положенням про Бюджетну комісію», але їх повноваження встановлювала президія, відтак вони діяли на цілком законних підставах. У жовтні 1928 р. було створено десять спеціальних підкомісій Бюджетної комісії, які розглядали урядові проекти прибуткової та видаткової частини державного бюджету, кожної установи, зосереджуючись на фінансуванні промисловості, сільського господарства, соціально-культурного сектору радянського суспільства.

Для УСРР важливо було мати належне представництво на засіданнях пленуму Бюджетної комісії ЦВК СРСР та в складі її підкомісій. Так, 21 грудня 1927 р. до складу союзних підкомісій потрапили М.А.Каттель, П.П.Любченко (прямі податки), С.М.Кузнецов, М.М.Полоз, В.І.Порайко, В.П.Затонський (бюджети союзних республік), С.М.Власенко (кошториси ЦВК, РНК, Держплану, ЦСУ, НКЗС, Верховного суду та Прокуратури), Д.З.Лебідь, Я.П.Беліков (бюджет Наркомшляху та Наркомпоштеля), М.О.Скрипник (кошториси Наркомвоєнмора, ОГПУ), М.Ф.Владимирський (видатки

Наркомторгу, ВРНГ). Майже весь склад української «бюджетної делегації» був представлений у складі підкомісії з фінансування народного господарства [317, арк.64]. 21 лютого 1928 р. В.І.Порайко звернув увагу на підкомісію з розгляду бюджетів союзних республік, у «...якій ми повинні обов'язково приймати участь» [298, арк.89].

На черговому засіданні Бюджетної комісії ВУЦВК, яке відбулося 10 –14 березня 1928 р., він висловився за остаточне з'ясування питання про бюджетні права СРСР та союзних республік, щоб уникати суперечливих колізій. 27 червня 1929 р. президія Бюджетної комісії ВУЦВК погодила питання про те, що підкомісії починатимуть роботу після виголошення загальної доповіді про бюджет на пленумі комісії. Підкомісій на той час було 13. Їх очолювали В.В.Поляков (підкомісія прибутків), М.А.Каттель (підкомісія прибутків від держмайна), С.Н.Совцов (підкомісія видатків на законотворчі установи), О.Г.Шліхтер (підкомісія регулювання та планування видатків), О.І.Буценко (підкомісія соціально-культурних видатків), К.Я.Федотов (підкомісія фінансового управління та об'єднаних наркоматів), С.М.Власенко (підкомісія сільського господарства), П.Ф.Слинько (підкомісія лісового господарства), П.Горбунов (підкомісія резервного фонду), О.К.Сербіченко (підкомісія фінансування народного господарства), М.О.Скрипник (підкомісія бюджету АМСРР), В.І.Порайко (підкомісія виконання держбюджету), В.А.Балицький (підкомісія попередніх підсумків виконання держбюджету) [299, арк.6]. Бюджетна комісія звертала увагу союзного уряду на обов'язкове фінансування промисловості, торгівлі та сільського господарства. Наприклад, підкомісія з фінансування народного господарства, засідання якої відбулося 13 листопада 1929 р., на розвиток промисловості виділяла майже 40 млн, на кооперацію і торгівлю 11,2 млн, на субвенції місцевого бюджету 10,5 млн крб. Підкомісія з фінансування сільського господарства пропонувала виділити 56,2 млн крб для здійснення його соціалістичної реконструкції, хоча сума сільгосподатку в Україні становила 90 млн крб. [318, арк.12]. Голова підкомісії з розгляду кошторису НКО УСРР Я.П.Ряппо, до якої входили академіки О.Палладін,

С.Семковський, вважав недостатнім фінансування «...галузі народної освіти відповідного господарчого розвитку країни» [319, арк.47]. Витрати на освіту становили тоді 85,1 млн крб., але підкомісія просила збільшити їх на 4 млн крб., особливо на розвиток прикладної науки.

На засіданнях президії і пленумів Бюджетної комісії, які відбувалися восени 1929 р., уже не було гострих дискусій, але з принципових питань фінансового господарства республіки висловлювалися конструктивні пропозиції. Зокрема, М.М.Полоз, виголошуючи 10 листопада 1929 р. доповідь на пленумі Бюджетної комісії, зазначив факт погашення дефіциту бюджету минулого року шляхом банківської емісії. Він наголосив на тому, що республіка «опинилася цього року в досить скрутному і несприятливому стані» [320]. Якщо раніше УСРР формувала власний бюджет, користуючись «твердими лімітами» доходної частини, то з упровадженням «єдиного фінплану» вона сподівалася лише на встановлену Наркомфіном СРСР частку загальносоюзного прибутку. За умов, коли ліміти відрахувань від доходів промисловості, торгівлі, сільського господарства для республіканських органів були скасовані, а джерела доходної частини уніфіковані центральними відомствами у формі загальносоюзного «єдиного фінплану», діяльність Бюджетної комісії ВУЦВК організаційно залишалася самодіяльною, а функціонально почала втрачати інституційно-номенклатурні повноваження.

За інституційно-функціональним статусом Бюджетної комісії ВЦВК була колегіальною міжвідомчою структурою, позаяк до неї належали, крім постійних членів, представники центральних та округових установ, наукових закладів. Бюджетна комісія діяла на підставі «Положення», але не за адміністративно-територіальним принципом, а за структурно-функціональним. Персональний склад Бюджетної комісії, до якого одночасно належали 7 наркомів республіканського рівня, заступники та керівники господарсько-фінансових структур Раднаркому УСРР, засвідчує її авторитетність та вагомість. Вона безпосередньо займалася регулюванням державного бюджету

УСРР, обговоренням та внесенням пропозицій стосовно бюджетних прав союзного та республіканського урядів.

Централізація фінансової системи на початку 1920-х рр. зумовила і єдність її організаційної структури, хоча номенклатурні взаємини центральних та республіканських установ постійно узгоджувалися. Так, у «Звіті Уповноваженого НКФ РСФРР на Україні» про діяльність за 1922 р., крім поточних справ, зазначалося про економічно-господарську доцільність централізації фінансів. «Цілком зрозуміло, - наголошувалося там, - що єдність фінансової політики передбачає і єдність фінансових органів, спільність їхньої структури, операційної діяльності і спільне рахівництво» [321, арк.3]. Інститут уповноваженого на початку 1920-х рр. координував роботу фінансових структур в УСРР, особливо в частині формування державного бюджету. Але він не визначав структури і функцій самої бюджетної системи. Спочатку бюджетом займався кошторисно-бюджетний відділ Управління НКФ РСФРР, виконуючи важливу уніфікаторську функцію – «...переведення всього державного життя на кошторисно-бюджетний порядок» [320, арк.4]. Воєнно-комуністичні методи управління, за яких діяв принцип «грошей не шкодувати», тобто режим «ручного регулювання» натурально-фінансових ресурсів, з переходом радянської влади до непу скасовувалися. Натомість впроваджувалися госпрозрахунковий механізм, економія коштів, бюджет, єдність каси, безготівковий обіг між державними установами, що безумовно покладало відповідальність на урядові підрозділи та їхніх номенклатурних працівників. Територіально управління Уповнаркомфіну містилося у Харкові, а організаційно-функціонально діяло при Раднаркомі УСРР. Бюджетний відділ Уповнаркомфіну розробив «Правила про порядок складання та розгляду кошторису на 1922–1923 р.р.», затверджені Раднаркомом УСРР 4 липня 1922 р. [322, арк.32]. Звіт бюджетного відділу про роботу за квітень–листопад 1922 р., що зберігається в архівному фонді НКФ УСРР, засвідчує інтенсивну діяльність його співробітників. За звітний період було проведено 68 засідань відділу (працював у дві зміни), завдяки чому розглянуто кошториси 12 необ'єднаних та

8 об'єднаних наркоматів, сотні заявок на дотації, переглянуто «твердий бюджет» 1922 р., кілька варіантів державного бюджету. З ініціативи бюджетного відділу відбулося 135 бюджетних нарад представників наркоматів та інших державних установ, аби досягти колегіального і цілком оптимального рішення.

Кошторисно-бюджетний відділ почав працювати у квітні 1920 р., а на початку 1922 р. став називатися бюджетним відділом, хоча займався кошторисами установ. Номенклатурного статусу «Бюджетного управління» бюджетний відділ набув у 1922/23 бюджетному році. Зокрема, в циркулярі Уповнаркомфіну до губернських відділів фінансів від 7 вересня 1922 р. згадується аббревіатура «Бюджетне управління», начальником якого був Ф.Смирнов [323, арк.27]. Організаційно-інструкторський відділ Бюджетного управління звітував про роботу за листопад 1922 р., а штатними працівниками були переважно ревізори, які перевіряли роботу губфінвідділів. 1 січня 1923 р. організаційно-інспекторський відділ перейменували в інспекторську частину Бюджетного управління, яка мала 5 ревізорів, видала 109 циркулярів інструкційного спрямування.

21 грудня 1922 р. при Уповнаркомфіні відбулося засідання представників наркоматів УСРР, тобто бюджетна нарада, де розглядався квартальний кошторис на січень–березень 1923 р. Головував на засіданні К.Д.Перехрестов. Він скликав 27 грудня 1922 р. завідувачів фінвідділів наркоматів УСРР для визначення принципів доопрацювання поверненого з Москви орієнтовного бюджету на 1922/23 рр. [277, арк.35]. Українському радянському урядові радили користуватися новим переліком видатків, який діяв у РСФРР, для формування «загальнофедеративного бюджету» та здійснити перерахунок загальної суми «орієнтовного бюджету» у золотих карбованцях. Перерахунок суми кошторису установ у золоті карбованці завершився у серпні 1923 р., а так званий золотий бюджет тепер базувався на твердій валюті.

Протоколи засідань Бюджетного управління, його циркуляри, внутрішні накази керівництва, звіт про діяльність за 1922/23 бюджетний рік свідчать про

напружену й дуже інтенсивну роботу співробітників. Восени 1922 р. членом колегії НКФ УСРР став уповноважений НКФ РСФРР А.Кельмансон, а начальником створеного Бюджетного управління Ф.Смирнов. У звіті Бюджетного управління за 1922/23 бюджетний рік бачимо прізвище його нового начальника – К.Д.Перехрестова [324, арк.17]. Його висунули на цю посаду 28 лютого 1923 р. на засіданні Малої колегії Уповнаркомфіна, а 9 березня 1923 р. офіційно призначено начальником управління [325, арк.7]. 20 вересня 1923 р. його призначили представником НКФ УСРР в Управлінні Північно-Донецькою та Катеринославською залізницями. Послужний список та накази по Бюджетному управлінню свідчать про щомісячні відрядження К.Д.Перехрестова до Москви на наради з питань бюджету, а також постійні поїздки містами й губерніями України з метою впорядкування державного бюджету.

Посада начальника Бюджетного управління потребувала професійних знань, оперативних навичок та неабиякої працездатності, враховуючи інтенсивність роботи й номенклатурну відповідальність. Доводилося розглядати кошториси об'єднаних та необ'єднаних наркоматів, формувати доходну та видаткову частину державного бюджету, писати пояснювальні записки, обґрунтовуючи його загальну суму. Наприклад, запропонована ним видаткова сума держбюджету 1923/24 р. сягнула 48,6 млн крб., однак після її узгодження в союзних інстанціях вона становила 39,2 млн крб. [326, арк.18]. За кожен цифру точилася гостра дискусія у Бюджетному управлінні НКФ РСРР, на міжвідомчих бюджетних нарадах у Москві за участі К.Д.Перехрестова. Звітуючи від імені Бюджетного управління про виконання видаткової частини держбюджету 1923/24 р., він наголошував на недостатньому кредитуванні наркоматів УСРР та обмежених фондах цільового призначення. Висновки К.Д.Перехрестова стосовно фінансування окремих витрат Наркомомосу УСРР був категоричним: «Кошторис цей законного титулу не має» [327, арк.195]. Він виявляв принциповість і вимагав від губфінвідділів формування реальних місцевих бюджетів, а разом з М.А.Каттелем розробляли важливі фінансові

документи: «Коротку пояснювальну записку до планів розходів резервного та особо-запасного фонду уряду УСРР у листопаді 1924 р.», «Пояснювальну записку до проекту розпису загальнодержавних видатків на другий квартал 1924/25 р.» [336, арк.61]. На них покладалися обов'язки головних упорядників державного бюджету УСРР, а також відповідальність за підготовку «Пояснювальних записок» до основного фінансового документа республіки, які уважно вивчали як у республіканському, так і в союзному урядах.

Номенклатурно-інституційна залежність НКФ УСРР, котрий лишався зі статусом об'єднаного наркомату, вимагала від українських державних службовців зваженої позиції, особливо щодо формування загального державного бюджету. Зазвичай, республіканський уряд заявляв про реальні соціально-економічні потреби і обмежене їх забезпечення доходними джерелами, а союзний скорочував суми бюджетних асигнувань. Мирне, але доволі напружене протистояння між ними спостерігалось навіть на рівні спілкування бюджетних управлінь. Наприклад, 1 грудня 1924 р. центр надіслав до Наркомфіну УСРР перелік невиконаних завдань. «Не дивлячись на те, – зазначалося у супровідному листі Бюджетного управління НКФ СРСР, – що з боку Центра було вжито заходи для встановлення більш тісного і безпосереднього зв'язку з НКФ УСРР, вони не дали поки що бажаних результатів і до теперішнього часу не є нормальними. Що стосується постійного зв'язку через Представництво УСРР, то такий недостатній» [328, арк.3]. Бюджетне управління НКФ УСРР спростувало визначення «ненормальні зв'язки», позаяк українська сторона надсилала через Постійне представництво у Москві щомісячні звіти про діяльність.

Кадрові перестановки в межах Бюджетного управління та інших номенклатурних підрозділів належали до повноважень наркома фінансів УСРР. Зокрема, 2 липня 1925 р. нарком С.М.Кузнецов дав таку характеристику «позапартійного фінпрацівника» К.Д.Перехрестова: «Роботу Управління, – писав нарком, – охоплює з точки зору технічної сторони побудови та виконання бюджету. Ставлення до справи добросовісне. Ініціативна сторона кульгає.

Спеціальні знання в галузі фінансів і бюджету має лише у межах необхідних для правильної технічної побудови і виконання бюджету.

Без безпосереднього політично-економічного керівництва роботою з покладеними завданнями не впорався б. Загалом працівник корисний, але швидше може бути використаним як консультант, ніж керівник Управління. Ставлення до радвлади, оскільки можна спостерігати за ставленням до роботи, лояльне» [325, арк.33]. Подібні службові характеристики наркома фінансів були типовими, але кожна з них мала конкретну оцінку. Він сам мав освіту в обсязі «сільської школи», батько трьох дітей, росіянин, не маючи жодного стажу роботи у фінансових установах, але очолив 20 вересня 1923 р. Наркомфін УСРР [329]. На керівні посади в УСРР призначали за політичними ознаками, враховуючи партійний стаж, лояльне і самовіддане ставлення до радянської влади, а не професіоналізм, фаховість, рівень освіти та культури. Посада наркома фінансів, яку ухвалювало політбюро ЦК КП(б)У за погодженням із Москвою, була політичною.

5 лютого 1926 р. Раднарком УСРР затвердив нову структуру й штати Наркомфіну та округових фінансових відділів, врахувавши наслідки адміністративно-територіальної реформи. Порівняно з 1924 р. кількість штатних працівників скоротилася у два рази, тому що здійснювалася політика зменшення управлінських витрат. В установах працювало 6323 співробітники, з них у центральному апараті 605 осіб, а кожна округа мала бухгалтерію місцевого бюджету, тобто діяв ще 41 функціональний підрозділ. 5718 працівників припадало на округи та бухгалтерію місцевого бюджету [330]. До складу Бюджетного управління належало 82 штатні особи, з них – начальник управління, його заступник, секретар Бюджетної наради, діловод, реєстратор, а також 18 співробітників кошторисно-бюджетного, 14 кредитно-бухгалтерського, 23 касово-інспекторського відділів та 20 – Центральної каси [330]. Кожен виконував службові функції та конкретні завдання, відповідаючи за ту чи іншу справу. Циркуляри Бюджетного управління, які друкувалися на сторінках «Офіційного бюлетеня Наркомфіну УСРР» протягом 1926–1928 рр.,

розкривають його номенклатурні повноваження та характер роботи працівників. Наприклад, обіжник НКФ УСРР №241 від 13 листопада 1926 р. стосувався відрахувань до республіканських фондів, ставок від промислового та сільськогосподарського податків на користь бюджету [331]. Урядовий документ поширювався за підписом заступника начальника Бюджетного управління К.Д.Перехрестова. Якщо він сам формулював назви обіжників, то стає зрозумілою їх редакція з виразними русизмами: «відлічення», «недоїмка», «збірщик», «заклучення» тощо. Підписані ним циркуляри мали різне функціональне призначення: одні зобов'язували перераховувати до прибуткової частини бюджету штраф за порушення лісового статуту, інші спрямовували до районного бюджету прибутки від реалізації держфонду місцевого значення.

Службові розпорядження Бюджетного управління у формі «циркулярів» та «обіжників», які засвідчували адміністративний стиль його діяльності, а з іншого боку, регулятивний вплив на бюджетну систему, надавали легітимності відповідним директивам союзного органу. Зазвичай вони мали таке бюрократичне формулювання: «Бюджетове Управління НКФ УСРР оголошує при цьому для відома й керування копію обіжника НКФ СРСР від 19 жовтня 1926 р.» [332, с.27]. У ньому йшла мова про відрахування до місцевих коштів боргів за минулі роки, про неприпустимість боргів місцевого бюджету за телефонні і телеграфні послуги, про обліково-рахункове оформлення операцій з виконання державного бюджету 1927/28 р. Обіжники НКФ СРСР свідчили про інституційну залежність республіканського фінансового органу влади від союзного.

Співробітники Бюджетного управління НКФ УСРР складали перелік конкретних наркоматів, установ та галузей (ВУЦВК, освіта, мистецтво, РНК УСРР, зарплата, утримання службовців тощо), які потребували витратних кошторисів. Зокрема, К.Д.Перехрестов підписав 28 січня 1927 р. обіжник «Зі списками кас спеціальних збірщиків». У ньому містився перелік установ та відомств із функціями судових виконавців, які мали право стягувати державні прибутки та збори [333]. Бюджетне управління Наркомфіну УСРР відіграло

важливу роль не лише у формуванні державного бюджету. Воно здійснювало контроль за його виконанням, регулюючи повсякденні фінансово-бюджетні відносини. Так, 3 червня 1927 р. вийшов черговий обіжник за №1286, який встановлював порядок виплати заробітної плати у випадках, коли строк виплати припадав на вихідний день. «Бюджетові Управління та ФКУ вважають, – наголошувалося в документі, – що у зазначених випадках виплату зарплати службовцям можна переводити на один день раніше вказаних строків, відповідно з чим слід пересунути строки оплати» [334, с.8]. Бюджетне управління впливало на встановлення розміру штатних окладів фінпрацівників, переглядало штати і структуру установ, підпорядкованих окрфінвідділам, тобто контролювало витрати фондів зарплати бюджетних установ. На сторінках «Офіційного бюлетеня Наркомфіну УСРР» розміщувалися постанови ВУЦВК та Раднаркому України, які стосувалися переведення окремих установ із державного на місцевий бюджет і навпаки, скорочення адміністративно-управлінських витрат на той чи інший бюджетний рік тощо. Наприклад, постанова Раднаркому УСРР від 28 липня 1927 р. про заробітну плату робітників і службовців установ, які перебували на місцевому бюджеті, трансформувалася в обіжник №9 від 1 жовтня 1927 р. [335, с.12], стала обов'язковим документом для фінансових установ республіки.

НКФ УСРР залежав від союзного наркомату і звітував перед ним про результати своєї роботи, в тому числі і з питань бюджету. Так, 16 вересня 1927 р. до НКФ СРСР було надіслано «Інформаційний огляд діяльності Бюджетного управління НКФ УСРР за перше півріччя 1926/27 бюджетного року», але за підписом його заступника Б.Л.Ліхачова [336]. Кадровий склад Наркомфіну постійно оновлювався по лінії посадових переміщень. При цьому зберігався штатний кістяк на чолі з наркомом С.Кузнецовим. На початку лютого 1926 р. заступником наркома був В.І.Храмов [337], а членами колегії наркомату А.Л.Гринштейн [338], А.П.Боев [339]. Бюджетне управління НКФ УСРР здійснювало значну консультативно-інструкційну діяльність для відповідних

відомств та установ [340, арк.1]. Загалом від кваліфікації та професіоналізму штатних працівників залежала оперативна діяльність Бюджетного управління.

Персональний керівний склад Бюджетного управління НКФ УСРР, починаючи з 1926 р., змінювався у межах посадових призначень. Управлінням почергового керували В.Пальчиковський, М.І.Голубятніков, а заступниками були К.Д.Перехрестов, Б.Л.Ліхачов, які часто підписували документи з позначками «за начальника управління», « в.о.» (виконувач обов'язків). Так, обіжник за №149 від 26 жовтня 1928 р. «Про асигнування на боротьбу з безробіттям за місцевим бюджетом на 1928–29 р.» підписав М.І.Голубятніков [341]. А офіційний документ «Виконання оперативного плану роботи Бюджетного управління за 1926–1927 р.», підписаний «начальником Бюджетного управління» К.Д.Перехрестовим 20 квітня 1928 р., має науково-пізнавальне значення, розкриваючи мету і завдання самого підрозділу. «Основні функції Бюджетного Управління, – наголошувалося там, – складаються з роботи по збудуванню і виконанню державних бюджетів Республіки. Стадії, зміст і напрямок зазначеної роботи в значній мірі регламентовано спеціальними постановами, склались вже у сталі форми, що без зміни повторюються із одного року в другий, а тому нема ніякої кінченості говорити про них окремо в цьому звіті» [342, арк.4].

Бюджетне управління було ініціатором внесення змін до порядку складання державного бюджету, переходу до оптимізації його доходної і видаткової частин, спрощення системи звітності, касових операцій тощо. У своєму офіційному звіті К.Д.Перехрестов наголошував: «...Бюджетним Управлінням було висунуто нові пропозиції про відхилення від системи, що практикувались із одного року в другий при складанні бюджетів, а саме від системи так званих контрольних цифр» [342]. Власне, Бюджетне управління прагнуло забезпечити перехід від абстрактних показників бюджету до його реального наповнення. Заслугою Бюджетного управління стало здійснення урядової директиви про скорочення на 20% адміністративно-управлінських витрат, його безпосередня участь у формуванні державних бюджетів та

формуванні кошторису наркоматів. Працівники Бюджетного управління, виконуючи доручення голови Раднаркому УСРР В.Я.Чубаря готували зміни і доповнення до закону про бюджетні права СРСР та союзних республік, Головним його завдання було забезпеченні соціальної складової бюджету, яка мала враховувати економічну політику радянської влади. Зокрема, К.Перехрестов в одному зі своїх звітів використав термін «соціальний устрій бюджету», котрий означав розподіл «його соціального тягаря поміж відповідними народногосподарськими групами». Догляд за «соціальним устроєм бюджету» вважався обов'язком номенклатурних працівників Наркомфіну УСРР.

У червні–серпні 1926 р. було здійснено «реформу касового устрою», тобто передано функції центральних і місцевих прибутково-видаткових кас із НКФ до Держбанку. Цей захід, не зважаючи на те, що Наркомфін УСРР позбувся важливого регулятивного важеля, К.Д.Перехрестов вважав позитивним з огляду на здійснення контролю за державними фінансами. Підготовка державного бюджету також була справою Бюджетного управління. 15 жовтня 1928 р. К.Д.Перехрестов підписав «за начальника управління» обіжник щодо використання на теренах УСРР постанов РНК СРСР про складання союзного бюджету [343].

У 1928–1929 рр. Бюджетне управління очолював М.І.Голубятніков, а на час його службового відрядження та відпусток обов'язки виконували заступники Б.Ліхачов, К.Перехрестов. Працюючи над бюджетом 1928/29 рр., М.І.Голубятніков листувався із заступником начальника Бюджетного управління НКФ СРСР І.Т.Смилгою, хоча саме управління очолював тоді Я.Тнулін. 13 квітня 1929 р. колегія Наркомфіну УСРР заслухала доповідь Бюджетного управління про стан виконання державного бюджету за перше півріччя 1928/29 р., а 26 квітня 1929 р. відбулася нарада відповідальних працівників Наркомфіну УСРР, у роботі якої брав участь К.Перехрестов. Вона доручила Бюджетному управлінню та Держфінконтролю здійснити «спробу самостійного проектування «відомствених кошторисів» [344, арк.14]. Питання

про «самостійність» було зумовлено централізованим і директивним насаджуванням контрольних цифр першого п'ятирічного плану й відповідним регулюванням бюджетної політики, спрямованої на фінансове обмеження доходної і видаткової частин державного бюджету УСРР.

Отже, діяльність Бюджетної комісії та Бюджетного управління НКФ УСРР, як офіційних номенклатурно-інституційних установ, свідчить про їх безпосередню участь у формуванні державного бюджету УСРР, в обстоюванні бюджетних прав і повноважень республіканського фіноргану, право самостійно формувати державний бюджет України, про відстоювання його працівниками інтересів республіканського бюджету в союзних інстанціях.

2.3. Участь номенклатури у розробці державного бюджету

Організаційна структура республіканських та союзних наркоматів вирізнялася інституційно-номенклатурним статусом, особливо упродовж 1921–1923 рр., коли між УСРР та РСФРР діяли міждержавні угоди. Формування воєнно-політичного та економічного союзу між республіками законодавчо зафіксувала конституція СРСР, формально залишивши ознаки номенклатурної самодіяльності республіканських об'єднаних наркоматів. Посада наркома була політичною, а працівники установ і відомств представляли не компартійно-радянську, а соціально-професійну групу найманих працівників, які займали посади згідно зі штатно-номенклатурним розкладом. Термін «номенклатура» означав у 1920-х рр. перелік конкретних посад та службових повноважень, які зобов'язували радянських чиновників виконувати їх, дотримуючись трудового законодавства. Визначення «радянська номенклатура» стосується насамперед службовців вищих виконавчих органів влади – Раднаркому УСРР, окремих його установ, їх штатних підрозділів. Науковий інтерес викликає ставлення української номенклатури до бюджетних прав УСРР, її позиція у фінансово-бюджетних стосунках НКФ УСРР з іншими органами державної влади, у тому числі союзними. Від персонального рішення високопосадовців, особливо в умовах монопартійної політичної системи, яка існувала у 1920-х рр., залежало дуже багато.

Безпосередньо підготовкою державного бюджету займався Раднарком УСРР, зокрема його фінансові установи. Склад уряду ухвалювали на сесіях ВУЦВК, але його персональний склад розглядало політбюро ЦК КП(б)У. Так, 14 грудня 1922 р. ним було затверджено український уряд на чолі з Х.Г.Раковським, а державні інститути влади уособлювали уповноважені: М.В.Фрунзе (військово-морського наркомату РСФРР в УСРР), О.Новицький (Наркомфін РСФРР в УСРР), І.С.Брон (Наркомат зовнішньої торгівлі РСФРР в УСРР), Немченко (Наркомпраці РСФРР в УСРР). Посада представника Наркомату пошт і телеграфу залишалася вакантною [299,с.240]. Керівниками фінансових органів в УСРР, починаючи від витоків радянської влади, були наркомфін І.Литвиненко, завфінвідділу Київської губернії І.Крейсберг, перший народний комісар фінансів України В.Ауссем, комісар фінансів Донецько-Криворізької республіки В.Межлаук, перший наркомфін УСРР Ф.Земіт [345, с.1]. В умовах тривалої дестабілізації товарно-грошових відносин вони займалися більше питаннями мобілізації коштів, не переймаючись дотриманням класичних принципів створення фінансової системи. Характеристика радянської номенклатури початку 1920-х рр. міститься у промові Х.Г.Раковського на VII Всеукраїнській партконференції 10 квітня 1923 р., тобто за декілька місяців до конституційного оформлення унітарної держави. «Наш радянський апарат на Україні побудований майже виключно з осіб, – наголошував він, – які не говорять українською мовою, бо нам під час будування довелося користуватися старим матеріалом, який нам припав у спадщину від царизму» [346, с.37]. Голова уряду мав на увазі не лише середню управлінську ланку, а також керівну верхівку радянських господарських установ. За даними перепису особового складу радянського апарату 1920-х рр. «старі чиновники» посідали 11,2% «усіх фахівців нашого радянського апарату», а серед службовців – 6%, із них вищого рівня близько 3% [347, с.ХХІ]. Вони зосереджувалися переважно в освітніх закладах та установах, а також у наркоматах господарського спрямування. Інструкція керуючого справами РНК УСРР від 26 червня 1924 р. «Про видачу службових посвідчень членам уряду й

іншим особливо відповідальним урядовим особам УСРР» передбачала їх видачу відповідної форми винятково наркомам, їхнім заступникам та членам колегії. «Специ» не мали статусу державних службовців, позаяк працювали за наймом [348]. Їх брав на роботу нарком, а не голова уряду, повноваження якого були іншими.

Голова РНК УСРР Х.Раковський залишався прихильником федерації у «...формі спілки незалежних республік». Він сприймав РСФРР, Україну, Білорусь та Закавказзя «союзними державами», а не однорідними і підпорядкованими частинами єдиного унітарного державного утворення. «...Для забезпечення нашого дальшого господарчого розвитку, – зазначав Х.Раковський, – нам зараз доводиться стати на шлях господарчої децентралізації» [346, с.40]. Отже, головний український урядовець ратував за децентралізацію господарських органів, відтак і системи уповноважених російського уряду в УСРР, адже питання союзної держави було тоді фактично і юридично вирішеним. Вищий службовий склад фінансових установ УСРР проходив політично-ідеологічну експертизу партійних органів. Призначення відбувалися персонально, а з'ясування політичного минулого, партійності, соціального походження було обов'язковим. Так, 3 травня 1922 р. політбюро ЦК КП(б)У ухвалило кандидатуру А.Я.Давида членом колегії Уповнаркомфіну, а 9 травня Раднарком УСРР затвердив його на цій посаді [276, арк.5]. За національністю він був латиш, за соціальним походженням – із селян. Він не мав належної освіти, але працював деякий час бухгалтером [276, арк.4]. В УСРР займався питаннями доходної і видаткової частин бюджету 1922 р., майновим страхуванням, добре володів статистичним матеріалом, знався на курсах радянського рубля. А.Я.Давид вважав недолугою систему фінансування об'єднаних наркоматів, не приховував факту фінансової залежності українських установ від НКФ РСФРР, де вони «...досі продовжують «мішечництво», отримують готівку безпосередньо з центральної каси Москви» [36]. Аналітична здатність А.Я.Давида дозволила йому виявити недоліки системи «бюджетної двоїтості», яка заважала роботі управління

Уповнаркомфіну. Він підтримував рішення ВУЦВК про «створення самостійного українського бюджету», який охоплював би усі наркомати в УСРР. Виконуючи номенклатурні обов'язки та повноваження, А.Давид дійшов висновку про необхідність встановлення реальних бюджетних ресурсів України, як «політичної і господарської одиниці». У ході практичної роботи відбувалося дивне номенклатурне перевтілення колишнього бухгалтера концерну братів Нобелів у радянського фінансиста, який обстоював фінансово-економічні інтереси республіканського уряду, будучи його штатним працівником.

Союзний наркомат фінансів, створений 6 липня 1923 р. [349] мав конституційний статус центральної фінансової установи країни. Першим наркомом фінансів СРСР у 1923–1926 рр. був Г.Я.Сокольніков, а після нього до жовтня 1930 р. – М.П.Брюханов [350]. Діяльність обох мала безпосередній стосунок до формування українського республіканського бюджету, особливо на стадії його остаточного затвердження. Персональні призначення торкнулися також наркоматів УСРР, структура, функції і штати яких узгоджувалися відповідно до нової конституції союзної держави. 20 вересня 1923 р. президія ВУЦВК призначила народним комісаром фінансів УСРР С.М.Кузнецова [329, арк.57]. У його службовому формулярі від 26 вересня 1923 р. знаходимо запис такого змісту: «З цього числа я заступаю до виконання обов'язків народного комісара фінансів УСРР». Він представляв корпус так званих висуванців від партії. Майже кожного тижня С.М.Кузнецов у службових справах відвідував Москву, брав участь у роботі Всесоюзної наради фінансових працівників 28 червня 1924 р. До складу малої колегії Наркомфіну УСРР у листопаді 1923 р. входили: С.М.Кузнецов (голова), члени – Ф.І.Каган, С.Р.Богатін, В.І.Храмов, М.А.Каттель, А.Л.Гринштейн. Серед них – жодного українця. Кожний член малої колегії, призначений особисто наркомом фінансів із поданням службової характеристики, мав конкретний напрямок роботи. Член колегії Наркомфіну УСРР В.Храмов не знав української мови, але мав середню спеціальну освіту, відповідав за місцеві бюджети і, судячи з характеристики службовця, виявився

«...корисним і необхідним у діяльності відомства працівником» [337, арк.6]. До фінансів він мав опосередковане відношення, але добре знав номенклатуру місцевих органів влади в УСРР, постійно висвітлював особливості становлення місцевих бюджетів УСРР у 1920-ті рр.

Номенклатура Наркомфіну УСРР не вирізнялася високим рівнем професійної підготовки. Його співробітники, за деяким винятком, не мали фахової освіти. Наприклад, начальник Управління місцевого бюджету на правах члена колегії А.Гринштейн [338] був «...зі спеціальною економічною освітою», займався питаннями Фінансово-економічного бюро та Валютного управління, підготовкою та проведенням грошової реформи [348, арк.42]. Його статті у фахових журналах 1920-х рр. вирізнялися глибокими знаннями фінансової політики радянської держави, системним статистичним аналізом бюджету, якого вважав «дзеркалом народного господарства», підкреслював його залежність від стану економіки країни [63]. За посадою доводилося брати участь у роботі міжвідомчих нарад, листуватися з НК Робітничо-селянської інспекції УСРР та іншими установами, розглядати кошториси установ, здійснювати фінансові експертні оцінки. Він особисто долучився до формування бюджетної системи в Україні, до підготовки і проведення грошової реформи. Збалансований і бездефіцитний бюджет був для нього аксіомою.

Структура і штати республіканських комісаріатів формувалися за зразком союзних, тобто діяв принцип їх організаційно-функціональної уніфікації. Він стосувався і Наркомфіну УСРР, службові повноваження працівників якого зумовлювалися функціональними особливостями цієї державної установи. 14 жовтня 1925 р. Адміністративно-фінансова комісія РНК УСРР (АФК при РНК УСРР) перевірила штати українського наркомату фінансів, його кількісний і персональний склад [351, арк.34]. «За основу побудови структури і штатів як центрального апарату, так і місцевих органів, – зазначалося у пояснювальній записці комісії, – було обрано положення про союзні наркомати і місцеві фінансові органи, напрацьоване на Всесоюзній нараді» [352, арк.1]. У Наркомфіні УСРР 1924 р. було засновано три

функціональних підрозділи: юридичну частину, управління єдиного сільськогосподарського податку, фінансово-економічне бюро. Було також здійснено розмежування функцій Фінансово-контрольного, Валютного і Бюджетного управлінь НКФ УСРР. Бюджетні управління створювалися при губернських фінвідділах. Загалом у фінансових органах УСРР 1924/25 бюджетному році працювали 12432 співробітники, з них у центральному апараті 538, решта на місцях. Серед місцевих фінпрацівників більше половини посідали службовці зі стягнення податків та приходно – видаткових кас, а управлінці адміністративно-господарських підрозділів становили лише 8% [351, арк.5].

Перегляд штату та структури фінансових органів у 1925–1926 рр. відбувався не лише з метою уніфікації їх організаційно-функціональних засад, а також для визначення бюджетного утримання, особливо у частині зарплати, яка сягала половини асигнувань на потреби наркомату. Виявилось застарілим і саме «Положення про НКФ СРСР» від 12 листопада 1923 р., тому що зник Наркомпрод, відбулося розмежування місцевих фінансів, виникла необхідність виокремлення бюджетних прав центру та союзних республік. Саме тоді активно обговорювалося нове «Положення про НКФ СРСР», текст якого потрапив до колегії Наркомфіну УСРР наприкінці 1925 р. Центральне відомство залишило за собою функцію об'єднання фінансової політики на всій території країни, а також загального керівництва діяльністю республіканських наркоматів.

Основною організаційною формою фінансової системи залишалось управління, назву і функцію якого зберегли, враховуючи революційну традицію заміни старого «буржуазного апарату» новим.

8 червня 1926 р. АФК при РНК УСРР затвердила структуру і штати українського Наркомфіну, функціонування якого забезпечували 553 працівники [352, арк.129]. Номенклатурно-інституційний склад наркомату представляли: колегія, секретаріат наркомату та колегії, юридична частина, інформаційно-інспекторська частина, оргбюро з наукової організації праці, бюджетний, валютний та податковий відділи, фінансово-економічне бюро та фінансово-

контрольний відділ. Термін «відділ» тепер став базовим, хоча в урядовій постанові від 5 лютого ключовим було «управління». Професійно підготовлених фахівців було обмаль, а належну фінансово-економічну освіту в НКФ УСРР мав лише К.Д.Перехрестов [364, арк.8]. Службове листування та накази Наркомфіну УСРР другої половини 1920-х рр. свідчать про його особисту участь у розробці державного бюджету УСРР. Документи, підготовлені ним, переконують у відповідальності радянського службовця, його належному професіоналізмі. Обіжники Наркомфіну УСРР, які особисто готував К.Д.Перехрестов у 1926–1928 рр., хоч і підписані від імені Бюджетного управління, ще раз підтверджують його персональну участь у формуванні бюджетної системи.

Кожен циркуляр мав номенклатурний підпис начальника того чи іншого підрозділу Наркомфіну УСРР. Предметно вони стосувалися різнопланових організаційно-фінансових проблем: обліку трикопійкових гербових марок у бухгалтерських звітах, зміцнення районного бюджету за рахунок державного фонду, правил продажу гербових знаків у поштово-телеграфних закладах, перегляду штатів та структури установ, підвідомчих округовим фінвідділам, порядку виплати зарплати службовцям державних установ, правил стягнення фінансовими установами державних прибутків, переведення деяких установ з державного на місцеві бюджети. Службова робота номенклатурних працівників НКФ УСРР, крім напрацювання фіскально-податкових принципів наповнення державного бюджету, стосувалася його загального формування і контролю за виконанням [352, арк.4]. У 1926–1927 рр., коли відносно стабілізувалася економіка, працівники НКФ УСРР запропонували переглянути відомчий принцип розподілу видатків і зосередитися на галузевому підході, тобто розподіл коштів мав здійснюватися за галузями народного господарства. Вони вважали, що необхідно посилити увагу до «соціального устрою бюджету». З метою прогнозування видатків державного і місцевих бюджетів із весни 1926 р. співробітники НКФ УСРР почали вивчати «соціальну структуру зведеного бюджету УСРР».

Оптимізація управлінської структури фінансової системи в УСРР відбувалася шляхом скорочення витрат на адміністративно-канцелярські потреби, впровадження так званої наукової організації праці, режиму економії державних коштів, що завершувалося банальним звільненням та кадровим переміщенням службовців. Скорочення службовців Наркомфіну УСРР відбулося у 1926/27 р. після перегляду штатного складу управлінців, хоча основний кадровий корпус було збережено.

На початку 1927 р. на посаді заступника наркома фінансів залишався В.І.Храмов, членами колегії були А.Л.Гринштейн, Г.Д.Пальчиковський та А.П.Боев. Обов'язки начальника Управління держприбутків із квітня 1926 р., а з листопаду 1927 р. заступника начальника Бюджетного управління виконував Б.Л.Лікачов. Його безпосереднім начальником був М.І.Голубятников, який із 1928 р. очолив Бюджетне управління. Усі названі управлінці представляли різне політичне минуле, але їх об'єднували службово-інституційні обов'язки та повноваження, які вони мали в НКФ УСРР. Більшою або меншою мірою вони безпосередньо долучалися до законодавчої діяльності в галузі бюджетних відносин, особисто брали участь у розробці низки нормативно-інструктивних розпоряджень, готували проекти постанов для їх розгляду і ухвалення РНК УСРР та сесіями ВУЦВК.

Наприкінці 1920-х рр. номенклатурний склад Наркомфіну поповнився новими співробітниками та керівниками підрозділів. Вони мали нові посадові вимоги, зумовлені практикою так званої генеральної реконструкції соціально-економічних основ суспільства шляхом масової колективізації сільського господарства, форсованої індустріалізації і радикальної зміни системи управління.

Після призначення у квітні 1926 р. С.М.Кузнєцова заступником наркома фінансів СРСР з'явилася номенклатурна вакансія наркома фінансів УСРР, яку посів колишній боротьбист та член Української Центральної Ради М.М.Полоз (Полозов), обраний на X з'їзді КП(б)У в листопаді 1927 р членом ЦК партії [353, с.334]. Дослідник номенклатури М.О.Фролов виокремлює його серед

«...представників компартійно-радянської еліти України, які мали сміливість систематично захищати інтереси УСРР у відносинах із центральними урядовими та партійними структурами СРСР і ВКП(б) у 1920–1930-ті рр.» [299, с.203]. Справді, його позиція у взаєминах із союзними установами була принциповою і тоді, коли він очолював Представництво УСРР у Москві, і тоді, коли став керівником Наркомфіну УСРР.

На засіданні комісії РНК УСРР із розгляду пропозицій НКФ УСРР про внесення змін до проекту постанови ЦВК СРСР «Про бюджетні права СРСР та союзних республік», яке відбулося 4 лютого 1926 р., були присутні її члени – С.М.Кузнєцов, М.А.Каттель, М.Н.Демченко, К.В.Сухомлин, О.Г.Шліхтер. М.М.Полоз та П.К.Солодуб представляли Наркомфін УСРР [298, 354]. Пропозиції та редакційні зауваження колишнього боротьбиста П.К.Солодуба, чия політична та номенклатурна біографія загалом висвітлена українськими істориками, [173, 298], учасники засідання сприйняли як основу для тексту постанови РНК УСРР. П.К.Солодуб пропонував замінити слова «єдиний бюджет» на «об'єднаний бюджет», а новий бюджетний рік розпочати з 1 січня. Але його рекомендації були відхилені під час голосування.

Організаційно-фінансові проблеми бюджетних відносин в УСРР розглядалися на засіданнях політбюро ЦК КП(б)У, пленумах ЦК партії та з'їздах КП(б)У. Партія, яка фінансувалася із власних і державних коштів, здійснювала регулятивну й наглядово-контрольну функцію, визначала основні принципи бюджетно-економічної політики. На партійних з'їздах траплялися дискусії стосовно бюджетних прав України. Одна з них відбулася на ІХ з'їзді КП(б)У (6–12 грудня 1925 р.) між головою правління Укрдержстраху П.К.Солодубом та генеральним секретарем ЦК КП(б)У Л.М.Кагановичем. Критичні зауваження на адресу «загальносоюзного сундука» лунали і від інших учасників партійного зібрання, але концентровано вони прозвучали у промові П.К.Солодуба, стенограма якої була опублікована у 1926 р. «Я мушу зазначити, – говорив Петро Кирилович, – що у мене зібрано 100 випадків порушень союзом своєї ж конституції. Централізм є в політиці Союзу Радянських

Республік. Коли старі чиновники виділяють неподільну державу натомість радянської держави, то ми повинні з цим категорично боротися» [248, с.119]. Його репліка стосувалася доповіді Л.М.Кагановича, у якій український генсек розважливо і спокійно ставився до централізації управління промисловістю в УСРР, до створення союзного Цукротресту і підпорядкування союзним відомством цієї прибуткової галузі. «Ось тут підходили до мене товариші і запитували, – продовжував промову П.К.Солодуб, – чому ми не взяли колектор на державний бюджет. А хіба ми щось можемо робити, щойно ж наш Раднарком затвердив, а Москва не затвердила. Чи варто, товариші, щоб питання про те, брати колектор на держбюджет чи ні, обговорювалося у Москві? Невже ми самі, як партія, не доросли до того, щоб мати право ухвалювати державний бюджет у 100 млн чи 165 млн карбованців? Невже від того, що відріжуть десь там цифру у 300 – 400 тисяч, невідомо може залежати доля революції? Адже це, товариші, дрібниці, адже баланс у кінцевому підсумку буде, позаяк баланс насамкінець буде зведений у Союзі» [248, с.120]. Іронія, з якою він виголошував цю тезу, демонструвала упосліджене ставлення центральних установ до республіки, а з іншого боку, наявність політики двоїстих стандартів – декларативної і повсякденної.

Лейтмотивом усієї промови П.К.Солодуба та його гострих реплік на адресу опонентів було обстоювання прав УСРР на формування самостійного бюджету. «Я наважився виступити про самостійний український бюджет у межах конституції. Що це означає? – риторично запитував він. – Це означає, що якщо, наприклад, Київська губернія самостійно затверджує свій бюджет у 32 мільйони і ніхто її в сепаратизмі не звинувачує. То і вимоги подібного ж права самостійного ухвалення бюджету всієї України нічого вважати сепаратизмом». У прикінцевому виступі Л.М.Каганович, не вдаючись до полеміки, визнав «великі промахи» свого опонента, але зазначив: «Що стосується питання бюджету, що стосується окремих порушень конституції, то, звичайно, такі випадки мали місце, і ми повинні їх практично у повсякденній нашій роботі виправити. Однак чи можна звідси робити висновок, до якого вдався

необережно товариш Солодуб на сесії ВУЦВК'у, коли він загострив питання про господарську самостійність?». [248, с.148]. Присутній на з'їзді П.К.Солодуб заперечив заяву генсека словами: «Я цього не говорив». Питання самостійного українського бюджету виникало і на інших партійних зібраннях, навіть на пленумах ЦК ВКП(б) у 1928–1929 рр. Про це свідчать стенограми об'єднаного квітневого 1928 р. пленуму ЦК і ЦКК ВКП(б) [251], липневого [252] та листопадового 1928 р. пленумів ЦК ВКП(б) [253], об'єднаного квітневого 1929 р. пленуму ЦК і ЦКК ВКП(б) [254] та листопадового 1929 р. пленуму ЦК ВКП(б) [255]. На них вибудовувалася тактика і стратегія здійснення соціалістичної реконструкції народного господарства, обговорювалися фінансові джерела колективізації та форсованої індустріалізації, пріоритети у використанні бюджетних коштів.

Оперативними і повсякденними бюджетними справами займалася колегія Наркомфіну УСРР та його структурні підрозділи. Вони інформували політичне керівництво України про організаційно-функціональну неузгодженість республіканського та союзного бюджетів. Зокрема, про це йшла мова 15 лютого 1926 р. на Всеукраїнській нараді з фінансів, учасниками якої були нарком С.М.Кузнецов, його заступники В.І.Порайко та М.М.Полоз, представники Всеукраїнської контори Держбанку, учені. Враховуючи вагому роль УСРР в економічному житті Союзу, вони ухвалили резолюцію, яка визначала реальні фінансові можливості республіки щодо збільшення структури державного і місцевих бюджетів [355, арк.73]. По суті, про необхідність розширення бюджетних прав УСРР говорили учасники розширеної наради, скликаної 13 травня 1926 р. фінансово-економічним бюро українського Наркомату фінансів. На нараді дискутувалися зміни до проекту нового положення про бюджетні права СРСР та республік, висловлювалися пропозиції щодо «республіканського» і «територіального» (загальносоюзний в УСРР) бюджетів, про необхідність затвердження республіканського бюджету українським, а не союзним урядом. Відомий у 1920-х рр. фінансист В.Доброгаєв зазначав, що обсяг державного бюджету має визначатися «функціями суверенної влади, що

панує на даній території». Він висловив думку, що бюджет є формою державного господарства конкретної республіки [356, арк.47]. Референт-економіст В.П.Селівановський фактично визнавав наявність «федерального бюджету УСРР», урахуваючи самодіяльність державного бюджету АМСРР.

Кадрова ротація у Наркомфіні УСРР, яка відбувалася після переходу С.М.Кузнєцова до Москви, супроводжувалася появою в апараті комісаріату представників колишніх українських партій: П.О.Христюка (заступник начальника Управління державними доходами у 1929 р.) та М.І.Голубятникова (начальник Бюджетного управління у 1928/29 р.). Серед старожилів фінансового відомства УСРР варто виділити М.В.Настасевича [357]. Він тісно співпрацював із М.О.Скрипником у справі організації системи державного контролю та ревізії в Україні, опікувався функціональним становленням НК РСІ УСРР. До категорії ветеранів належали Я.М.Меламедовський [358] та М.А.Каттель [359]. Останній не мав фахової економічної освіти, але працював у Наркомфіні УСРР із 1922 р. по 1929 р. Він очолював відділи та управління фінансової установи, був заступником наркома у 1925–1927 рр. Загалом кадровий корпус Наркомату фінансів УСРР виявився полінаціональним. Щоправда, бракувало досвідчених і дипломованих спеціалістів, але їхній освітньо-професійний рівень був значно вищим від номенклатури першої половини 1920-х рр.

Номенклатурні повноваження та професійні інтереси службовців не завжди збігалися з політичними переконаннями, особливо коли мова йшла про формування доходно-видаткової частини бюджету республіки, про права та обов'язки суб'єктів міжбюджетних відносин в УСРР, про фінансові відносини республіканського і союзного урядів. У зв'язку з цим партійні і позапартійні функціонери виявляли не лише принциповість, але і своєрідний інституційний патріотизм. Досить виразно це виявлялося при обговоренні бюджетних прав центру та союзних республік, джерел наповнення доходної частини державного бюджету. Дискусії не припинялися навіть після того, як 25 травня 1927 р. було видано «Положення про бюджетні права СРСР та республік». Офіційним його

сприйняттям стала довідка НКФ УСРР, яку підготували М.А.Каттель та К.Д.Перехрестов. Право РНК СРСР розглядати затверджені ЦВК союзних республік бюджети вони визнали неконституційним [356, арк.24], оскільки союзний уряд не мав повноважень скасовувати рішення республіканського законодавчого органу влади. Відчувалася особиста принципова позиція наркома М.М.Полоза, на яку вказували історики В.Верстюк і Т.Осташко, підкреслюючи його зусилля «...до унезалежнення республіканського бюджету від бюджету загальносоюзного» [360, с.146]. Оперуючи цифрами економічного розвитку України, її питомою вагою у загальносоюзному комплексі, М.М.Полоз звертав увагу на мізерну частку союзного кредиту у бюджеті – 17,9%, тоді як у РСФРР вона становила 24%. «Правда, цілком правильно те, – зазначав він на засіданні Бюджетної комісії ВУЦВК 15 жовтня 1928 р., – що, скажемо, після об'єднання всіх радянських республік в єдиний союз радянських республік, Україна не робить окремої економічної політики і це відбивається і на характері, і на ході нашої роботи» [363, арк.146]. Його обурював сам факт розподілу між УСРР та РСФРР 50 на 50 прибутку від цукрової промисловості. Адже українська республіканська галузь виробляла більше двох третин продукції. М.М.Полоз обстоював необхідність обґрунтованого визначення джерел доходної частин бюджету УСРР, щоб потім не просити кожного разу центральні установи погасити його дефіцит. Присутній на засіданні комісії М.А.Каттель, напевне, з номенклатурних міркувань, підтримав наркома фінансів УСРР. Він визнав необхідність системної децентралізації управління, адже питання про управління підприємствами та майном є питання про фінансові права республік [361, арк.68].

Заяви номенклатурних працівників НКФ УСРР свідчили, що вони дотримувалися тих повноважень, які передбачалися конституцією. Але політбюро ЦК ВКП(б), над яким домінували ідеологічні принципи, а не юридичні норми, цілеспрямовано насаджувало організаційно-функціональні форми радянського державного унітаризму. Вимога українських фінансових урядників була економічно обґрунтованою. Вона не виходила за межі

раціонального, позаяк стосувалася забезпечення збалансованого республіканського бюджету. Працівники НКФ УСРР були переконані в тому, що доходні джерела бюджету мають задовольнити народногосподарські потреби в межах бюджетної бездефіцитності. Аналіз доходної частини державного бюджету, здійснений на початку 1929 р. працівниками Бюджетного управління НКФ УСРР, засвідчив факт недостатності доходних фінансових джерел для збалансованого державного бюджету. Не дивно, що спостерігалось розходження між орієнтовними цифрами бюджету, які направляв до Москви уряд УСРР, та затвердженими союзними інстанціями показниками. Раднарком УСРР, його наркоми вказували, що слід узгоджувати показники республіканського бюджету з питомою вагою української промисловості в загальносоюзній. Саме з цього питання відбувалися основні дискусії між центром і республікою. Наполегливість української радянської номенклатури відчували кремлівські владні структури, які, зазвичай, демонстрували інституційну зверхність. Водночас із тактичних міркувань вони йшли на певні поступки. Так, 20 травня 1929 р. нарком фінансів Радянського Союзу М.П.Брюханов та начальник Бюджетного управління НКФ СРСР Я.Теулін подали на розгляд проект «Змін положення про бюджетні права Союзу РСР і союзних республік». Проектом передбачалося відрахування 90% промислового та 99% сільськогосподарського податку на потреби республіканського бюджету. Водночас автори проекту пропонували здійснювати розподіл державних доходів і видатків між загальносоюзним та республіканським бюджетами, враховуючи оптимальний варіант 5-річного плану розвитку народного господарства [366, арк.24]. Таким чином, у бюджетних відносинах між центром і республікою постали так звані контрольні цифри промислового та сільськогосподарського розвитку, відповідно до яких формувалися бюджети. По суті, виникли нові фінансові обмеження державного бюджету УСРР.

Номенклатурно-функціональний тандем частини державних чиновників та представників науково-дослідних установ у 1920-ті рр. був проявом

колективних та індивідуальних форм їхньої участі в розробці теорії і практики радянського бюджетного процесу. Серед учених, які безпосередньо були причетні до бюджетного процесу, варто назвати М.Д.Кондратьєва, Л.М.Юровського, Л.Яснопольського, С.А.Котляревського, П.І.Фоміна, К.Г.Воблого, В.М.Твердохлебова, Р.М.Шнейдера, М.І.Боголепова та інших. Вони представляли академічні інститути, виші та відомчі науково-дослідні заклади, тісно співпрацювали зі структурними підрозділами Наркомфіну, Держплану, Вищої Ради Народного Господарства (ВРНГ) УСРР. Не згодних із радянським режимом учених було виселено за кордон на початку 1920-х рр. [362], решта змушена була адаптуватися до нових реалій. Так, М.Д.Кондратьєв очолював Кон'юнктурний інститут при Наркомфіні та управління економіки і планування сільського господарства НКЗХ РСФРР, М.Б.Гуревич керував відділом сільськогосподарської статистики ЦСУ УСРР, Л.М.Юровський працював начальником Валютного управління Наркомфіну СРСР.

Організаційні, науково-теоретичні і конкретні питання розвитку радянської бюджетної систем розглядалися ними на сторінках фахової преси, порушувалися у ході наукових, фахових дискусій, на яких насамперед говорилося про організаційну побудову та взаємини союзного і республіканського бюджетів. Наприклад, професор М.І.Боголепов розробляв проблеми пов'язані з формуванням збалансованого республіканського бюджету, досліджував структуру єдиного союзного бюджету як сукупності самодіяльних бюджетних планів, визначав роль і місце Держплану СРСР у прискоренні «еволюції бюджетної структури» та функціональній трансформації «ідеї бюджетних контрольних цифр» в «ідею контрольних народногосподарських цифр» [60]. За допомогою контрольних цифрових показників учений аналізував зміст бюджету та здійснив періодизацію формування радянської бюджетної системи. М.І.Боголепов вважав закон 29 жовтня 1924 р. «...першою спробою побудови *системи* єдиного державного бюджету, до складу якого «входили шість бюджетів союзних республік та сьома частина – загальносоюзні доходи і видатки» [61, с.88]. Від жовтня 1924 р.

до травня 1927 р., на думку теоретика бюджетної справи, відбувався пошук оптимальної «системи єдиного бюджету» через максимальне збалансування республіканських бюджетів та шляхом їх зміцнення за рахунок доходних джерел союзного бюджету. Конфігурація «бюджету радянської держави», його перерозподільні функції і ступінь використання, як методу планування та управління, перебували на стадії досліду, пошуку оптимальних форм [60, с.69]. Положення від 25 травня 1927 р. про бюджетні права суб'єктів союзної держави, на думку вченого, уперше зафіксувало «...правильно побудовані республіканські бюджети» [61, с.89]. Оцінки і висновки М.І.Боголепова, якого вважали «спецом» теорії бюджетного планування, супроводжувалися системним аналізом та розрахунками статистично-економічних показників [363, 364]. Будучи авторитетним знавцем «бюджетного плану», учений і практик цієї галузі застерігав Держплан СРСР від ідеалізації та абсолютизації важливого фінансового документу. «Бюджет не може замінити собою фінансового плану не лише в галузі фінансування народного господарства, – наголошував він, – де його вкладення відіграють вирішальну роль, але і в царині соціально-культурних видатків, де, здавалося б, бюджет своїми асигнуваннями вичерпує фінансові можливості соціально-культурної справи. Навіть у галузі народної освіти бюджети, – державний і місцевий, – не є єдиними джерелами фінансових ресурсів» [62, с.59]. Отже, державний і місцеві бюджети в СРСР, на переконання вченого, становили центральну ланку загальногосподарського плану, але не підміняли його.

Узагальнення й висновки теоретиків і практиків бюджетної справи стосувалися «внутрішньобюджетних організаційних проблем», методології «бюджетного впливу» на забезпечення «прискореного розвитку важкої промисловості» [69, с.80]. Економічна наука переймалася тоді проблемами внутрішньої структури державного бюджету, фіскальними принципами його наповнення [68, с.58], визначенням суті зведеного бюджету. Але тогочасні термінологічні дискусії, притаманні для низки публікацій із теорії становлення й розвитку бюджету, не торкалися перегляду його організаційно-

функціональної системи. Наприклад, М.Славен, претендуючи на з'ясування важливих науково-практичних проблем розвитку бюджету, переймався методологією його загальної побудови, структурою доходної і видаткової частин, складовими «союзної системи бюджету» [53, с.107]. Учений не оминув бюджетних прав центру та республік і пропонував розглядати правові засади з урахуванням долі кожної республіки в економіці.

Українську позицію з питань теорії бюджетного процесу та її прикладного застосування уособлювали номенклатурні працівники Наркомфіну УСРР, а також представники науково-дослідних установ. Пріоритетною темою для них залишалася проблема бюджетних прав Союзу та УСРР. Дехто вважав, що остаточною інстанцією затвердження республіканського бюджету має бути ВУЦВК, а союзні органи здійснювати лише управління та загальні директивні повноваження. Так, В.Доброгаїв не приймав порядок ухвалення державного бюджету УСРР союзними установами (Наркомфіном, Радою Праці та Оборони, Держпланом, Раднаркомом). Співробітник НКФ УСРР М.Мармер намагався ще у 1925 р. встановити долю УСРР у загальносоюзному державному бюджеті. Для цього він аналізував співвідношення українського бюджету та обсяги виконання союзного бюджету на території України [73]. З'ясування відносин між республіканським та союзним бюджетами розпочалося з перших днів їх організаційного оформлення. Тому «опозиційна» стаття М.С.Волобуєва у 1928 р. [365], яку було трансформовано партійними установами в черговий «національний ухил» – волобуєвщину, гадаємо, не вирізнялася концептуальною новизною. Ще у 1925 р. Г.Ф.Гринько, визначаючи роль і місце України в економічному житті СРСР, підкреслював необхідність «...більшої загальносоюзної уваги до народногосподарських потреб України» [366, с.6]. Позиція М.Волобуєва, якщо порівнювати її з іншими публікаціями, вражала радикалізмом авторських оцінок, загальною концепцією «колоніальної спадщини» та системної залежності УСРР від Москви. Ідея далеко не свіжа, якої торкалися ще у 1917–1918 рр. М.Порш [367], П.Мальцев [368], застосовуючи відповідну політологічну термінологію про «колоніальність».

М.Волобуєв вважав бюджетні права України «фікцією» через існуючий порядок затвердження республіканського бюджету в союзних інстанціях. Але колишній нарком фінансів УСРР С.М.Кузнєцов, переведений на роботу до Москви, аналізуючи доходні джерела республіканського і союзного бюджетів, виступав за їх перерозподіл на користь останнього. Він не вважав за доцільне переглядати ні структуру бюджетів, ні їх обсяги [76]. Сталість організаційної структури радянської бюджетної системи (єдиний бюджет СРСР, загальносоюзний, республіканський) цілком влаштовувала заступника наркома фінансів СРСР. Ці положення містилися у його доповідній записці про фінансування системи вищої технічної освіти, яка обговорювалася на липневому (1928 р.) пленумі ЦК ВКП(б) [252, с.663]. Щоправда, раніше, займаючи посаду наркома фінансів УСРР, С.М.Кузнєцов вважав бюджетні права України недостатніми.

Отже, радянська номенклатура, яку уособлювали наркоми, їхні заступники, члени колегій наркоматів, керівники партійних і державних органів влади, службовці, як безпосередньо, так і опосередковано вела питання державного бюджету. Централізація бюджетно-фінансової політики зумовлювала структурно-інституційну унітарність фінансових органів у СРСР, що загалом суперечило конституційним положенням української радянської держави. Принцип федералізації в управлінні фінансовими справами, який проявлявся на початку 1920-х рр., поступово ліквідувався, поступаючись місцем радянському унітаризму. Це викликало внутрішній інституційний опір з боку частини керівництва установ республіки, а також номенклатурної верхівки об'єднаних наркоматів. Партійно-радянська номенклатура вимагала організаційно-функціонального розмежування установ, децентралізації управління, узгодження бюджетних прав СРСР та його суб'єктів. Спостерігалася своерідна службова солідарність української номенклатури в питаннях забезпечення доходної частини державного бюджету республіки, розподілу прибутків підприємств союзної промисловості на території УСРР, відсотків оподаткування та відрахувань на потреби українського бюджету.

Партійно-радянська номенклатура УСРР брала безпосередню участь у формуванні державного бюджету, про що свідчить діяльність Бюджетного управління НКФ УСРР, а також функціонування на його базі міжвідомчих бюджетних нарад, до роботи яких долучалися представники українських державних відомств. Українському фінансовому відомству бракувало професійно підготовлених фахівців фінансово-бюджетної справи. Наркоми фінансів УСРР постійно радилися з Москвою, про що свідчать їх щотижневі відрядження до столиці. Діяльність радянської номенклатури залежала від статусу та повноважень, зумовлених низкою нормативно-правових актів, які перетворювали уряд УСРР із суб'єкта фінансової політик на її об'єкт.

2.4. Вплив адміністративної та грошової реформ на бюджетні відносини

В Україні протягом першої половини 1920-х рр. відбувалися адміністративно-територіальні та грошова реформи, кожна з яких впливала на бюджетну систему і бюджетні відносини.

Сучасна економічна наука володіє значно ширшим термінологічним та категоріально-понятійним апаратом, якщо порівнювати його з 1920-ми роками. Насамперед це стосується такого поняття і явища, як «бюджетний унітаризм». Під ним варто розуміти організацію відносин між державним та місцевими бюджетами, а також між окремими місцевими бюджетами на основі єдиних, визначених і законодавчо закріплених державою принципів, інструментів і методів, які дають змогу поєднати соціально-економічні інтереси центру, місцевих органів влади та органів самоуправління і спрямовані на досягнення єдиних стандартів суспільних послуг по всій території країни [369,с.15]. Подібні міжбюджетні відносини почали формуватися ще на початку 1920-х рр., хоча тоді не використовували терміну «бюджетний унітаризм», позаяк конституція союзної держави зафіксувала федеративну форму державного об'єднання. Становлення союзної держави, як свідчать нормативно-правові документи в галузі бюджетного будівництва, супроводжувалося уніфікацією

бюджетних відносин (порядок складання, проходження та ухвалення державного бюджету тощо) і їх певною децентралізацією (бюджетні права республік і центру, відносини державного і місцевих, бюджетів). Загалом функціонування бюджетної системи УСРР в 1920-ті рр. було тісно пов'язане з адміністративно-територіальним поділом та стабільністю грошей, від яких насамперед залежало формування так званого твердого бюджету країни.

Адміністративно-територіальна реформа в УСРР 1920-х рр., яка загалом висвітлена в історичній літературі та кваліфікаційних правцях [370, 371, 166], безпосередньо впливала на місцеві бюджети. Їх еволюція відбувалася одночасно з появою нових адміністративно-територіальних одиниць та зміною їх статусу. Адміністративні реформи стосувалися також і економічного районування. Вони територіально змінювали так звані розвинені й менш розвинені райони та округи, а таким чином і фінансово-господарське становище тих чи інших новостворених адміністративно-територіальних одиниць. Від цього значною мірою залежала перспектива як доходів, так і видатків місцевих бюджетів.

На початку 1920-х рр. в УСРР залишився адміністративно-територіальний поділ, успадкований від царської Росії, що суперечило ідеологічним принципам нової влади. Щоправда, збільшилося число губерній. Якщо в 1917 р. їх було 9 (Київська, Харківська, Чернігівська, Полтавська, Волинська, Подільська, Катеринославська, Херсонська і Таврійська), то на середину 1920 р. стало вже 12 (Волинська, Донецька, Олександрівська, Катеринославська, Київська, Кременчуцька, Миколаївська, Одеська, Подільська, Полтавська, Харківська та Чернігівська). Так, у лютому 1919 р. було засновано Донецьку губернію з центром у Луганську. 16 квітня 1920 р. її межі її межі було розширено за рахунок Маріупольського повіту Катеринославської, Старобільського, частини Ізюмського і Куп'янського повітів Харківської губернії, а також Таганрозької, окремих районів Донецького і Черкаського округів Донської області РСФРР [372, с.168]. У грудні 1920р. губернським містом став Бахмут. 10 травня 1919 р. Херсонську губернію було поділено на Одеську та Херсонську. До кінця 1920

р. на теренах Херсонської виникла Миколаївська губернія. Постанову про її створення ВУЦВК ухвалив 4 січня 1921 р., скасувавши Херсонську губернію. 8 липня 1920 р. створили Олександрівську губернію, перейменовану 23 березня 1921 р. у Запорізьку. 30 липня 1920 р. почала функціонувати Кременчуцька губернія [372, с.68]. У губерніях зберігалися повіти й волості, крім Донецької, де до 1921 р. існували райони.

Одночасно з виникненням адміністративних одиниць створювалися місцеві радянські органи влади, відповідно формувалися штати губвиконкомів, райвиконкомів, повіткомів, волосних виконкомів, які вирізнялися не лише повноваженнями, а й різним фінансовим забезпеченням. Утворення нових адміністративно-територіальних одиниць та зміна існуючих кордонів зумовлювали кількісне зростання персонального складу місцевої номенклатури, а головне, потребували переобліку відповідної фінансово-кошторисної документації (касових книг, ордерів тощо). На тлі нестійкої валюти і шаленої емісії адміністративні «переділи» територій супроводжувалися значним збільшенням службовців та посиленням бюрократизму. Структурні перетворення системи управління на місцях засвідчували її надмірну централізацію і впливали певною мірою на уніфікацію бюджетного процесу, тобто концентрацію фінансово-економічних ресурсів та їх перерозподіл через Уповнаркомфін у вигляді кредитного забезпечення державних установ. У 1922 р., враховуючи брак коштів, відносно повноцінними залишалися бюджети губерній, а решта місцевих бюджетів залежали від губвиконкомів. Райони, які діяли на теренах Донецької губернії, формувалися швидше за економічним, ніж за територіальним принципом, оскільки концентрувалися довкола рудників та промислових підприємств. Відтак кошториси їх видатків поставали міцнішими порівняно з іншими бюджетами.

Політично-ідеологічна мотивація адміністративної реформи, суть якої полягала в необхідності наближення більшовицької влади до робітничо-селянських мас, була недостатньою. Але реформа тривала. Уже 25 жовтня 1921 р. ВУЦВК затвердив новий поділ Волинської губернії. До її складу входили

Овруцький, Новоград-Волинський, Коростенський, Ізяславський, Старокостянтинівський, Житомирський та Полонський повіти. Функції губернського міста виконував Житомир [373, с.52]. Адміністративне переформатування торкнулося також повітів інших губерній. Їх переводили з одного центру підпорядкування до іншого, що призводило до ускладнення бюджетних відносин.

Перегляд доцільності існування губернського поділу в УСРР розпочався в 1921/22 бюджетному році, упродовж якого бюджет ще не мав вигляду річного завершеного фінансового документу, а охоплював лише місячні та поквартальні кошториси. 21 жовтня 1922 р., коли завершилася дія дев'ятимісячного державного бюджету і розпочалася підготовка бюджету наступного року, ВУЦВК видав постанову «Про адміністративно-територіальний поділ УСРР». Відповідно до постанови Миколаївську, Запорізьку, Кременчуцьку губернії було розформовано шляхом їх приєднання до Одеської, Катеринославської і Полтавської губерній [374]. Це привело до скорочення адміністративно-управлінських штатів і витрат бюджетних коштів. На початок 1923 р. в УСРР реорганізували 102 повіти, створивши натомість 53 округи. 1989 волостей реорганізували у 706 районів [372, с.168]. Особливості нового районування в Україні обговорювалися на Всеукраїнській нараді представників губернських комісій Центральної адміністративно-територіальної комісії, яка відбулася у Харкові 8–9 лютого 1923 р. На нараді визнали доцільним поділ губерній на округи. Таким чином, в УСРР виникли райони та округи з відповідними нормами населення: для районів – від 25 тис. до 40 тис., а для округ від 400 тис. до 600 тис. осіб [373, с.114]. Показники кількості населення та адміністративно-управлінського апарату безпосередньо стосувалися проектування видаткової частини бюджетів, а також визначення статусу окремих бюджетних одиниць – губернського та округових міст. Новий адміністративно-територіальний поділ затвердила II сесія ВУЦВК 7-го скликання, яка відбулася 11–12 квітня 1923 р. [207, с.90]. Чергова сесія ВУЦВК 8-го скликання 17 квітня 1924 р. ухвалила постанову «Про радянське

будівництво», якою затвердила штатні положення про відділи губвиконкому, про губернські та округові економічні наради, про сільські ради [375]. Ухвалені положення встановлювали певні бюджетні права відповідних місцевих органів влади. Отже, у 1923 р. існували три базових адміністративні одиниці: губернії, округи та райони. Останні почали поступово формувати організаційно-фінансові основи районного бюджету, становлення якого припадає саме на 1923/24 р. Конкретні передумови для цього створила адміністративно-територіальна реформа.

Нове адміністративно-територіальне і функціональне реформування губерній започаткувала постанова РНК УСРР від 14 лютого 1925 р. «Про ліквідацію губерній і перехід на триступеневу систему управління». Постанова передбачала створення замість губерній нових адміністративно-територіальних одиниць округ, їх районування. Таким чином, формувалися три ланки державно-адміністративного управління – центральні органи, окружні і районні. Така система мала запрацювати з 1 жовтня 1925 р. [376]. До впровадження нової структури управління відбувалося об'єднання районів, перепідпорядкування частини з них іншим округам. Питання про адміністративно-територіальну та, відповідно, управлінську реформи обговорювалося на пленумі ЦК КП(б)У, який відбувся 5–7 квітня 1925 р. У резолюції пленуму «Про районування» підкреслювалася необхідність остаточної ліквідації губерній [245, с.336].

Відповідно до політики коренізації в УСРР формувалися національні адміністративно-територіальні одиниці. Правову основу їх формування було закладено постановою ВУЦВК і Раднаркому УСРР від 29 серпня 1924 р. «Про виділення національних районів та сільрад». Так, уже в 1925 р. діяло 7, а в 1926 р. 11 національних районів [370, с.9]. Але національно-територіальне районування не змінювало чинну структуру бюджетної системи, хоча впливало на кількість місцевих бюджетів. 3 червня 1925 р. ВУЦВК ухвалив постанову «Про ліквідацію губерній і про перехід на триступеневу систему управління». Кінцевою датою ліквідації губерній було визнано 1 серпня 1925р. Таким чином,

територію УСРР було поділено на 41 округу (без урахування районів Молдавської АСРР) [387]. З ліквідацією губерній основною адміністративною одиницею стала округа, відтак округовий бюджет виявився базовою бюджетною одиницею місцевих бюджетів. Із завершенням реформи виникла проблема визначення статусу населених пунктів, тому що попередні норми були орієнтовані на райони та губернські міста. Так, 1 липня 1925 р. ВУЦВК та РНК УСРР встановили перелік міст і селищ міського типу (сmt) колишньої Полтавської губернії. До категорії міст потрапили: Полтава, Кременчук, Ромни, Красноград, Золотоноша, Прилуки, Лохвиця, Гадяч, Кобеляки, Миргород, Переяслав, Пирятин, Зіньків та Хорол, а до селищ віднесли – Опішню, Крюків та Нові Санжари [378]. 9 вересня 1925 було визначено список міст і селищ міського типу на Київщині. До першого розряду потрапили Київ, Біла Церква, Бердичів, Умань, Черкаси, Сміла, а до сmt – Васильків, Чорнобиль, Сквирка, Тараща, Фастів, Козятин, Тальне, Богуслав, Звенигородка, Канів, Корсунь, Шпола, Златопіль [379]. Подібний розподіл відбувався і в інших округах, а це означало зміну бюджетного статусу міст, виокремлення й розширення повноважень міських бюджетів. За таких умов місцеві бюджети перестали вважати провінційними.

Створення округ, районів, встановлення статусу міст підштовхнуло виконавські структури до формування місцевих бюджетів – округових, міських, районних. Більше того, було започатковано процес організаційного виокремлення бюджетів сільських рад. Позитивним результатом адміністративно-територіальної реформи став поділ округових міст на пояси з метою визначення рівня забезпечення співробітників установ, які перебували на утриманні державного і місцевих бюджетів. Саме на цьому акцентувалася увага у постанові РНК УСРР від 25 вересня 1925 р., згідно з якою територія України та МАСРР розподілялася на три пояси. До першого належали міста Харків, Київ, Одеса, Катеринослав, Артемівськ, Сталіно, Балта; до другого – Запоріжжя, Зінов'євськ, Кривий Ріг, Кременчук, Луганськ, Маріуполь, Миколаїв, Полтава, Херсон, а третій пояс представляли всі інші округові та

районні міста [380]. У 1926/27 бюджетному році було фактично ліквідовано баланси губфінвідділів та 8 округових фінвідділів, але діяли 41 окружний бюджет та бюджет АСРР [381, арк.1]. Адміністративна реформа змінила бюджетну систему, але вона не пододала і не могла подолати проблему дефіцитності бюджетів. Якщо бюджет Київської округи дорівнював бюджету Херсонської, Черкаської, Чернігівської, Шепетівської округ та Молдавської АСРР, то виникає питання про необхідність оптимізації економічного районування та підвищення соціальної ефективності значної частини бюджетів. За матеріалами всесоюзного перепису населення 1926 р. в УСРР 55172 населених пункти обслуговувалися за рахунок бюджетного фінансування та банківського кредиту, хоча не всі вони мали власні бюджети [382, с.68].

Упродовж другої половини 1920-х рр. суттєвих змін у адміністративному поділі УСРР не відбулося. Адміністративна реформа спонукала статистичні служби до ретельного вивчення економічного стану міст і районів, пришвидшила диференціацію місцевих бюджетів. Започаткований у 1925 р. поділ УСРР на райони та округи проіснував до 2 вересня 1930 р. і був ліквідований постановою ВУЦВК та РНК УСРР «Про ліквідацію округ та перехід на двоступеневу систему управління» [383].

Крім адміністративно-територіальної реформи була здійснена і грошова реформа. Необхідність її проведення диктувалася глибокою і затяжною економічною кризою, розбалансованою фінансовою системою, поверненням в умовах непу до товарно-грошових відносин Політика «воєнного комунізму», яку практикували більшовики до непу, повністю ігнорувала гроші, ринок, товарне виробництво. Суспільству, за визначенням Л.М.Юровського, було запропоновано принцип «зв'язаного споживання», тобто розподілу продуктів між споживачами не за їх вільним вибором, а за системою вручення продпайків. Подібний принцип розвитку економіки, на переконання ученого, нівелював основні функції грошей (обмінну, платіжну, вартісну тощо), а політика воєнного комунізму насаджувала «казармений соціалізм» [31, с.119]. Комуністичний метод прямого продуктообміну, запроваджений більшовиками,

занедбав класичні форми товарного виробництва та грошового обігу, тому процвітав «чорний» ринок, лихварство, «мішочництво». Бюджетна система в умовах розбалансованої кредитно-банківської системи та грошової одиниці фактично зникла, натомість діяв принцип продрозверстки у фінансовій галузі, коли установи їздили до Москви за ресурсами.

Заручником «червоногвардійського наступу на капітал» стали бюджет, мільйони громадян, які працювали у бюджетних установах, господарські та соціокультурні галузі суспільства. Без стабільної грошової одиниці неможливо було сформувати «твердий бюджет», тобто реальні доходи і прогнозовані видатки. Політичне керівництво шукало виходу з катастрофічного становища, яке створило власними руками. Вихід з нього мав ознаки системної реформи, тактика і стратегія якої була закладена у новому економічному курсі. Неп означав відновлення грошової системи за класичним зразком капіталістичних країн. Він допускав існування приватного сектору в торгівлі, промисловості і сільськогосподарському виробництві, передбачав повернення до товарно-грошового обігу, децентралізацію управління економічним життям суспільства, відновлення зовнішньо-економічних зв'язків, кредитно-банківської системи.

Радянська влада сприймала роль грошей буквально. Вона збільшувала грошову масу і сподівалась на нормалізацію становища. Але така фінансова політика лише знецінила роль і значення грошей, призвела до подорожчання основних продуктів. За 1917–1922 рр. фінорганами було випущено 17,5 трильйонів крб. паперових грошей радянського зразка [384, арк.1]. Лише за першу половину 1920 р., за оцінкою голови фінансового комітету ЦК РКП(б) та члена колегії Наркомфіну РСФРР Є.Преображенського, було випущено паперових грошей значно більше, ніж у 1915–1919 рр. [23]. Емісія, тобто збільшення кількості паперових грошей в обігу, сприймалася ним як фінансовий засіб «відчуження» частини доходів дрібної буржуазії на користь «фонду соціалістичного нагромадження» [23, с.75]. Відомий американський учений в галузі фінансів і теорії грошей Джон Кейнс, книга якого була перекладена та видана російською мовою у 1925 р.[385], також вважав штучну

емісію у радянській Росії «засобом оподаткування» заможних груп суспільства. Представник партійно-радянської номенклатури І.І.Рейнгольд, який працював у фінансових установах, з'ясовуючи підсумки «фінансового оздоровлення радянської республіки» у 1922–1924 рр., зазначав: «...здорова валюта пов'язана міцними узами зі здоровим державним бюджетом, позаяк дефіцитність бюджету змушує державу вдаватися до покриття цього дефіциту, крім нормальних джерел, якими є кредитні операції, до таких надзвичайних ресурсів, як емісія, а це означає прибування нової хвилі паперових грошей до тієї маси, яка уже є в обігу, подальше знецінення паперово-грошової маси і повторення цього циклу на основі розширеного використання емісії як бюджетного ресурсу» [75, с.35]. Емісія становила, за його підрахунками, у 1921/22 р. 35%, у 1922/23 р. 27%, у 1923/24 р. 10%. Бюджет 1924/25 р. склали так, що не було «...більше потреби вдаватися до емісії, як до способу покриття бюджетного дефіциту. Епоха емісійного господарства завершилася» [75, с.36]. Дуже оптимістичний висновок, позаяк протягом другої половини 1920-х рр. Держбанк та Наркомфін СРСР продовжували використовувати емісійні методи наповнення бюджету.

Фінансове оздоровлення економіки за рахунок емісії – не кращий засіб, але його використовували для покриття дефіциту бюджету, для подолання неймовірного зростання цін на товари широкого вжитку. Хоча, виходячи з кількісної теорії грошей Д.Кейнса, їх наявність залежала саме від рівня цін. Якщо споживання і виробництво товарів лишаються незмінними, то за умови збільшення цін і зарплати у два рази – необхідно було удвоє збільшувати грошову масу. У 1921/22 р. кількість грошових знаків, за підрахунками професора Л.Яснопольського, збільшилася у 203 рази, а протягом наступного 1922/23 господарського року – у 23 рази. Отже, емісійна тенденція зменшувалася, але тривала [386]. Це стосувалося не лише старих зразків радянських знаків, а також і нової радянської валюти – червінця, випущеного у листопаді 1922 р. для комерційно-торгових операцій, а «...не для бюджетних потреб» [387]. Наприкінці 1922 р. грошова маса складалася винятково з

радянських знаків («совзнаків»), тому використання червінця як засобу покриття дефіциту бюджету вважалося неприпустимим явищем. Дивно, але робота банківського верстата, який штампував паперові гроші, сприймалася тоді цілком нормально, а декому вважалася і необхідною. «Емісія, – зазначав у 1923 р. О.Новицький, – мала чисто політичне значення. Вона знецінила грошові капітали буржуазії та куркульства і розчистила ґрунт державі для фінансових реформ у той момент, коли вони знадобилися» [388]. Перший бюджет 1922/23 р., за його підрахунками, мав 41% емісійного наповнення. Отже, емісія була майже основним засобом подолання бюджетного дефіциту до початку грошової реформи, виконувала регулятивну функцію і протягом здійснення реформи у 1922–1924 рр.

Радянська економічна наука оминала вплив грошової реформи на бюджетні відносини, хоча розкривала основні віхи впровадження нової грошової одиниці – червінця, деномінацію радянських знаків, їх заміну новими грішми [141, с.195]. Сучасні історичні та економічні праці також не ув'язують грошову реформу з бюджетними процесами [167, 168]. Зрозуміло, що цей напрямок дослідження не знайшов свого висвітлення і в історіографічних розвідках з фінансово-економічних змін в УСРР періоду непу [162].

Грошова реформа мала організаційно-технічну та функціонально-економічну складові. Для з'ясування факторів впливу на бюджетну систему більше значення мають функціональні наслідки реформи грошової одиниці, ніж звичайна заміна радянських знаків на червінці. Першим кроком на шляху реформування грошової системи була деномінація, яка розпочалася з листопада 1921 р. Вона уніфікувала «державні грошові знаки» зразка 1922 р., запропонувавши за 1 крб. 10 тис. крб. попередніх випусків. Друга деномінація здійснювалася за курсом: 100 крб. зразка 1922 р. дорівнювали одному карбованцю 1923 р., названого тоді «мільйоном» [31, с.128]. Деномінація спростила касово-розрахункові операції, але збільшила емісію у 30–35 разів [386, с.2], тобто не вирішувала проблеми дефіциту бюджету, а тим паче «твердого» бюджету. Необхідно було шукати нову форму вартісного виміру,

тобто нову грошову одиницю, позаяк «...без стабільної грошової одиниці – немає реального бюджету» [31, с.194]. У листопаді 1921 р. Раднарком РСФРР вимагав, щоб бюджет був встановлений у довоєнних карбованцях. Але виявилось, що ціни не були тотожні реальним довоєнним цінам на товари, а тим паче ціні золота на внутрішньому ринку 1920-х рр. Пересічна ціна на товари у 60 разів була вищою від їх вартості у 1913 р. Тому для отримання ціни будь-якого товару в довоєнних карбованцях треба було середню ціну в радянських знаках розділити на 60000. Так виник індекс товарних цін. Державні доходи і видатки на 1922/23 р. відбувалися у золотих карбованцях [210, с.17]. Але не в реальних фізичних грошах (монети чи золоторесурс казни), а з урахування індексу і ринкових цін. Це, за визначенням Л.М.Юровського, був так званий товарний карбованець, який став основою формування бюджету. Отже, розрахунки видаткової частини бюджету здійснювалися у довоєнних карбованцях, але за відповідним курсом. Такий карбованець вважали «індексним карбованцем», називали його «довоєнним карбованцем» або «довоєнним золотим карбованцем» Тому він претендував на статус відповідної грошової одиниці 1913 р. Однак, ВЦВК та РНК РСФРР скасували 30 березня 1922 р. розрахунки у довоєнних грошах для державного і місцевих бюджетів, запровадивши радянські («совзнаки») [210, с.198]. Така організаційно-технічна система розрахунків була громіздкою і фінансово нестійкою. Не випадково в обігу почали з'являтися монети золотого карбування та іноземна валюта. Останні набували поширення і загрожували офіційним грошам, а відтак економічній стабільності.

Але необхідність термінового проведення реформи грошової одиниці спонукали не золоті монети та інвалюта, які почали застосовувати майже напівлегально в обігу, а проблеми макроекономічного рівня. Свого відновлення потребувало народне господарство, державний сектор економіки, існувала нагальна потреба у формуванні стабільної бюджетної системи. «Держава, – як зазначав Л.М.Юровський, – не могла, за величезного бюджетного дефіциту, відмовитися від казначейської емісії паперових грошей, але вона змушена була

зробити суттєвий крок у напрямку перетворення системи грошового обігу і дати господарському обороту стійку валюту. Цей крок зроблено у вигляді надання емісійного права Державному банку. Так виник червінець» [210, с.218]. Л.М.Юровський ототожнював запровадження червінця з грошовою реформою, але суть в іншому: право емісії для регулювання дефіциту бюджету передавали Держбанку. Червінець, який був банківським білетом, випускали для забезпечення комерційних, а не простих обмінних операцій. Між червінцями і радянськими знаками («совзнаками») не було змістового зв'язку. Але зв'язок червінця був із довоєнною грошовою одиницею. Він дорівнював 10 крб. старої золотої монети [30, с.70]. «Твердість» червінця полягала в тому, що він став мірилом вартості, одиницею курсового обміну, охоплюючи іноземну валюту, міг бути конвертований у золото. Реально, крім еквівалента золотої монети дореволюційного карбування, червінці мали банківське забезпечення – 25% коштовними металами та інвалютою, а решту – короткотерміновими векселями на товари.

Червінці виходили номіналом банківських білетів 1, 2, 3, 5, 10, 25 і 50, кожен з яких дорівнював 78,24 долям чистого золота [389, с.26]. Але це була не золота валюта, а «валюта із золотим курсом», тому що не існувало прямого і вільного обміну червінців на золото. Різні фінансові джерела забезпечення червінця – коштовності, валюта і векселя промислових підприємств - дозволяли їх різне тлумачення. Оскільки векселі становили 75% гарантій, вважалося, що банкноти спиралися не на золотий запас Держбанку, а на товарні резерви підприємств, які мали цінове вираження. Тому використовували назву «товарний карбованець». Загалом вплив червінця на формування доходів державного бюджету був надзвичайно опосередкований. Вимога Держбанку про виняткове комерційне, а не казначейське використання червінця означала усунення його із бюджетного процесу. Хоча Держбанк мав право, але тільки з дозволу уряду, давати позику Наркомфіну, проте під заставу – не менше 50% боргу забезпечувалися коштовними металами [30, с.71]. Отже, значення червінця для бюджету полягало у загальній стабілізації грошової та фінансової

систем, а конкретний вплив залежав від ролі і місця червінця у зростанні купівельної спроможності населення, піднесенні економічного розвитку, поліпшенні роботи податкових органів.

Ініціатором впровадження твердої валюти, тобто червінця, фактично був нарком фінансів Г.Я.Сокольніков. 6 січня 1922 р. «Экономическая газета» опублікувала його статтю «Гарантований карбованець». Не називаючи його, він виклав суть паралельного введення ще одних паперових грошей – символічного «золотого довоєнного карбованця у банківському білеті Держбанку», який підлягав обміну на радянські грошові знаки. «Створення такого гарантованого карбованця, – писав він, – можливо шляхом «матеріалізації», втілення у паперовому грошовому знакові того умовного довоєнного (золотого) карбованця, у якому розраховано бюджет 1922 року, у якому встановлено ставки податку, у якому встановлено ціни продукції державних трестів, у якому запропоновано встановити ставки з.д. тарифів і т.д. Довоєнний карбованець, як умовна одиниця (символ) грошового обліку і розрахунків, отримав уже повне право громадянства в нашій грошовій системі» [390]. Необхідність запровадження нової грошової одиниці із гарантованим матеріальним забезпеченням, про яке тоді говорив Г.Я.Сокольніков, активно обговорювалася в Інституті економічних досліджень Держплану, на нарадах у НКФ СРСР. Активну участь у дискусіях із цього питання брали номенклатурні працівники та теоретики – Л.М.Юровський, А.А.Соколов, А.Г.Хрущев, З.С.Каценеленбаум, В.В.Тарновський, Л.С.Ельясон, П.П.Гензель, М.М.Шапошніков. Думки висловлювалися різні: одні виступали за зміцнення існуючих паперових грошей, інші – за створення нової грошової одиниці. Основна увага зосереджувалася на матеріальному забезпеченні оптимальної радянської валюти, якою став червінець. Але перші кроки з його впровадження та подальша практика виявилися суперечливими, особливо в царині бюджетних відносин. Для них основним мірилом залишалися довоєнні золоті карбовані, «товарні рублі», «золоті рублі», тобто умовні гроші, але в реальних номіналах казначейських білетів 1922-го та 1923 років випуску.

Випуск першої партії банківських банкнот за листопад–грудень 1922 р. становив 356 тис. червінців, у січні 1923 р. – 812 тис., за лютий–червень – 6,6 млн, у липні близько 4 млн, у серпні 4,9 млн, у вересні 5,9 млн, у січні 1924 р. 2,3 млн червінців [31, с.73]. Значні коливання у випуску червінців улітку 1923 р. зумовлювалися необхідністю кредитування промисловості, аби збільшити виробництво товарів для обміну на хліб нового врожаю. На 1 березня 1923 р. червінці становили 80%, радянські знаки Наркомфіну СРСР 8%, транспортні сертифікати 5,3%, білети державної скарбниці 5,4%, срібні монети 1%. [391, с.56]. Поява твердої валюти сприяла витісненню натуральних кредитів початку 1920-х рр. і активізації грошових, зростанню їх фінансової ефективності, збільшенню питомої ваги довготривалих кредитів. Отже, червінець оздоровив фінансову систему, однак банківське кредитування представляло інше джерело розвитку економіки порівняно з бюджетним.

Функціональне значення грошової реформи, тобто впровадження твердої радянської валюти, а з лютого 1924 р. білетів державної скарбниці вартістю 1,3,5 карбованців золотом та розмінної срібної і мідної монет, полягало в упорядкуванні не лише платіжного засобу, а певною мірою і бюджету. Купівельна спроможність червінця, його здатність до обміну на іноземну валюту поступово зростали. Проте недорід 1924 р., коли стрибнули ціни на сільськогосподарську продукцію, похитнув позиції цієї грошової одиниці [392, с.1]. «Золотий дукат», як називав Д.Кейнс червінець, завоював поважне місце в системі грошового обігу, витіснив радянські знаки («совзнаки»), набув основного ціннісного мірила та платіжного засобу. Під кутом зору бюджетного фінансування основне навантаження протягом 1921–1924 рр. узяв на себе радянський знак («совзнак»), тобто гроші державної скарбниці. Радянський знак навіть охороняв червінець від знецінення в період його запровадження як нової грошової одиниці. Тому, визначаючи вплив грошової реформи на бюджетний процес, треба брати до уваги всі стадії грошової реформи та співвідношення довоєнного рубля і так званого товарного, умовного золотого рубля.

Загалом завершення грошової реформи радянська влада пов'язувала з 1924 р., тобто з утвердженням червінця. Підсумовуючи її фінансово-економічні та політичні наслідки, керівник Агітпропу ЦК РКП(б) О.І.Стецький сподівався, що «паперово-грошовий хаос», який тривав майже 8 років, завершився. Він не поділяв думку тих фахівців, які виокремлювали лише технічну складову реформи. «Але у тому й справа, – наголошував він у 1924 р., – що наша реформа ніяк не становить собою лише технічну операцію: вона є наслідком цілої низки економічних і фінансових заходів Радянської влади протягом двох останніх років. Перехід до твердого золотого розрахунку, організація кредиту і банківської справи, податкова політика і скорочення дефіциту – ось окремі ланки того ланцюга заходів, які підвели нас до твердої валюти» [393, с.39]. Стійка грошова одиниця мала безпосередній стосунок до кредитно-банківської справи, до податкової і бюджетної систем, сприяла утвердженню стійких бюджетних відносин.

Виваженою і об'єктивною виявилася оцінка грошової реформи, висловлена Г.Я.Сокольниковим. Бюджетний 1924/25 р. був несприятливим для червінця, тому що недорід розбалансував ціни, частково зменшив його купівельну спроможність. Але бюджет формували без паперової емісії, однак дефіцит бюджету сягнув 120 млн крб. Його покривали за рахунок банківського кредиту, тобто у червінцях, і державної позики. Однак, незважаючи на запевнення у беземісійності покриття дефіциту бюджету, Держбанк СРСР випустив 80 млн крб. мідних монет [26, с.47]. Відмовитися від емісії було важко, навіть в умовах утвердження твердої валюти – червінця. Для Наркомфіну СРСР та банківської системи було важливим уберегти його від знецінення, унеможливити від ролі емісійного засобу. Для цього, на переконання Г.Я.Сокольникова, треба було уникати емісії в доходах бюджету, економно використовувати його видатки, відповідально ставитися до бюджетного планування, ретельно розглядати фінансові джерела. Нарком фінансів СРСР не вважав скорочення бюджетного дефіциту головним успіхом грошової реформи, тому що він не перешкоджав її здійсненню. Якщо місячна

емісія не перевищувала 15 млн крб. – нічого загрозливого не було для бюджету і фінансів, а проблема поставала у джерелах фінансування промисловості і транспорту. Позиція Г.Я.Сокольнікова з цього питання виявилася принциповою: фінансування промисловості і транспорту має відбуватися через систему банківського кредиту, а не за рахунок державного бюджету [27, с.13]. Отже, червінець спрямовували на капітальне будівництво, зовнішньоекономічні операції, а білети державної скарбниці – для покриття дефіциту бюджету. Якщо ж Наркомфін СРСР і брав позику Держбанку у червінцях, то мав розраховувати на власні валютні резерви.

Грошова реформа сприяла упорядкуванню бюджетних відносин, особливо розрахунків державного та місцевих бюджетів. Водночас реальне наповнення доходної частини бюджетів залежало від загального економічного розвитку та багатьох інших фінансово-господарських факторів. Червінець захищали золотовалютними резервами, оберігали його від негативного впливу дефіциту бюджету, тому застосовували систему державної позики. Питання про золотовалютне забезпечення червінця дуже жваво обговорювалося на політбюро ЦК ВКП(б) 11 січня 1926 р. На його захист стали Г.Я.Сокольніков, Л.М.Юровський, О.І.Риков. Проти виступав Л.Троцький, який не вважав збереження стабільності радянської валюти самоціллю, тому що для неї було байдуже, яка господарська основа переважала: приватно-капіталістична чи державно-соціалістична [250, с.375]. Насправді, тверда валюта упорядкувала кредитну систему, без якої державна промисловість не могла б відновити виробничого потенціалу.

Недорід 1924 р. продемонстрував дуже хистку позицію радянського «золотого дуката», який залежав від резервних фондів Наркомфіну СРСР, державної скарбниці, коливань економічного розвитку. На подолання скрути, яка виникла внаслідок неврожаю, довелося запуснути механізм емісії. Випустили 100 млн крб. золотом, сподіваючись на покриття з боку торгівлі. Але цього не сталося, тому почали збільшувати видобуток золота. У 1924 р. було видобуто 529 тис., у 1925 р. 778 тис., у 1926 р. 1,1 млн пудів золота на

копалинах Сибіру та Далекого Сходу [394]. Його було недостатньо, тому РНК СРСР видав 23 вересня 1924 р. постанову «Про заходи до піднесення державної і приватної золотопромисловості», зобов'язавши фінустанови скуповувати золото у населення за ціною 1 крб. 29 коп. за грам металу 1000 проби [394]. В УСРР діяли приватні «золото-срібляні промисловці», тобто ювеліри. Вони мали власні годинникові майстерні, магазини коштовних виробів, які підлягали реєстрації в округових пробірних управліннях. У списках «золотих майстрів» 1922 р. числилося декілька сотень підприємців [395, арк.1]. Загалом продукція приватної промисловості становила у 1926/27 р. близько 4% від загальної вартості усієї продукції в УСРР [396, арк.15]. Приватний капітал посідав 39% серед орендарів металопромисловості [398, арк.6], але це була обробка металу, а не ювелірна справа. Дозвіл закупівель золота свідчив про бідність державного золотого резерву, про брак належної і сталої бази для підтримки червінця. Державний запас «твердого золота» становив 180 млн крб., тому Г.Я.Сокольніков пропонував, аби «підтримати золоте забезпечення банкноти», продати за кордоном золота на 160 млн, а також реалізувати музейні коштовності в Голландії, зменшити видаткову частину бюджету тощо. Зменшення золотовалютного запасу відбувалося через те, що видобуте золото відразу спрямовувалося на погашення емісії. Начальник Валютного управління НКФ СРСР Л.М.Юровський змушений був констатувати факт платіжної кризи перед західними кредиторами, позаяк дефіцит становив 50 млн валютних карбованців. Голова Раднаркому СРСР О.І.Риков навіть допускав можливість реальної інфляції, тому що валютний резерв Наркомфіну становив 1 січня 1925 р. 8,2 млн, а 1 січня 1926 р. 333 тис. крб., золота у Держбанку залишалося 14–18 млн крб. [250, с.570]. Радянська валюта втрачала фінансову «твердість». Задля її реанімації пропонували «ущільнити бюджет під кутом зору індустріалізації», хоча були думки про використання експорту для зміцнення доходної частини бюджету. Л.М.Юровський, який особисто долучився до творення червінця, вважав обов'язковим збереження його паритету по відношенню до іноземної валюти. Голова Держплану СРСР І.Т.Смілга повідомляв у січні 1926 р.

Й.Сталіна про необхідність скорочення «споживчих витрат» державного бюджету, а також фінансування сільського господарства. Він вважав за необхідне збільшити експорт, аби забезпечити валютну складову червінця, який став символом фінансово-економічної стабільності. Але фактичне становище радянського «золотого дуката» було менш оптимістичним. «Якщо в очах населення червінець втратить значення твердої валюти, – наголошував Л.М.Юровський на засіданні Політбюро ЦК ВКП(б) 11 січня 1926р., – то тоді ті червінці, які зараз є в кишенях, усі вони будуть викинуті на ринок» [250, с.595]. Він боявся такого сценарію, тому що настав би крах грошового обігу і розпочався «товарний голод» – нестача промислових товарів для забезпечення грошової маси. Наприкінці 1920-х рр. спостерігалось зниження купівельної спроможності червінця, але збільшувалися бюджетні асигнування, джерела яких мали податкове походження. Отже, адміністративно-територіальна реформа упорядковувала організаційну структуру бюджетної системи, особливо на місцях, а грошова сприяла подоланню дефіциту бюджету, але не усунула самих емісійних джерел. Вплив останньої на бюджет був опосередкований, позаяк нова радянська валюта мала вплив на стабілізацію кредитно-банківської системи, відтак і на фінансування промисловості, транспорту, що полегшувало бюджетне навантаження.

Організаційне та функціональне становлення радянської бюджетної системи в УСРР у 1920-ті рр. охоплює періоди: 1919–1923 рр. та 1924–1929 рр. Для першого були характерними жорстка централізація фінансової справи, співіснування державного та місцевих бюджетів республіки з так званим федеративним, хоча тоді не існувало єдиного державного бюджету між УСРР та РСФРР, незважаючи на діяльність об'єднаних наркоматів. Для фінансистів-практиків у 1921–1922 р. не існувало самостійного бюджету УСРР, хоча його визнавали номенклатурні працівники і делегати вищого законодавчого органу радянської України – Всеукраїнського з'їзду рад. Самостійність українського державного бюджету мала інституційно-функціональну та фінансово-економічну складові, які взаємодоповнювали одна

одну. Організаційно та функціонально діяли і державний, і місцеві бюджети УСРР, які фактично виникли у 1921–1922 рр. Федеративний бюджет в УСРР обслуговував переважно об'єднані наркомати, тобто мав ознаки територіального, а разом із державним та місцевими бюджетами республіки представляв радянську бюджетну систему в УСРР. Вона діяла у такому вигляді до липня 1923 р., тобто до конституційного оформлення СРСР.

Другий період розвитку радянської бюджетної системи України охопив процес розмежування повноважень між УСРР та РСФРР протягом другої половини 1923 р. та організаційно-функціонального переформатування бюджетної системи і бюджетних відносин в СРСР протягом 1924–1929 рр. Союзна конституція юридично виписала і визнала інституційний статус бюджетів радянських республік. А постанови вищих органів влади від 29 жовтня 1924 р. та 25 травня 1927 р. про встановлення бюджетних прав центру і республік, крім відносної децентралізації бюджетної системи, засвідчили оперативну-номенклатурну самостійність українського державного бюджету. З утворенням Молдавської АСРР у складі УСРР на території останньої діяли – загальнодержавний бюджет радянської України, державний бюджет УСРР та місцеві бюджети.

Державна і відносна економічно-господарська самодіяльність УСРР, формально визнана конституцією СРСР, не завжди узгоджувалася з функціональною фінансовою залежністю від центру, тому уряд УСРР наполегливо вимагав надання йому ширших бюджетних прав. Його домагання були частково реалізовані, починаючи з 1924/25 бюджетного року, коли союзний уряд передав відсоткові відрахування податкових надходжень до бюджету республік. Оперативна самодіяльність Раднаркому УСРР в галузі бюджету стосувалася фази його організаційної підготовки, тобто формування розпису доходів і видатків, зведення цілісного республіканського бюджету, обговорення в уряді й ухвалення сесіями ВУЦВК. Обмеження самостійності відбувалося на стадії остаточного затвердження загальних статистично-економічних показників зведеного союзного бюджету в Москві. Організаційно

та функціонально державний і місцеві бюджети України залишалися самостійними, оскільки забезпечували винятково потреби українських радянських бюджетних установ, а союзні наркомати і галузі промисловості фінансувалися з коштів загальносоюзного бюджету. Отже, загальносоюзний бюджет мав організаційне відношення до бюджетної системи в УСРР другої половини 1920-х рр. Його коштом обслуговувалися союзні наркомати, а єдиний державний бюджет СРСР був лише зводом доходів і видатків – фіксованим фінансовим документом.

Обмеження самостійності українського бюджету мало приховану, а не показну форму. Воно виявилось у позбавленні державного бюджету УСРР фінансових джерел, розташованих на території республіки, тобто низки податків, акцизного і митного зборів, прибутків від використання транспорту, діяльності промислових підприємств союзного значення тощо. Принцип самостійності державного бюджету республіки, судячи з політичної і суто номенклатурної позиції українських урядовців тих років, полягав саме в обстоюванні прав і повноважень УСРР у загальносоюзному бюджеті відповідно до ролі і місця республіки у народногосподарському комплексі країни.

Законодавча діяльність Бюджетної комісії ВУЦВК доводить самостійність республіканського бюджету на стадії його розробки, теоретичного і практичного забезпечення. Вона засвідчує політично-правову легітимність основного фінансового документу республіки, його офіційне та колегіальне ухвалення в УСРР і цілком конституційне представлення у складі зведеного бюджету. Будучи дорадчим органом українського законодавчого органу, Бюджетна комісія виявилася колегіальною нарадою представників урядових та місцевих установ для погодження бюджету й виконувала функцію нагляду за дотриманням бюджетного законодавства.

Виокремлення Бюджетного управління у складі Наркомфіну УСРР, а перед тим в управлінні Уповнаркомфіну НКФ РСФРР при РНК УСРР, доводить його номенклатурну самодіяльність у межах бюджетного процесу 1920-х рр. в Україні. Якщо Бюджетна комісія вибудовувала правові аспекти бюджету, то

Бюджетне управління виконувало широку регулятивно-інструктивну, контрольно-ревізійну роботу, хоча було причетне і до законотворчої діяльності, але шляхом підготовки фінансово-економічної документації («Пояснювальні записки», «Зводи розпису доходів і видатків» тощо). Його оперативна самодіяльність стосувалася повсякденної роботи державних службовців і фахівців над конкретними проблемами доходної частини бюджету.

Роль радянської номенклатури у формуванні українського державного бюджету залежала не лише від посади, а й від освіти, рівня професійної підготовки, службового статусу. Чинovníки федеративних та союзних фінансових установ захищали власні позиції. Номенклатурні працівники українського Наркомфіну, незважаючи на їх національне, соціальне та партійне походження, обстоювали принципи фінансової самодіяльності та організаційно-інституційної самостійності республіканського бюджету, спираючись на конституційні повноваження державних органів влади в УСРР. Це було характерним для колегії НКФ УСРР першої половини 1920-х рр., серед членів якої не було жодного українця, а також протягом другої половини, коли Наркомфін УСРР очолював колишній боротьбист М.М.Полоз. Існувала номенклатурна відповідальність за «соціальний устрій бюджету», тобто за фінансування економіки та культурно-освітніх установ республіки.

Здійснення адміністративно-територіальної та грошової реформ сприяло організаційно-функціональному упорядкуванню бюджетної системи, формуванню сталих показників доходів і видатків державного і місцевих бюджетів. У 1920-ті рр. в УСРР відбувався процес виокремлення і зміцнення окремих бюджетних одиниць, відбувалося зростання ролі місцевих бюджетів. Вплив адміністративної реформи на бюджетну систему був значно помітнішим, оскільки змінювалися складові її структури. Грошова реформа створювала передумови для загального розвитку економіки, відтак і для стабілізації та зміцнення бюджетних відносин.

РОЗДІЛ 3

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ФУНКЦІОНАЛЬНЕ СТАНОВЛЕННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

3.1. Законодавче визначення регіонального статусу місцевих бюджетів

Дослідники соціально-економічних проблем розвитку українського радянського суспільства 1920-х рр., виокремлюючи його повсякдення як науковий предмет, уникають вивчення історії місцевих бюджетів, хоча від них залежав матеріальний добробут значної частини населення. Держава, ліквідувавши правовий інститут приватної власності, перебрала на себе функції основного спонсора щодо забезпечення базових галузей, однак для їх повноцінного функціонування бракувало фінансових засобів. Концентрація політично-адміністративної влади в руках державних інституцій не супроводжувалася відповідним швидким зміцненням економічних основ суспільства. Виразником економічної потуги держави, її матеріальних можливостей та соціально-культурних пріоритетів виявилися місцеві бюджети. Структура їх доходів та, особливо, видатків свідчила про специфіку бюджетної політики радянських органів влади, а з іншого боку, про рівень функціональної дієздатності місцевих бюджетів та економічно-господарської спроможності фінансового забезпечення ідеологічних гасел.

На початку 1920-х рр. в умовах економічної розрухи створення місцевих бюджетів стало життєво актуальним. Першим офіційним документом, що започаткував бюджетний процес в Україні, була постанова ВУЦВК «Про місцеві грошові засоби» від 5 жовтня 1921 р., яка запроваджувала на території УСРР дію аналогічної постанови РНК РСФРР від 22 серпня 1921 р. [399]. Для забезпечення місцевих адміністративно-господарських потреб органи влади на місцях стягували податки, грошові збори, ставки яких встановлював Уповнаркомфін. Постанова зобов'язувала його відповідні структурні підрозділи виробити порядок та правила податкових надходжень на рахунки місцевих фінансових установ.

Термін «місцеві бюджети» з'являється у постанові ВУЦВК та РНК УСРР «Про місцеві бюджети» 10 грудня 1921 р. [400]. Загалом протягом жовтня–грудня 1921 р. вдалося нормативно визначити організаційні принципи їх формування. Концентровано вони були викладені у постанові ВУЦВК «Про місцеві кошториси» від 4 січня 1922 р. Вона скасовувала дію попередньої постанови від 5 жовтня 1921 р. і встановлювала нормативно-правові основи функціонування місцевих бюджетів, якими визнавалися ті, що «...складаються, починаючи з 1922 року, окремо від загальнодержавних». У постанові зазначалося: «...Річні кошториси місцевих прибутків, видатків: губерніяльні, повітові, міські й волосні, повинні робитись на засадах покриття місцевих видатків місцевими засобами» [400]. Отже, з'явилися конкретні назви місцевих бюджетів, а з іншого боку, розпочалося розмежування фінансових джерел та видатків державних та місцевих бюджетів. Видатки, які здійснювалися продукцією державної фабрично-заводської і гірничої промисловості, не вносились до кошторису місцевих грошових витрат, а якщо з державного бюджету відраховували кошти на місцеві потреби, то подібну статтю вилучали із загальнодержавного бюджету. Кошториси видатків волосних, повітових і міських бюджетів складалися відповідними виконками рад, а затверджувалися губвиконками. Доходи та видатки губерній і губернських міст розглядали працівники губфінвідділів та губернські економічні наради, передаючи їх губернським з'їздам рад для обговорення та ухвалення. Принципове значення мало формування бездефіцитного місцевого бюджету, але цим питанням переймався Уповнаркомфін, вишукуючи джерела його погашення.

Протягом 1922 р. було підготовлено та видано декілька законодавчих актів, які стосувалися юридичного забезпечення джерел наповнення доходної частини місцевих бюджетів: постанова ВУЦВК «Про місцеві грошові засоби» [401] та «Про реєстр видатків, що задовольняються з місцевих коштів» від 18 січня 1922 р. [402], «Про віднесення видатків на утримання сітки агрокультурних і зразкових заходів на загальнодержавний бюджет» від 27 січня

1922 р. [403], «Про порядок встановлення місцевих податків і зборів» [404] та «Про перерахування надходжень продподатку на підсилення місцевих коштів» від 5 липня 1922 р. [405], «Про місцевий бюджет» від 16 серпня 1922 р. [406], «Про передачу видатків із загальнодержавних видатків до місцевих» від 2 жовтня 1922 р. [407]. Отже, у 1921–1922 рр. відбулося розмежування державного і місцевих бюджетів, а термін «місцевий бюджет», який фігурував у літературі та офіційних тогочасних виданнях, використовували для того, щоб засвідчити різний інституційний статус державного та місцевих бюджетів.

В умовах голоду та господарської руїни було складно сподіватися на поживлення фінансів. Помісячні та поквартальні місцеві бюджети початку 1920-х рр. потребували від законодавців постійного реагування, відтак і появи конкретних нормативних актів. Наприклад, постанова ВУЦВК від 16 серпня 1922 р. «Про місцевий бюджет» містила повний перелік витрат місцевого бюджету: на адміністративні установи, на комунальне господарство, на санітарно-технічне забезпечення міст, на розвиток освіти, культури, охорони здоров'я, а також видатків по установах – Наркомзему, Наркомюсту, Наркмосоцзабезу та Українській Раді Народного Господрства (УРНГ). Вони стосувалися утримання місцевих органів влади, окремих громадських організацій, комунальних підприємств, облаштування водогонів та шляхів сполучення, забезпечення освітніх закладів, лікарень, будинків інвалідів, дитбудинків, сімей червоноармійців, двох третин суми пенсійного забезпечення інвалідів першої та другої категорії. Для їх здійснення передбачалися відрахування від державного промислового податку, двох третин патентного та зрівняльного зборів, 25% від промислового патенту на погашення дефіциту місцевого бюджету, стовідсоткових надбавок на різні податки, податок із торгових і дачних помешкань, надходження від комунальних підприємств. Фактично відбулося розмежування повноважень та функцій між державним та місцевими бюджетами, а також структурування доходної і видаткової частин останніх.

Постанови, які діяли у 1922 р., дублювалися у 1923 р., але зі змінами окремих статей. Так, постанови ВУЦВК «Про місцевий бюджет» від 17 січня 1923 р. [408] та «Про передачу видатків із загальнодержавних видатків до місцевих» від 2 червня 1923 р.[409] скасовували дію попередніх аналогічних нормативних актів і водночас ставали юридично-нормативною базою для місцевих органів влади, які формували кошториси доходно-видаткової частин відповідних бюджетів. Так, постановою ВУЦВК від 2 липня 1923 р. «Про зміни і доповнення постанови РНК від 4 січня 1922 р. «Про місцеві бюджети» дозволялося створення бюджетних комісій при губернських та повітових фінвідділах [410]. На той час фактично завершилася кодифікація законів в УСРР, розпочалася уніфікація союзного законодавства, яка спиралася на конституційні основи союзної держави, тому виникла необхідність певної систематизації нормативно-правової бази розвитку місцевих бюджетів.

Організаційно-функціональні та правові питання розвитку місцевих бюджетів активно обговорювалися на 2-й сесії ВУЦВК у 1922 р. Делегатів турбувала проблема фінансових джерел наповнення бюджетів: податкові надходження і доходи від комунального господарства, відрахування від державних податків і дотаційного фонду [411, с.35]. Виникла ідея створення спеціального фонду при РНК УСРР для «регулювання українського господарства», тобто своєрідного резервного фонду. Зазначалося, що при Уповнаркомфіні засновано комісію, яка має розглянути низку правових актів для розмежування повноважень державного та місцевих бюджетів. Зокрема, нарком фінансів С.М.Кузнецов визнав необхідність децентралізації місцевих бюджетів і був проти їх системної централізації та створення так званого «всеукраїнського бюджету» як самодіяльної одиниці. Водночас він наполегливо пропонував залишити 100% промислового податку для формування дотаційного фонду, а не 25%, визначених Уповнаркомфіном [411, с.37]. Окремі делегати говорили про те, що реально «місцевого бюджету не існує», тому що відсутні його «тверді» і стабільні фінансові джерела. Обговорювалося питання і про підпорядкування місцевих бюджетів (наркоматам, губфінвідділам чи

комунгоспу), що свідчило про продовження процесу їх організаційного становлення [411, с.39]. Нарком юстиції М.О.Скрипник висловився на сесії за створення дотаційного та резервного фондів, бо формування окремої адміністрації для обслуговування місцевих бюджетів вважав непосильним для держави. Отже, у квітні 1922 р. структура та повноваження місцевих бюджетів пройшли політично-правову апробацію. Але, на глибоке переконання співробітника Наркомфіну УСРР А.Гринштейна, «...система місцевого бюджету, як метод раціонального функціонування державного бюджету», мала залишатися в центрі уваги і турботи [80]. Раціоналізація, про яку говорив А.Гринштейн, полягала у розподілі фінансово-господарських ресурсів між державним і місцевими бюджетами, які обслуговували установи, галузі економіки, культури. Передача значних прав та обов'язків місцевим бюджетам розвантажувала державний. Така бюджетна політика загалом була конструктивною, системною і цілком виправданою.

Досвід експериментального і почасти хаотичного становлення місцевих бюджетів перших років непу було узагальнено і враховано у «Тимчасовому положенні про місцеві фінанси», підписаному 12 листопада 1923 р. головою ЦВК СРСР А.Г.Червяковим та секретарем А.С.Єнукідзе. Його опублікували окремою брошурою [193]. Документ мав п'ять базових розділів (загальні положення, про установи, що порядкують місцевими фінансами, про предмет місцевих фінансів, про субсидіювання місцевих бюджетів з державних коштів, про складання та виконання місцевого бюджету). Безпосереднє керівництво та нагляд за діяльністю місцевих фінорганів у «Тимчасовому положенні» покладалися на республіканські наркомфіни республік. Місцеві бюджети охоплювали видатки на утримання місцевих радянських установ, на квартирування військових частин РСЧА, військ ОГПУ та прикордонних, на комунальне господарство, освіту, охорону народного здоров'я, соціальне забезпечення, розвиток сільського господарства, місцевого транспорту, промисловості місцевого значення тощо. Кожен пункт видатків був детально розписаний за статтями витрат. Так, із радянських установ на утриманні

місцевих бюджетів перебували сільські ради, волосні виконкоми, губернські економічні наради, міліція, комунгоспи, народні суди, заклади ув'язнення (крім загальносоюзних), губернські архівні бюро, волосні земельні комісії. Із установ народної освіти місцеві бюджети фінансували сільськогосподарські школи різних типів, позашкільну професійно-технічну освіту, художньо-промислові навчальні заклади місцевого рівня, а також заклади соціального виховання (дитбудинки, дитсадки, колонії, школи першого і другого ступеня, дитячі клуби), культурно-просвітницькі установи (музеї, архіви, картинні галереї, наукові організації, хати-читальні, клуби, народні будинки, бібліотеки, школи неписьменних, школи для дорослих, недільні школи, політграмоти, харчування курсантів радпартшкіл). За рахунок місцевих бюджетів відбувалося облаштування та утримання лікарень, курортів місцевого значення, будинків відпочинку та охорони материнства і дитинства (охматдит), санітарно-просвітницьких установ, здійснювалося транспортування хворих. На місцеві бюджети покладалося утримання закладів соціального забезпечення разом з їх контингентом, фінансування персональних пенсій та заходів стосовно боротьби з жебрацтвом. Здійснення землеустрою, утримання дослідних станцій, прокатних пунктів, ветеринарних лікарень також забезпечувалося коштом місцевих бюджетів.

«Тимчасове положення», у якому було детально вписано доходи місцевих бюджетів, виявилось своєрідною бюджетною конституцією для місцевих органів влади. До переліку доходних джерел потрапили відрахування: від комунальних установ та оренди промислових, сільськогосподарських, транспортних закладів, міських земель, місцевого майна, від єдиного сільськогосподарського податку, від державного промислового податку (50%), від лісового господарства по кожній губернії (третина доходів), від мита за спадщину (50%), від експлуатації державного майна (50%), від продукції державного рибного господарства (не більше 2%), від оренди рибних промислів (50%) [193]. На потреби місцевого бюджету спрямовували надбавки з державного промислового податку (не більше 100%), від основної і

додаткової ціни на виробництво предметів розкоші і торгівлю ними, патентів на продаж алкоголю і тютюнових виробів, мисливського збору (50%), судового мита та нотаріальних послуг (100%). Фіноргани стягували податки з майна, з будівель, фабрично-заводських, торгових споруд на території міст, із промислових садів, з гужового промислу, з реалізованих лісоматеріалів, велосипедів, яхт, моторних човнів, з публічних видовищ. Податок кожного виду мав детальний розпис ставок, а місцеві бюджети губерній, повітів, міст, волостей формувалися у червінцях. Бюджетний рік тривав з 1 жовтня по 30 вересня, податкове обкладання за ставками місцевих податків розпочиналося з 15 липня. Отже, «Тимчасове положення» уніфікувало попередній досвід формування місцевих бюджетів, а також закріпило їх диференціацію.

Зміни і доповнення «Тимчасового положення про місцеві фінанси», які стосувалися розмежування повноважень державного та місцевих бюджетів, а також визначення за ними об'єктів утримання, відбувалися і в 1924 р. Значна кількість постанов з питань розвитку місцевих бюджетів, ухвалених протягом 1921–1924 рр., засвідчує, що цей напрямок був одним з пріоритетних у законотворчій діяльності ВУЦВК. Ним переймалися державні посадовці, члени Бюджетної комісії ВУЦВК, Бюджетного управління Наркомфіну УСРР, Управління місцевих фінансів НКФ УСРР. Наприклад, у листі голови Бюджетної комісії Я.М.Дудника до секретаря ВУЦВК П.І.Буценка від 8 грудня 1924 р. зазначалося, що голова ВУЦВК Г.І.Петровський приділяв особливу увагу «роботі з місцевими бюджетами» [412, арк.11]. Питання про стан місцевих бюджетів не раз виносилося на засідання президії вищого законодавчого органу республіки. 1 липня 1925 р. президія ВУЦВК розглянула проект спільної з РНК УСРР постанови «Про зміну функцій установ УСРР, що відають місцевими фінансами» і затвердила окремим положенням бюджет АМСРР [305, арк.5]. Постанова дозволила Наркомфіну УСРР розглядати у порядку догляду місцеві бюджети виконкомів на предмет відповідності чинному законодавству республіки, здійснювати контроль за місцевими фінансами. Завершення в УСРР адміністративно-територіальної реформи

значно посилило роль округ та районів у соціально-економічному житті регіонів, тому «Положення» 1923 р. потребувало змін і доповнень.

Для нормативно-правового регулювання місцевих бюджетів важливе значення мало «Положення про місцеві фінанси», ухвалене 25 квітня 1926 р. другою сесією ЦВК СРСР 3-го скликання. Згідно з ним на потреби місцевих бюджетів від єдиного сільськогосподарського податку відраховувалося 66,7%, від промислового – 50%, від прибутків місцевого господарства – 40%, від використання лісових угідь – 100%. Раніше такі відрахування відповідно становили 42,5% із сільгосподатку, 45% – із промислового податку, третину – від лісових угідь [224, с.5]. Отже, відбулися суттєві зміни у забезпеченні доходної частини місцевих бюджетів. Водночас уточнювався розподіл функціональних повноважень між державним та місцевими бюджетами. Він передбачав звільнення останніх від утримання установ загальнодержавного рівня (бупри і лікарняні установи при них, психіатричні лікарні, судово-медичні установи, фінансування меліорації та землевпорядкування, утримання земельних комісій, середніх профтехшкіл, радпартшкіл). Місцевим бюджетам передавалися видатки на допризовну позавійськову підготовку, на проведення зборів перемінного складу територіальних військових частин. «Положення про місцеві фінанси» 1926 р. відрізнялося від попереднього тим, що регулювало лише загальні питання. Бюджетні права та обов'язки місцевих органів влади й управління, передача видатків з державного бюджету до місцевих, встановлення місцевих податків, виплат, ставок з об'єктів неоподаткованих державними податками, спрямування на потреби районів, субвенцій та фондів регулювання, встановлення порядку підготовки й ухвалення місцевих бюджетів, визначення обсягів фінансування окремих адміністративно-територіальних одиниць – усе це належало до компетенції союзних республік.

23 листопада 1926 р. IV сесія ВУЦВК 9-го скликання, узагальнивши закони і постанови з місцевих бюджетів, ухвалила «Положення про місцеві фінанси УСРР», згідно з яким розширювалися права районних та округових

виконкомів, збільшувалися видатки на обслуговування комунальних послуг для бупрів, утворювалися дотаційні фонди, встановлювався перелік прибутків і видатків для окремих місцевих бюджетів, зокрема для районних. Українське «Положення» відрізнялося від «Положення про місцеві фінанси РСФРР». У РСФРР існували автономні області та республіки, ще не завершився процес районування, тому існували труднощі з підготовки та ухвалення єдиного закону про місцеві бюджети. Натомість в УСРР із другої половини 1920-х рр. адміністративно-територіальний поділ загалом був сталий, що створювало необхідні умови для чіткої диференціації місцевих бюджетів. 27 червня 1927 р. ВУЦВК та РНК УСРР видали постанову «Про поширення прав місцевих органів влади й спрощення порядку управління», якою закладалися правові основи для створення міських та сільських бюджетів [224, с.8]. 23 листопада 1927 р. ВУЦВК вніс доповнення до чинного «Положення про місцеві фінанси». Згідно з ними міські і селищні ради мали право складати, розглядати, ухвалювати та виконувати відповідні бюджети, хоча раніше це право належало округовим та районним виконкомом рад. Таким чином, завершувався процес кодифікації юридичної бази місцевих бюджетів.

Регулятивний вплив на місцеві фінанси здійснила постанова РНК УСРР від 20 вересня 1927 р. «Про скорочення адміністративно-управлінських витрат на 1927/28 бюджетний рік». Витрати передбачалося скоротити на 20%. 2 листопада 1927 р. РНК УСРР ухвалив постанову «Про притягнення в 1927–28 році місцевих рад до участі у витратах на утворення постійного державного хлібного фонду». Для цієї справи місцеві бюджети мали виділити 9 млн крб. [224, с.10].

Місцеві бюджети не були «безгоспними», ними переймалися Бюджетне управління НКФ УСРР та Бюджетна комісія ВУЦВК. На засіданні останньої, яке відбулося 14–19 травня 1926 р., обговорювався проект постанови «Про місцевий бюджет на 1925–26 р. і директиви по складанню місцевого бюджету на 26/27 р.». Мова йшла про пошук джерел для зменшення дефіциту, про дотації, про створення фонду регулювання та порядок відрахувань на

адміністративно-господарські витрати [413, арк.179]. Постанова сесії ВУЦВК визнавала існування «дотаційних округ», необхідність їх фінансування за рахунок державного бюджету «дефіцитних округ» та звільнення від внесків до фонду регулювання, вимагала найсуворішої бюджетної дисципліни, узгодження діяльності центральних та місцевих фінансових органів. Передбачалося створення резервного та субвенційного фондів, дофінансування сільського господарства «відстаючих округ» і забезпечення фінансового контролю за капітальним ремонтом підприємств місцевої промисловості.

На з'їздах рад і сесіях ВУЦВК ухвалювалися правові акти, а Раднарком УСРР готував нормативно-юридичну базу для конкретного наповнення доходної частини бюджетів. Нею переймалося Управління місцевих фінансів та Бюджетне управління Наркомфіну УСРР, вони видавали «обіжники», «циркуляри», тобто відомчі розпорядження, які друкувалися на сторінках «Офіційного бюлетеня Наркомфіну УСРР». Наприклад, обіжник від 28 вересня 1926 р. визначав зарахування до місцевих бюджетів 100% суми штрафів за порушення лісового статуту [414]. Обіжник «Щодо зміцнення районного бюджету за рахунок держфонду» від 30 жовтня 1926 р. вимагав від місцевих фінорганів, щоб до районного бюджету надходили прибутки від реалізації держфонду місцевого значення [415, с.25]. Отже, мова йшла про зміцнення районних бюджетів за рахунок держфонду. 22 грудня 1926 р. обіжник Наркомфіну УСРР «Про віднесення до місцевого бюджету витрат по утриманню сімей червоноармійців на селі» зобов'язав фінвідділи, а не відділ соціального забезпечення перейматися цією справою [416, с.25]. У циркулярі від 13 листопада 1926 р. визначалися відсотки, які необхідно було відраховувати до республіканського фонду регулювання місцевих бюджетів 22 округам. Зокрема передбачалися суми таких відрахувань: Білоцерківська, Миколаївська, Прилуцька, Уманська – 25%, решта – 50% від продподатку, від сільгосподатку – 10%, від оподаткованого збору – 30–50%. [341, с.27]. Кошти фонду використовували у випадку значного дефіциту бюджетів, стихійного лиха тощо. Виконання розпоряджень Наркомфіну УСРР було обов'язковим для

місцевих фінансових установ. А обіжники ставали нормативними документами, які визначали широке поле питань із бюджетної практики.

Директивно-адміністративний принцип управління державними та господарськими установами, притаманний для Раднаркому УСРР, породжував безліч розпоряджень, циркулярів, наказів, постанов, які централізували фінансово-економічну систему. І це відповідним чином позначилося на використанні бюджетних ресурсів. Відтак необхідною ставала децентралізація оперативної діяльності місцевих органів. 18 січня 1927 р. Наркомфін УСРР видав циркуляр «Про директиви в справі фінансування місцевої промисловості з місцевого бюджету». У ньому зазначалося, що у 1926/27 р. фінансування місцевої промисловості передається із союзного та республіканського бюджетів на утримання місцевих бюджетів. «Кошти, які відпускаються з місцевого бюджету і фонду регулювання, - наголошувалося в обіжнику, - повинні бути скеровані виключно на фінансування місцевої держпромисловості, а не витрачатись на інші потреби бюджету, як це часто має місце з округовим промфондом» [417, с.17]. Отже, фонди регулювання мали цільове призначення. Обіжник НКФ УСРР від 15 березня 1927 р. удосконалював методика розрахунку кошторису державних госпрозрахункових підприємств. Від них вимагались вичерпна статистична інформація про динаміку фінансових відрахувань до прибутково-видаткової частини бюджету за три попередні роки [418]. Розпорядження Наркомфіну УСРР стосувалися багатьох поточних справ: правил продажу гербових знаків у поштово-телеграфних установах, встановлення окладів зарплати для працівників фінорганів, перегляду штатів та структури установ, підпорядкованих окрфінвідділам, порядку виплати зарплати службовцям державних установ. норм додаткових асигнувань місцевим бюджетам згідно з урядовими директивами та постановами.

Обіжник від 25 червня 1927 р. «Про порядок складання й переведення в 1927–28 бюджетному році сільських бюджетів та сільських прибутково-видаткових кошторисів» фактично і юридично запроваджував процес формування самостійних бюджетів сільських рад України. До важливих

нормативно-функціональних документів слід віднести також обіжник НКФ УСРР від 22 липня 1927 р. «Про передачу деяких установ із початку 1927–28 р. з державного на місцевий та з місцевого на державний бюджет» [419]. 2 серпня 1927 р. з'явилася «Інструкція для складання пояснювальної записки до місцевого бюджету округи на 1927–28 рік», яка зобов'язувала фіноргани «...виявити та охарактеризувати всі найголовніші моменти по всіх галузях економічно-господарського життя округи, щоб зробити свій вплив при складанні бюджету» [419, с.9]. Передбачалися описова частина, аналітично-статистична про кошториси установ, про стягнення самооподаткування на соціально-культурні потреби села. Одночасно з документами структурно-номенклатурного спрямування друкувалися обіжники про відрахування до місцевих бюджетів певних відсотків від прибутку державних та кооперативних заготівельних організацій [420, с.15].

23 листопада 1927 р. ВУЦВК, спираючись на арт. 57–70 «Положення про місцеві фінанси», затвердженого ЦВК СРСР 25 квітня 1926 р. [422], доповнив «Положення про місцеві фінанси УСРР» [421]. Було визнано право адміністративно-територіальних одиниць на самостійні бюджети, які поділялися на окружні, округового міста, міськрад, районні, селищних та сільських рад. Отже, визначалася чітка структура місцевих бюджетів.

У 1928 р., який, на думку українських істориків, став завершальним для нової економічної політики [169, 170], супроводжувався інтенсивною появою нормативно-регулятивних документів з питань розвитку місцевих бюджетів. Обіжник 8 грудня 1928 р. «Про зміни розміру відрахувань до місцевих коштів від недоплат по сільськогосподарському податку» дозволяв місцевим фінорганам стягувати борги за минулі роки не 62%, а 66% заборгованої суми [351]. Отже, розпорядження Наркомфіну УСРР спрямовувалися на упорядкування місцевих бюджетів, впливали на їх прибуткову та видаткову частини, були своєрідною реакцією на повсякденні соціально-економічні та культурно-побутові потреби населення.

Офіційні юридичні акти фіксували основні віхи становлення організаційно-правових та функціональних основ місцевих бюджетів. Але, крім правових засад, існували теоретично-експертні оцінки їх створення та діяльності. Так, Б.Маймин вважав, що «...процес оформлення системи місцевих бюджетів надто затягнувся і отримав своє більш або менш стійке законодавче вираження лише наприкінці відбудовного періоду» [88, с.120]. Дещо іншої думки дотримувався А.Абуляк, який зазначав, що саме неп покликав до життя «систему різного калібру місцевих бюджетів» [86, с.298]. Якраз вони мали забезпечити будівництво соціалізму на місцях. А.Абуляк розглядав п'ятирічну історію розвитку системи місцевих бюджетів, позаяк вважав, що «основи радянської системи місцевих фінансів» були закладені на початку відбудовного періоду. Б.Маймин, навпаки, вважав, що бюджетна система на місцях набула системних ознак лише у 1925 р. Він виступив проти надмірної децентралізації місцевого бюджету, яка, на його думку, суперечила формуванню перспективного п'ятирічного плану розвитку народного господарства. А.Абуляк, навпаки, не бачив у цьому суперечностей, бо «...радянська держава та її місцеві органи, по ідеї, є одночасно політичною та економічною асоціацією трудящих» [86, с.299]. Теоретики і практики місцевих бюджетів висловлювали різне розуміння їх суті, але їх структуру вдало визначив у 1926 р. професор С.Котляревський. «Місцевий бюджет, – наголошував він, – це бюджет різних місцевих одиниць – обласних, губернських, повітових, волосних, міських, округових, районних» [16, с.7]. Таким чином, вчений узагальнив чинну у 1920-ті рр. структуру місцевих бюджетів. Місцеві і державний бюджети мали органічний зв'язок, але, на думку Г.Краснова, «...місцевий бюджет – це складова частина єдиного радянського бюджету» [85, с.125]. Основний теоретичний висновок дискусії полягав у тому, що термін «місцевий бюджет» у контексті союзного бюджету не означав упослідженого адміністративного статусу республіканського, а був конкретним фінансовим планом окремих адміністративних одиниць – губерній, округ, районів. Унітарна радянська фінансова система дозволяла відносну організаційно-функціональну

автономність місцевих бюджетів, аби розвантажити державний бюджет і перекласти утримання частини адміністративних, господарських та соціально-культурних установ на місця.

Отже, нормативно-правова база місцевих бюджетів почала формуватися у перші місяці після проголошення непу, відрізняючись великою кількістю постанов, декретів вищого законодавчого органу влади в УСРР – ВУЦВК. Уже наприкінці 1921 р. почали використовувати термін «місцеві бюджети», а протягом 1922 р. були вибудовані на законодавчому рівні основні організаційно-функціональні засади формування місцевих бюджетів, здійснено їх класифікацію за адміністративно-територіальним принципом, тобто визначено конкретні бюджетні одиниці – губерній, округ, районів. Своєрідну «бюджетну конституцію», а точніше, правову базу місцевих бюджетів, становили насамперед «Тимчасове положення про місцеві фінанси» від 12 листопада 1923 р., а також «Положення про місцеві фінанси» від 25 квітня 1926 р. та деякі інші нормативні акти. Якщо постанови ВУЦВК визначали правове поле для формування і виконання місцевих бюджетів, то постанови, циркуляри, «обіжники» Раднаркому УСРР регулювали порядок його практичної реалізації, встановлювали норми відрахувань від доходів промисловості, торгівлі, забезпечували стягнення податкових і неподаткових надходжень бюджетних коштів.

Створення нормативно-правових засад функціонування місцевих бюджетів можна вважати їх своєрідною теоретичною базою. Водночас формування бюджетів та використання бюджетних коштів виявилось значно складнішим і суперечливим явищем. Теорія і практика не завжди збігалися. Особливо складно було у 1921–1923 рр., коли доводилося визначати систему бюджетів і одночасно наповнювати їх реальними ресурсами – натуральними, матеріальними, грошовими. Уряд в особі Наркомпроду і Наркомсоцзабезу УСРР, різних комітетів та комісій ВУЦВК займалася розподілом продовольства, утриманням дитячих будинків, соціальних закладів інвалідів, забезпечувала робітників та службовців через систему споживчої кооперації та

продовольчих карток. Але необхідних фінансово-економічних передумов (наявність стабільної грошової одиниці, стає господарське зростання) для формування стабільних місцевих бюджетів тоді не було. Таким чином, була «...відсутня тверда перспектива місцевого бюджету (навіть обсяг і складові частини місцевого бюджету)» [85]. Значний дефіцит, натурально-продуктова складова, нестабільне кредитування видаткової частини були характерними ознаками місцевих бюджетів.

Поєднання натуральної і грошової складових у місцевих і державному бюджетах на початку 1920-х рр., а також функціонування паперових і вартісних металевих грошей (банкноти державної скарбниці, золоті монети, червінці) дещо ускладнювало реальне сприйняття економічно-фінансової ефективності бюджетів. Формуючи доходну частину, місцеві бюджети значною мірою спиралися на власні ресурси. Так, за січень–вересень 1922 р. місцеві податки і прибутки склали 24,6%, а за першу декаду вересня 1922 р. досягли 48% суми надходжень до місцевих бюджетів [128, с.57, 62]. Протягом вересня–грудня 1922 р. вони збільшилися у два рази, склавши у вересні 478 тис., у жовтні 375 тис., у листопаді понад 1 млн, а за грудень 1,2 млн золотих крб. [423, с.21]. Комунальні доходи за цей період досягли 2,1 млн крб. золотом, що становило тоді половину податкових надходжень місцевих бюджетів. Наступного 1922/23 бюджетного року доходи бюджету губерній УСРР вирости до 89,3 млн золотих крб., хоча видатки склали 93,3 млн крб., відтак дефіцит дорівнював 4 млн крб. [424, с.18]. За підрахунками В.С.Мишкіса, доходна частина місцевих бюджетів, а повноцінним був лише губернський бюджет, становила у 1922/23 р. 86,6 млн крб., а видаткова – 93 млн крб. [22, с.8]. Ці показники майже співпадали з даними офіційних фінансових установ. Соціально-економічна структура доходів місцевих бюджетів справді мала специфіку і відрізнялася від доходів державного бюджету. Виявляється, що надбавки з промислового податку становили 6,2%, доходи від майна – 13%, від комунального господарства – 24,3%, а податки і збори – 28,5% суми доходів місцевих бюджетів в УСРР [425, с.23].

На початку 1920-х рр. реально діючими були бюджети губерній, доходну частину яких становили понад 11 фінансово-господарських джерел, а видаткову – 15. Фінансово-господарські бюджетні джерела відрізнялися розміром внеску до місцевих бюджетів. Але очевидною була перевага податково-прибуткових надходжень, які 1922/1923 р. у бюджетах губерній посідали 72% загальної суми доходів. Дотації з державних фондів становили 8%. [22, с.9]. Дотації і позики зі спеціального державного фонду не змінювали статус місцевих бюджетів і не підмінювали їх, хоча формувалися за участі місцевих фінансів. У «Тимчасових правилах про порядок складання і розгляду фінансових кошторисів і розписів державних прибутків і видатків на 1923–24 рік» від 21 серпня 1923 р. передбачалися дотації місцевим бюджетам, але видаткові статті не були розписані. Місцеві фіноргани, таким чином, діяли згідно з існуючим законодавством та покладались на власні кошти.

У 1923/24 р. місцеві бюджети становили 23% суми загальнодержавного бюджету УСРР, але недорід 1924 р. понизив їх питому вагу в наступному бюджетному році до 20,2%. [423, арк.14].

Економічно-фінансові питання місцевих бюджетів УСРР обговорювалися на VIII Всеукраїнського з'їзді рад 17–20 січня 1924 р. У своїй доповіді нарком фінансів УСРР С.М.Кузнєцов відзначив важливу роль місцевих бюджетів і висловив сподівання, що у 1923/24 р., у них акумулюється 107 млн крб. Водночас він зважив на той факт, що в УСРР відбувається організаційна структуризація бюджетів за адміністративно-територіальним принципом, відтак немає ясності з кошторисами районних бюджетних установ. Обговорення його доповіді виявило низку критичних зауважень, які стосувалися джерел доходної частини бюджетів (податки, відрахування від лісового і сільського господарства, прибутки промисловості). Визнавалася вирішальна роль прибутків місцевої промисловості у бюджетних доходах. Водночас делегати з'їзду основним завданням вважали не оподаткування прибутків державної промисловості, а «намацування» «непівської буржуазії» міста і села. Така класова позиція завершилася ухваленням рішення про

збільшення відрахування суми промислового податку від 30% до 40% на користь місцевих бюджетів [202, с.85]. Член колегії НКФ УСРР В.І.Храмов зазначив, що у 1922/23 р. бюджет був реальним на 40–50%, а в поточному 1923/24 р. може досягти 70% реальних потреб [2020, с.86].

Джерела доходної частини місцевих бюджетів стали предметом серйозного обговорення на ІУ сесії ВУЦВК 8-го скликання, яка проходила у Харкові 15–19 лютого 1925 р. Об'єктом дискусії виявилися не регламентно-процедурні питання, а фінансові джерела місцевих бюджетів. Зокрема, член Бюджетної комісії ВУЦВК І.Ф.Слинько звернув увагу на участь у бюджетних доходах цукрової промисловості, заводи якої діяли в УСРР. «Пора вже поставити справу про те, – наголошував він, – щоби наша цукрова промисловість брала більшу участь у бюджеті, ніж до цього часу. Зараз із великим трудом вдалося встановити орендну платню за землі, що займаються цукровими заводами. Але, на мою думку, треба стати на шлях, щоби наша промисловість, як цукрова, зокрема на Поділлі, брала участь у місцевому бюджеті» [209, с.99]. Від орендної плати цукроварень за землю місцеві бюджети не мали значних коштів, а їх основним доходом був лише акцизний податок від реалізованого цукру, однак він потрапляв на поточні рахунки союзного Сахаротресту.

За 1923–1925 рр. прибуткова частина бюджету місцевих установ збільшилася у 1,8 раза, видаткова майже у 2 рази [426, арк.15]. Загальна сума місцевих бюджетів у 1923–1926 рр. подвоїлася, а прибуткова частина збільшувалася щороку [192, арк.16]. Але місцеві бюджети мали дефіцит, який у 1923/24 р. становив 4,2, а 1925/26 р. досяг 40 млн крб., тобто у 10 разів. Цей дефіцит не покривався ніякими дотаційними і спеціальними фондами.

Необхідно враховувати, що показники зростання доходної чи видаткової частини будувалися за принципом порівняння з попереднім роком, а не за економічно-фінансовими можливостями та рівнем задовільнення потреб у кожному бюджетному році. Основним джерелом наповнення місцевих бюджетів на початку 1920-х рр. були податкові та продподаткові надходження.

Протягом 1923–1926 бюджетних років до місцевих бюджетів від комунального господарства та комунальних підприємств надійшло близько 40% усіх доходів, від надбавок та різних відрахувань – 33%, місцеві податки та збори склали 6,5% [426, арк.14]. Решта припадала на дотації, субвенції, резервні фонди. Незначна частина податкових надходжень до місцевих бюджетів зумовлювалася високим рівнем відрахувань податків, особливо єдиного сільськогосподарського, промислового та прибуткового до республіканського бюджету.

Статистично-фінансові показники місцевих бюджетів за різними джерелами дещо відрізнялися. Наприклад, в офіційних статистичних довідниках сума коштів місцевих бюджетів України у 1924/25 р. становила 205,4 млн крб., у 1925/26 р. – 295,3 млн крб., у 1926/27 р. – 417,5 млн крб. [427, с.XVI], тобто виросла у два з лишком рази. Згідно з «Пояснюючою запискою», до державного бюджету УСРР 1926/27 р. місцеві бюджети 1925/26 р. склали 263,6 млн крб., у 1926/27 р. – 307,8 млн крб. [219, с.203]. Отже, статистичні похибки доволі суттєві і за кількістю коштів дорівнювали навіть окремим доходним джерелам бюджету. Підрахунки М.Авдієнка про динаміку місцевих бюджетів у 1922–1927 рр. не відповідають даним державної відомчої статистики, але у 1922 р. вони збільшилися у 8 разів, досягнувши у 1926/27 р. – 356 млн крб. Податки серед них становили 37%, а неподаткові доходи, переважну частину яких складали доходи комунального господарства, 47% [233, с.58]. Позики і субвенції становили лише п'яту частину надходжень місцевих бюджетів.

Взаємини державного та місцевих бюджетів в УСРР стосувалися не їх адміністративно-політичного підпорядкування, а передусім розподілу фінансових джерел для забезпечення управлінських структур, господарських та соціально-культурних об'єктів в центрі і на місцях. Радянські органи влади, враховуючи складне становище з медичним та соціальним забезпеченням районів, сіл, а також незадоволення цим сільського населення, міщан, намагалися передати частину податків і доходів державного сектору місцевим громадам. У 1926–1927 рр. на потреби місцевих бюджетів було повністю

передано суми митних судових зборів, а також прибутки від штрафів за порушення правил поводження з лісами. Загалом держава поступилася значною частиною доходів місцевим органам влади та управління. Платниками сільськогосподарського податку були близько 5 млн селянських господарств, власне, сільське населення, але кошти зосереджувалися на рахунках НКФ УСРР і перерозподілялися за політичними та соціально-економічними пріоритетами. Відрахування державних податків на користь місцевих бюджетів у 1925–1927 рр. були доволі значними. (Див.: Додаток А, табл. 3.1)

Але, незважаючи на пільги і різні відрахування від державних податків, доходи місцевих бюджетів у 1926/27–1927/28 роках спиралися значною мірою на прибутки комунальних господарств. Наприкінці 1920-х рр. вони мали у своєму підпорядкуванні 40576 торгово-промислових приміщень та понад 15 тис. кіосків із загальною оредною площею 3,1 млн кв. метрів [243, с.14]. Зазначимо, що орендна плата метра квадратного крамниці чи складу становила від 32 коп. до 1 крб. 59 коп., а окремого кіоску – 18 крб. на місяць, майданчики для вуличної торгівлі – 8,2 крб. [243]. Сумарне співвідношення джерел доходу місцевих бюджетів свідчило про перевагу неподаткових прибутків над іншими доходами. (Див.: Додаток А, табл. 3.2).

Отже, прибутки від комунального господарства та комунальних підприємств становили від 44% до 48% загальної суми доходів місцевих бюджетів, а до «інших доходів» належали субсидії, держфонди, штрафи, канцелярський збір, мита, залишки бюджетних коштів від попередніх років тощо, суми яких не перевищували комунгоспівські прибутки, але разом суттєво доповнювали місцевий бюджет. Так, у 1927/28 р. на потреби місцевих бюджетів надійшло 113 млн крб. із державного бюджету [215, с.6], а наступного 1928/29 р. – 195,4 млн крб. [216, с.6]. Таким чином, незважаючи на пріоритетний статус державного бюджету, а також вилучення на його розвиток основних податків і прибутків, місцеві бюджети неухильно нарощували власні фінансові джерела, отримуючи водночас вагому матеріальну підтримку держави. Розміри

щорічних надходжень до місцевих бюджетів коливалися, віддзеркалюючи можливості місцевих фінансів.

Структура видаткової частини місцевих бюджетів відображала як економічний стан регіонів, так і фінансові можливості та соціальні пріоритети радянських органів влади. У голодному 1922/23 р. натуральна частина бюджетів спрямовувалася на порятунок і соціальне забезпечення дітей, інвалідів, а також на розвиток інших галузей. Майже 18% бюджетних коштів використовувалося на утримання системи управління, а 34,4% спрямовувалося на потреби освіти й медицини, 27% бюджетних витрат ішло на комунальне господарство [425, с.22]. Видатки на адміністративно-судові установи посідали у бюджеті 1923/24 рр. 18,5%, а протягом наступного бюджетного року відбулося їх скорочення на 1,2% порівняно із загальною сумою видатків, яка в абсолютних числах зростала щороку. Питома вага видатків на розвиток освіти збільшилася з 19,4% у 1923/24 р. до 22,4% у 1925/26 р. Отже, на середину 1920-х рр. на освітні потреби витрачалася майже чверть місцевих коштів. Комунальний сектор поглинав у 1923/24 бюджетному році 35,6%, хоч і давав бюджетові 40%, але видатки на комунгосп у 1924/25 р. зменшили на 6% [219, с.23]. Вартість комунального майна в УСРР у січні 1925 р. становила 175 млн крб., а місцевої промисловості – 600 млн крб., тобто резерви наповнення бюджету були, однак їх використовували недостатньо. Переважно на комунальних підприємствах трималася прибуткова частина місцевих бюджетів, тому що відрахування цих підприємств становили 42% їх доходної частини [413, арк.270]. Соціальна сфера, тобто охорона здоров'я, будинки інвалідів, медичне страхування, коливалася у межах 12–13% видаткової частини місцевих бюджетів. Разом місцеві витрати бюджетних коштів на соціально-культурні потреби становили 34–35%. Вони не покривали реальних потреб, тому дефіцит місцевих бюджетів в УСРР 1925/26 р. становив 70 млн крб. Насправді він був значно більшим, враховуючи жалюгідний матеріально-технічний стан соціально-побутової інфраструктури на місцях.

Середина 1920-х рр., на переконання відомого російського дослідника непу В.П.Данилова [182, с.29], виявилася конкретним досягненням нового курсу, тобто апогеєм його розвитку. Не вдаючись до аналізу реального стану промисловості, торгівлі, сільського господарства тих років, що загалом висвітлено в історіографії, доцільно розкрити зв'язок між «загальним господарським піднесенням» та конкретними зрушеннями у царині місцевих фінансів. У матеріалах звітної доповіді Раднаркому УСРР про виконання місцевих бюджетів 1926/27 р., відзначалося їх зростання на 21%, а загальна видаткова сума досягла 356 млн крб. Це дало змогу зменшити кількість «дефіцитних округ» із 28 до 18, а «дефіцитних районів» – із 582 до 323 [192, арк.4]. Термін «дефіцитний» означав наявність дефіциту у бюджетів окрвиконкомів та райвиконкомів, погашення якого відбувалося або шляхом збільшення місцевих доходів, або за рахунок республіканського бюджету. Зокрема, у державному бюджеті УСРР на 1926/27 р. передбачалося на потреби місцевих бюджетів 80,5 млн крб., а на 1927/28 р. – 97,4 млн крб. [219, с.113], тобто більше чверті загальної суми. Структура та суми видатків свідчили про зростання економічних можливостей місцевих органів влади, яким передали низку фінансових джерел для вирішення господарських та соціально-культурних потреб. Так, у 1926/27 р. на розвиток народного господарства виділили з місцевих бюджетів 135,2 млн крб., у 1927/28 р. – 164 млн крб., що майже дорівнювало загальній прибутковій частині місцевих бюджетів 1923–1924 рр., а разом із витратами на соціально-культурний розвиток перевищувало їх. Реальне виконання видаткової частини місцевих бюджетів у 1926/27 р. перевищувало заплановані показники на 12,2%. Структура витрат поставала таким чином: на адміністративні справи – 13,6%, культурно-соціальні – 30,1%, на господарсько-виробничі – 33,9%, решта – 22,4%. [192, арк.12]. Адміністративно-судові витрати передбачали утримання працівників окрвиконкомів, установ охорони громадського порядку, поштово-телеграфного зв'язку, окремих громадських організацій, проведення з'їздів рад тощо. Витрати на культурно-соціальні потреби становили 39%, що дозволило охопити

шкільними закладами 70% дітей шкільного віку [192, арк.33]. У 1927/28 р. видатки місцевих бюджетів сягнули 456,2 млн крб., а на освіту було виділено 97,5 млн крб., на охорону здоров'я – 38,5 млн крб., на соціальне забезпечення та охорону праці – 7,5 млн крб. [429, арк.12]. Загалом коштів було недостатньо для вирішення нагальних проблем, але позитивна динаміка бюджетних витрат була очевидною.

У доповіді Наркомфіну УСРР про місцеві бюджети 1926/27 р. та перспективи їх розвитку на 1927/28 р., опублікованій окремим офіційним виданням, відображено позитивну динаміку їх виконання: доходи і видатки за 1923–1927 рр. вирости у 3 рази. Недовиконання по доходах місцевих бюджетів спостерігалось лише на Лівобережжі, а по видатках – на Правобережжі та Лівобережжі, але в межах статистичної похибки – до 3%. Передбачені законом 25 квітня 1926 р. відрахування з різних податків та прибутків додали місцевим бюджетам 26 млн крб. Але союзний бюджет зняв 11 млн крб. субвенцій, хоча згодом дав 1,8 млн крб. на комунальні послуги військовим частинам, тому реальне надходження становило 16,8 млн крб. [224, с.13–14].

Структура видатків місцевих бюджетів, визначена у доповіді наркома М.М.Полоза, загалом збігається з офіційними даними відомчої статистики. Основна частина бюджетних коштів припадала на місцеві господарсько-виробничі та соціально-культурні потреби – 66%, адміністративно-виробничі займали 14% [224, с.30]. Фонд зарплати місцевих радянських установ становив 35% загальної суми видатків, що значно менше від подібної статті витрат державного бюджету.

Функціонування державного та місцевих бюджетів в УСРР потребувало їх узгодження, що збільшувало навантаження на відповідні підрозділи Наркомфіну УСРР, а також на платників податків, промислові підприємства і торгові заклади. Видатки державного та місцевих бюджетів УСРР на різні галузі соціально-економічного життя суспільства були різними, але загалом вони свідчили про спільність суспільно-політичних та економічних завдань бюджетів. Наприклад, видатки на розвиток народного господарства з

державного бюджету визначили на 1926/27 р. у розмірі 46,2% від загальних витрат, а місцевих – 37,8%, наступного бюджетного року вони були відповідно – 50,3% та 40,8% [224, с.56]. Питома вага видатків на освіту в 1926/27 р. у державному і місцевих бюджетах була майже однаковою, хоча загальна сума коштів місцевих бюджетів перевищувала суму державного бюджету на 4,5%. Загалом соціально-гуманітарну складову місцевих і державного бюджетів визначали реальні кошти, виділені на освіту, охорону здоров'я, установи соціального забезпечення (пенсії, будинки інвалідів, дитбудинки тощо). Цей сегмент бюджетів свідчив про динаміку реального виконання більшовиками революційних гасел і завдань, про їхні наміри і конкретні кроки. Видатки місцевих бюджетів на адміністративні і соціально-культурні заходи були своєрідним тестом для встановлення пріоритетів державної політики.

На видаткову частину місцевих бюджетів було покладено завищені соціальні завдання, якщо брати до уваги здійснення загального обов'язкового навчання, ліквідацію неписьменності, створення мережі міських та сільських лікарень, амбулаторій тощо. Від вирішення цих завдань залежав політичний імідж партійних структур та утвердження більшовицької ідеології в суспільстві. Бюджетне фінансування освіти, місцевих медичних закладів, установ соціального забезпечення за статистикою витрат у 1923–1929 рр. щорічно збільшувалося. (Див.: Додаток Б, табл. 3.3). Але зіставлення цих витрат із кількістю сільського та міського населення нівелює відносно значні суми. Потреби перевищували фінансово-економічні можливості місцевих фінансів, значна частина яких обслуговувала насамперед державний бюджет, а до місцевих бюджетів потрапляли рештки.

Незважаючи на збільшення видатків на освіту у 4 рази, освітня галузь не могла повністю охопити загальним початковим навчанням дітей віком до 8 років, а також суттєво вплинути на ліквідацію неписьменності дорослих. Видатки на соціальне забезпечення, враховуючи контингент системи Наркомсоцзабезу УСРР [172], були символічними і дуже далекими від реальних потреб. Бюджетне фінансування здійснювалося за номенклатурно-

галузевим спрямуванням: адміністративних установ, соціально-культурних закладів, господарських об'єктів. Кошти розподілялися за витратними статтями. Наприклад, у 1926/27 р. з 402 млн крб. місцевих бюджетів зарплата становила більше третини, а видатки на пенсії і матеріальну допомогу 2,3% [241, с.28]. В адміністративно-управлінських установах, закладах освіти та медицини фонд зарплати становив більше половини бюджетних асигнувань на галузь, забезпечуючи утримання структури, а не підвищення якості і рівня життя населення. Соціальні пріоритети були обрані правильно, але для їх досягнення місцевим органам влади бракувало коштів.

Загальні підсумки виконання місцевих бюджетів в Україні протягом 1920-х рр. подано в офіційному фінансовому документі «Місцевий бюджет УСРР на 1928–1929 рік». Статистичні дані цього документу систематизують динаміку доходної і видаткової частин місцевих бюджетів, структурують їх за хронологічним та галузевим принципами. Видатки місцевих бюджетів на соціально-культурні та господарські потреби у 1922–1929 рр. подано в таблиці. (Див.: Додаток Б, таблиця 3.4).

Отже, витрати на соціально-освітню та господарсько-виробничу сфери поступово зростали, засвідчуючи позитивну динаміку, але загалом вони були недостатніми для вирішення повсякденних потреб на місцях. Статистика доводить зростання видаткової частини місцевих бюджетів протягом 1920-х рр. Пріоритетні статті витрат на соціально-культурні і господарські потреби досягали у 1926–1929 рр. 76–79%, а адміністративно-судові – від 12% до 16% обсягу місцевих бюджетів. Вони спрямовувалися на розвиток системи освіти, соціально-медичного забезпечення, виробничої інфраструктури та комунальних послуг. Для місцевих бюджетів була притаманна відносно стабільна частка фонду зарплати різних установ, яка коливалася в рамках 37% – 39% [225, с.36]. Темпи зростання видатків також були стабільними, але недостатніми, враховуючи наявність значних соціально-економічних проблем у суспільстві. Зазначимо, що у 1928 р. союзний уряд зменшив ставку відрахувань сільгосподатку на потреби місцевих бюджетів із 66,7% до 62%, а з

промислового – із 61% до 56,4%. Однак було підвищено ставки відрахувань з інших джерел: 100% податку з будівель, 40–50% із суми податку за перевезення вантажів, 50% ставки від угод на товарних і 100% на фондових біржах [225, с.5].

Мобілізація місцевих фінансів забезпечила бюджетні витрати на розвиток освіти у 1926/27 р. понад 81 млн крб., у 1927/28 р. – 97,4 млн крб., з них для системи профосвіти – 7–9 млн крб., політосвіти – 12 млн крб. Дві третини цих бюджетних коштів витрачалося на зарплату педагогічному персоналу. Але місцеві бюджети забезпечували діяльність 18382 шкіл у 1926/27 р. та 19095 шкіл у 1927/28 р. [224, с.105, 114]. На подолання дитячої безпритульності, в т. ч. утримання в інтернатах 48 тисяч підлітків, було спрямовано 12,2 млн крб. [224, с.111]. Отже, місцеві бюджети відігравали важливу роль у забезпеченні соціально-гуманітарних потреб.

Наприкінці 1920-х рр., коли відбувалося згортання непу та посилення адміністративно-командних методів управління соціально-економічними відносинами, місцеві бюджети зреагували на кризу хлібозаготівлі і спад зерновиробництва, викликаних не лише недородом 1928 р., а й наслідками десятирічних експериментів більшовиків у сільському господарстві. Ці аспекти частково висвітлені українськими істориками [430, 431], але науковий інтерес викликають особливості виконання місцевих бюджетів 1928/29 р. Їх доходна частина тоді становила 515,2 млн крб., а видаткова 515,9 млн крб. Дефіцит склав, таким чином, лише 0,7 млн крб. [429, арк.2]. На соціально-культурні потреби в 1928/29 р. було витрачено 33,2%, а на господарсько-виробничі – 32,1% бюджетних коштів. Збільшення видатків на освіту дало змогу відкрити 7603 школи першого концентру, забезпечити на 92,1% дітей віком від 8 до 11 років місцями у школі [225, с.33–36]. Водночас було виконано урядове доручення про 10% охоплення стипендіями учнів шкіл другого концентру. Однак в УСРР на забезпечення одного учня виділялося лише 5 крб. 18 коп., хоча потребувалося 10 крб. У 1928/29 р. збільшилася кількість політосвітніх установ, закладів охорони, хоча останніх було явно недостатньо для потреб

населення у медичних послугах. Також підвищилося на 2 млн крб. фінансування місцевої промисловості, але загальна сума виділених коштів, яка становила 14,8 млн крб. для її модернізації та розвитку, виявилася мізерною. Видатки на комунальне господарство та комунальні підприємства майже у 9 разів перевищували асигнування місцевої промисловості. На сільське господарство було витрачено 18,4 млн крб. Установи з охорони громадського порядку, органи юстиції отримали 19,2 млн крб. бюджетних коштів. Із місцевих бюджетів до округового фонду регулювання відраховувалось 11,2 млн крб. а до республіканського – 18,6 млн крб. [225]. Частково ці кошти поверталися на місця у вигляді субсидій для «дефіцитних округ».

Отже, прогнозовані показники і реальне виконання місцевих бюджетів в УСРР зазвичай не збігалися. Законодавча база бюджетів почала формуватися у 1921–1923 рр. Тоді ще не існувало стабільних річних бюджетів. Уперше вони почали реально функціонувати у 1923/24 р. Можна погодитися з висновком професора П.Кованько про те, що у ті роки лише формувалися місцеві бюджети в Україні [21], початок яким поклали губернські бюджети. У 1920-ті рр. відбувалася диференціація місцевих бюджетів, крім губернських, були створені округові, районні, міські, повітові, сільські [16, с.80]. Структура місцевих бюджетів охоплювала прибуткову та видаткову частини. Фіноргани вимагали від місцевої влади бездефіцитного бюджету, хоча досягти цього тоді загалом не вдавалося, за винятком лише деяких бюджетів. Найбільш стабільними виявилися 1926/27 р. та 1927/28 р., а 1928/29 бюджетний рік видався дефіцитним, тому довелося використати навіть банківську емісію. Доходи місцевих бюджетів не відповідали реальним потребам, тому кількість «дефіцитних округ» була значною. Протягом 1923–1928 рр. сума місцевих бюджетів виросла втриє, асигнування на освіту збільшилися у 3,5 раза, на сільське господарство вчетверо, на колгоспи у 2 рази, на охорону здоров'я – у 2,5 раза. Загалом на місцеві бюджети було покладено надто великі зобов'язання, які не мали належного ні матеріального, ні фінансового забезпечення.

3. 2. Розвиток губернських та округових бюджетів в УСРР

На початку 1920-х рр., коли в УСРР інфляційні процеси знецінили «паперові» гроші, місцеві бюджети теж були «паперовими», їх доходи і видатки існували на папері. Наприклад, губернський бюджет Катеринославщини у січні–вересні 1922 р. функціонував без кошторису установ, а квартальний план витрат почали формувати у липні, не виокремлюючи повіти. Узагальнення спорадичних кошторисів дозволило губвиконкому скласти 28 серпня 1922 р. орієнтовний бюджет губернії [432, арк.2]. Видатки бюджету здійснювалися за «приписом» губвиконкому. У повітах фінансування здійснювалося без будь-якого плану. За визначенням члена колегії Наркомфіну РСФРР М.Альського, який ревізував губфінвідділ за дорученням Уповнаркомфіну, там був «повний хаос». Він тривав до кінця року, навіть спостерігався протягом першого кварталу 1922/23 р. Пропозицію відділу місцевих бюджетів Уповнаркомфіну розпочати планове формування губернських, повітових, міських і волосних бюджетів було відхилено окремими працівниками центрального апарату та місцевих органів. погодилися на складання лише губернських та повітових бюджетів. Обговорювалася також необхідність створення міських бюджетів, але питання залишили без вирішення. Відтак губернський бюджет став основною одиницею місцевих бюджетів.

Адміністративно-територіальні зміни потребували бюджетних коштів не лише для їх проведення, а й для утримання нового управлінського апарату. Секретар ВУЦВК О.І.Буценко 20 січня 1924 р. назвав загальну цифру скорочення управлінців різного рівня – 51 тисячу осіб, що дало економію бюджету 1,1 млн крб. золотом [206, с.9]. Під час роботи другої сесії ВУЦВК 1924 р. М.М.Полоз визнав факт внутрішнього перерозподілу коштів місцевих бюджетів, але у досить дивний спосіб. Дискутуючи з головою Київського губвиконкому Г.Ф.Гриньком стосовно політики розкуркулення, М.Полоз визнав факт економічного обмеження та визиску селян. «Мусили, – говорив він,

– бо необхідність допомогти незаможникам нас примушувала до цього, як примушує зараз брати з заможних губерній на користь губерній незаможних, і наші губерніяльні куркулі, я прошу вибачити на слові, мусять признати, що ми робимо правильно» [206, с.197]. Дивний принцип міжбюджетних відносин. Три губернії (Київська, Харківська, Одеська) забезпечували дві третини доходів місцевих бюджетів, але їх позбавили права самостійного витрачання власних коштів на соціально-культурні потреби губерній, уніфікуючи статті видатків.

Запровадження непу спонукало радянські та господарські установи до економії коштів шляхом скорочення видатків на адміністративно-управлінські функції та переведення підприємств на комерційний розрахунок. За таких умов бюджет ставав основним фінансовим планом оптимального використання місцевих доходів і державних кредитів, їх розподілу відповідно до встановленої номенклатури витрат. Нормативно-правовою базою для формування загальногубернських бюджетів стала постанова ВУЦВК «Про місцеві грошові засоби» 5 жовтня 1921 р., яка визначила порядок використання губвиконкомаами місцевих податків для адміністративно-господарських потреб губерній [433]. Усталених правил та принципів наповнення доходної частини їх бюджетів тоді не існувало, а відсоткове відрахування суми податків та зборів встановлював Уповнаркомфін РСФРР при РНК УСРР на один рік. Губвиконкомам дозволялося використання 5% від загального кошторису для «непередбачуваних видатків». Це був своєрідний резервний фонд. Виокремлення місцевих бюджетів – губернських, повітових, міських і волосних, уперше з'явилося в постанові ВУЦВК «Про місцеві кошториси» від 4 січня 1922 р. [400]. Також було упорядковано доходи і видатки губернських бюджетів. Зокрема, постановою ВУЦВК «Про реєстр видатків, що задовольняються з місцевих коштів» від 18 січня 1922 р. було визначено їх базову структуру: утримання загальних адміністративних органів влади на місцях (сільських рад, волосних виконкомів); комунально-господарських установ; закладів освіти та охорони здоров'я. [401, 402]. Структура видатків конкретизувалася в постанові ВУЦВК від 16 серпня 1922 р. «Про місцевий

бюджет», де було розписано статті видатків на адміністративні потреби та соціально-економічний розвиток губерній, на території яких діяли не лише комунальні підприємства та установи, а й номенклатурні підрозділи республіканських наркоматів освіти, юстиції, землеробства, соціального забезпечення. На потреби місцевих бюджетів, основною організаційно-функціональною формою яких тоді були бюджети губерній, виділялися дві третини суми патентного та зрівняльного зборів і чверть промислового податку для погашення дефіциту, а також уся сума надбавок до них.

Своєрідною формою перших бюджетів українських губерній були їх помісячні кошториси за січень–вересень 1922 р., загальна сума яких, за підрахунками співробітника Уповнаркомфіну А.Гринштейна, становила 18–20 млн крб., а наступного 1922/23 бюджетного року 91–98 млн золотих крб. Це становило 80% довоєнного земського бюджету України [93, с.6]. Враховуючи надзвичайно катастрофічне соціально-економічне становище, яке виникло на початку 1920-х рр. в Україні (голод, занепад промислового і сільськогосподарського виробництва, брак коштів і продовольства тощо), фіноргани оперативно збирали податки, мита, реалізували внутрішні позики, формували бюджети на місцях. Протягом січня–вересня 1922 р. губернії жили за рахунок місцевих натуральних податків, які стягували за «добровільно-примусовим» принципом. Підсумовуючи перший досвід функціонування бюджетів губерній, А.Гринштейн визнав «незаконними натуральні податки» [434, с.11], але губекономради зобов'язували податкові органи виконувати їхні накази. Донецький губвиконком в обов'язковому порядку переводив сільські школи на утримання місцевого населення, пояснюючи подібні рішення відсутністю коштів. «Одні губернії, – зазначалося в документах губвиконкому, – складала лише губернські, інші – губернські та повітові, треті намагалися побудувати і волосний бюджет. Варто, однак, зазначити, що всі бюджети фактично були бюджетами лише губерній, тобто склалися в губернії по Губвиконкому і уже в готовому виді надсилалися повітам» [434, с.12]. Отже, централізація на початку 1920-х рр. зачіпала місцеві бюджети, які формувалися

не знизу, а згори. У 1922/23 р. бюджети губвиконкомів становили 64% загальної суми місцевих бюджетів в УСРР [435].

Колосальне зростання цін на промислові товари та сільськогосподарську продукцію обмежувало бюджетні можливості губвиконкомів, але змушувало їх компенсувати втрати за рахунок доходів місцевого комунального господарства, його підприємств. Губернії відрізнялися територіями, економічним розвитком, демографічним становищем. Тому їхні бюджети мали різний обсяг коштів. Наприклад, видатки Київської, Харківської, Полтавської губерній становили 16–17 млн крб. на кожену губернію, Волинської, Донецької та Катеринославської – від 6 до 7 млн крб., Подільської і Одеської – від 12 до 14 млн крб., Чернігівської – близько 11 млн крб. золотом [93, с.7]. Бюджети не мали «твердих» фінансових джерел для формування доходної частини, а інструкції та циркуляри залишалися лише програмними вимогами. Наприклад, Київський губфінвідділ отримав перелік доходів і видатків наприкінці липня 1922 р., тобто після відомої постанови ВУЦВК від 16 липня 1922 р. «Про місцевий бюджет». У документі містилося постатейне визначення витрат бюджетних коштів. Але губернський орієнтовний бюджет стосувався, таким чином, лише четвертого кварталу, що припадав на липень–вересень. Основним джерелом доходів бюджету були податки і різні збори, з них лише надбавки становили 43%, а місцеві податки посідали 57% суми доходу [436, с.74]. Структура бюджетних видатків у губернії із урахуванням заявок місцевих господарських та соціально-культурних установ мала такий вигляд: 37% коштів виділялося губздраввідділу, 21% – губнаросвіті, 19% – адміністративно-управлінським структурам. У губерніях одні і ті ж самі витратні статті бюджету мали різні статистичні показники. Так, у 1922/23 р. на адміністративні установи Волинської губернії виділялося 25% коштів, Київської – 22%, Донецької – 20%, Катеринославської – 22,4%, Подільської – 24%, Полтавської – 14%, Харківської – 15%, Чернігівської – 31% [93, с.9]. Видатки на систему управління були найвищими в губерніях із «кволим бюджетом», тобто з недостатньо сталими доходами. Відмінності у видатках на утримання адміністративно-управлінських

структур можна пояснити тим, що в одних губерніях штатний апарат був надмірно великим, а в інших економно стислим. Привертає увагу мізерна частка витрат на розвиток сільського господарства, соціальне забезпечення. Отже, бюджети українських губерній були спрямовані переважно на утримання адміністративного апарату, закладів освіти й охорони здоров'я.

Третій губернський бюджет припав на 1923/24 р. Працюючи над ним, співробітники Управління місцевого бюджету при Уповнаркомфіні намагалися розробити правила і порядок складання, розгляду, затвердження та виконання кошторису доходів і видатків загальногубернських бюджетів. Вони спиралися на «Тимчасове положення про місцеві фінанси» від 12 листопада 1923 р., третій розділ якого стосувався структури видатків (адміністративно-управлінських, соціально-економічних, культурно-освітніх) [193, с.10]. Щоправда, практики зазвичай обмежувалися лише губернськими бюджетами. Решта адміністративно-територіальних одиниць не мала самостійних бюджетів. Із самого початку їх становлення відбувалося через розмежування видатків у межах кожної губернії за адміністративним та функціональним підходами. Наприклад, 27 вересня 1923 р. Волинський губвиконком, очолюваний В.І.Храмовим, затвердив загальногубернський бюджет сумою 5,4 млн крб. [437, арк.23]. Але в губернії у грудні 1923 р. існувало 44 самостійних бюджетних одиниці: губвиконком, губернське місто, три округи, 39 районів [118, с.1]. Отже, складовими частинами губернського бюджету вважалися бюджети губвиконкому, губернського міста, трьох округ та районів. Видатки на два перших бюджети становили 48% від загалу, а їх дефіцит покривався за рахунок відрахувань 23% суми округових бюджетів. На утримання адміністративно-управлінських структур губернії витрачалося 28,3% бюджетних коштів губернії, установ комунального господарства – 19%, закладів народної освіти – 22%, лікарень та амбулаторій – 14%, місцевих органів соціального забезпечення – 2,4% бюджету Волинської губернії [118, с.5]. Значну частину серед видатків займала зарплата працівників бюджетних установ: 39,2% губернського бюджету та від 50% до 61% округових бюджетів. Усі вони були дефіцитними,

але вирішували проблеми за рахунок внутрішніх фінансових джерел (резервного фонду, доходів лісового господарства). Губернії, які вирізнялися соціально-демографічними та економічними показниками розвитку, формували власну структуру бюджетних видатків. Так, Київська губернія, бюджет якої у 1923/24 р. становив 16,7 млн крб., витрачала на адміністративні потреби 13,1% бюджету, на комунальне господарство – 31,2%, на заклади освіти – 24%, на установи охорони здоров'я – близько 10% [438, арк.5]. Бюджет Донецької губернії становив тоді 13,1 млн крб. Витрати на розвиток освіти складали 36%, на утримання комунального господарства, закладів охорони здоров'я та адміністративних установ – 36,7% [438, арк.20]. Кошти спрямовувалися переважно на зарплату працівників, меншою мірою на будівництво лікарень та закладів освіти, профілактику захворювань, особливо сільського населення. Намагання повнішого забезпечення соціально-культурних потреб неминуче завершувалося дефіцитом бюджету. Так, на Чернігівщині в 1923 р. він становив 2,3 млн крб., тобто третину видаткового кошторису. На освіту було витрачено 31% бюджетних коштів, на місцеву адміністрацію – 16,3%, на охорону здоров'я – близько 8%, на комунальне господарство – 10% [112, с.11]. Лікарні губернії було устатковано лише на 25% стаціонарними ліжками, а видатки на харчування хворих були скорочені наполовину. Відтак Чернігівщину було визнано «дефіцитною бюджетною губернією», і Раднарком УСРР виділив для неї дотації на загальну суму 650 тис. крб. [112, с.14].

Фінансування народної освіти у 1923/24 бюджетному році, за розрахунками В.Храмова, становило 24% загального бюджету губерній в УСРР. Із них Харківська витрачала 13,4%, Київська 23,4%, Одеська 30,5%, Катеринославська 24%, Донецька 36,3%, Полтавська 25,2%, Подільська 24,4%, Чернігівська 26,6% і Волинська 19,1% [439, с.4]. Питома вага видатків губерньського бюджету на освіту відрізнялася від питомої ваги витрат на освіту в бюджетах округ, районів. Наприклад, із бюджетів губвиконкомів на потреби народної освіти витрачалося 12,5%, а окрвиконкомів – 28%. Крім того, освітою переймалися міські та районні бюджети, на території яких розміщувалися

освітні та виховні заклади. Навантаження на місцеві бюджети було значним, враховуючи той факт, що в Україні діяло 15 тис. шкіл, налічувалося 40 тисяч учителів та 1,3 мільйона учнів. На одного педагога припадало 34 вихованці, а одна школа припадала на 1900 мешканців [439, с.5]. Системою освіти в 1923/24 р. було охоплено від 30% до 40% дітей шкільного віку. Дві третини бюджетних коштів витрачалося на зарплату, а третина припадала на господарські витрати. Школам бракувало книг, зошитів, приладдя, а зарплата педагогів була мізерною і не забезпечувала їхніх соціально-побутових потреб. «Ставки занадто низькі, за незначним винятком, – наголошував В.Храмов, – і учитель вимушений шукати додаткового заробітку і, звичайно, не дає школі того, що він міг би дати, та кращого забезпечення. Ставки відрізняються не лише низькими розмірами, але і надзвичайним розмаїттям по губерніях і навіть округам однієї і тієї ж губернії» [439]. Так, зарплата сільського учителя Катеринославської губернії становила 14 крб., Київської – 12 крб., Одеської – 20 крб., Подільської – 13 крб., Харківської – 30 крб., Чернігівської – 15 крб., Полтавської – 12 крб., Донецької – 24 крб., Волинської – 18 крб. [439, с.6]. Встановлений кошторис доходної частини для фінансування освіти виконувався лише на дві третини, тому школа, педагоги, учні не отримували належного забезпечення. Селяни були основними платниками податку, але їхні діти масово залишалися поза школою через нестачу як належного фінансування, так і навчальних закладів. І якщо бюджет губвиконкому загалом був більш-менш збалансованим, то адміністративні одиниці в рамках губернії, зазвичай, не мали реальних коштів. Наприклад, бюджет Полтавської губернії був початку 1923/24 р. бездефіцитним, але непередбачені витрати призвели до появи незначного дефіциту – 0,6 млн крб. [119, с.7].

Виконання губернських та округових бюджетів у 1923/24 бюджетному році продемонструвало деякі відмінності їхньої видаткової структури, яка залежала від економічного стану губерній, їх торгово-промислової мережі. Номенклатурні працівники НКФ УСРР, відстежуючи особливості міжбюджетних відносин у межах губерній, вдалися до їх класифікації за рівнем

економічної потужності, тобто здатності до самозабезпечення. Зокрема, В.Храмов поділив усі губернії України на три групи за обсягом їхнього бюджету. До «потужної» групи належали Київська, Одеська, Харківська губернії (20–24 млн крб.). До «середньої» – Полтавська, Донецька і Катеринославська губернії (10–13 млн крб.). До «слабкої» – Чернігівська, Подільська та Волинська губернії (4–6 млн крб.) [111]. Доходна частина бюджету губерній, крім їх економічних можливостей, залежала також від інтенсивності застосування «добровільно-примусових» методів стягнення податків. Так, податки і збори в бюджеті Київської губернії за 1923/1924 р. становили 594 тис. крб., а Харківської – майже 2 млн крб. [111. с.6]. Досвід бюджетного року засвідчив прагнення місцевих органів влади та соціально-культурних установ максимально задовольнити власні потреби, що зумовило дефіцит округових бюджетів, оскільки витрати перевищували доходи. Якщо «потужні» губернії зазвичай самотійно долали дефіцит, лише інколи використовуючи субсидії з державного бюджету, то «слабкі» губернії ніяк не обходилися без них.

Централізація бюджетної справи на місцях за адміністративно-територіальним принципом мала переваги в умовах «фінансового голоду» на початку 1920-х рр. Водночас відбудова місцевого господарства, стабілізація грошової системи створювали фінансово-економічне підґрунтя для формування самотійних бюджетних одиниць. Створення бюджетів на місцях супроводжувалося бажанням працівників фінансових установ досягти збалансованого бюджету шляхом формування реального кошторису місцевих доходів і видатків.

10 червня 1924 р. Наркомфін УСРР надіслав губвиконкомам та їх губфінвідділам за підписом члена колегії НКФ УСРР В.Храмова циркуляр «Про порядок складання кошторису місцевих доходів і видатків на 1924–25 бюджетний рік» [94]. На адресу губвиконкомів надходили кошториси окрвиконкомів із висновками губфінвідділів та губекономрад, після чого відбувався розподіл доходів і видатків за бюджетними одиницями – губернія,

місто, округа, район. Розподіляли бюджетні кошти за територіальною ознакою. «У відповідності з цим, – наголошувалося в циркулярі, – на губернські потреби відносяться потреби, які стосуються усієї губернії загалом або кількох її округ, до округових – лише окремих округ або кількох районів і до міських або районних – лише даного міста або району» [94, с.28]. Така територіальна градація була логічною, якщо брати до уваги організацію системи радянської влади, але визначення «розподіл потреб» не означав функціонування комуністичного принципу – «розподілу за потребами». Вони мали відповідати реальним доходам бюджетів, які залежали від стягнення податків, від отримання державних надбавок на них, від ставок місцевих зборів, позик. Останні викликали невдоволення населення. Формування загального губернського бюджету відбувалося двома шляхами: встановленням «потреб» знизу до верху і доведенням губвиконкомом до місцевих органів влади плану фінансових джерел доходної частини. Передбачалося створення резервного та субвенційного фондів при губвиконкомах для погашення дефіциту бюджету округ із недостатнім розвитком торгівлі та промисловості. Отже, принцип територіальної диференціації з відповідним виділенням окремих кошторисів доходів і видатків 4-х бюджетних одиниць (губвиконком, окрвиконком, міський бюджет, районний) сприяв раціоналізації бюджетних відносин і поступовому виокремленню інституційного статусу місцевих бюджетів.

Організація місцевих бюджетів, як складової частини бюджетної системи в УСРР, цілком враховувала адміністративно-територіальний поділ, але функціонально місцеві бюджети були своєрідними фінансовими планами соціально-економічного та культурного розвитку регіонів. Загальний бюджет губернії враховував саме фінансово-господарську складову, тобто балансовий звіт доходів та видатків кожної бюджетної одиниці, а не адміністративно-статусне підпорядкування. 28 серпня 1924 р. Раднарком УСРР постановою «Про встановлення обсягів окремих бюджетних одиниць місцевого бюджету на 1924–25 рік» визначив конкретний перелік їх доходів і видатків [94, с.28]. Детальна їх регламентація за конкретними бюджетними одиницями свідчила

про оперативно-функціональну самостійність кожної з них. Наприклад, НКФ УСРР виділив лише для округових бюджетів 28% відрахувань від надбавок на єдиний сільгосподаток, а також надав губвиконкомам право «ухилитися» від встановленого переліку, враховуючи становище на місцях. За бюджетні кошти губвиконкому утримувалися адміністративні установи (апарату понад штатного розкладу, губархіву, арбітражних комісій, ради фізичної культури, губкооперкому), здійснювалося матеріально-технічне устаткування органів міліції та розшуку, фінансування допрів, реформаторіумів та сільськогосподарських колоній для ув'язнених, губінспекцій місць позбавлення волі. Крім того, здійснювалися видатки на комунальне господарство, на будівництво доріг та мостів губернського сполучення, на утримання губраднаргоспу з видатками для розвитку місцевої промисловості, на систему народної освіти, соціальне забезпечення. Зазначимо, що штатний комплект службового одягу одного міліціонера на рік коштував тоді 66 крб. [440, арк.69], а середні ставки зарплати учителів по губерніях не перевищували 15 крб. на місяць, лікарів 18 крб., агрономів 16 крб. [94, с.5].

Округові бюджети повторювали структуру видатків губернії при наявності відповідних установ та закладів, але із деталізованим переліком видатків на систему освіти за її галузевим принципом: професійна освіта (короткотермінові курси з ліквідації сільськогосподарської неписьменності, сільгоспшколи перехідного типу тощо); соціально-виховні заклади (дитбудинки та інтернати); політосвіта (школи ліквідації неписьменності, бібліотеки, клуби, курси українознавства, радпартшколи). Якщо установи перебували в містах губернського та округового підпорядкування, то значна частина видатків припадала на міські бюджети, тобто діяв територіально-функціональний принцип бюджетного забезпечення. Резервний фонд із цільовим призначенням дозволявся тільки губернським бюджетам (погашення дефіциту, ліквідація наслідків стихійного лиха тощо). 14 серпня 1924 р. НКФ УСРР запровадив для губерній субвенції у формі дольової участі держави у видатках місцевих рад на окремі громадські потреби (утримання педагогічного персоналу трудових шкіл

тощо) [441, с.33]. До ліквідації губерній округові бюджети перебували під опікою губернських і не мали яскраво вираженого самостійного статусу.

Бюджетний 1924/25 рік виявився останнім роком функціонування губернських бюджетів в УСРР, тому що у серпні 1925 р. губернії були ліквідовані. Їх доходи становили близько 170 млн крб., а видатки – 171 млн крб. [114, с.3]. Дефіцит, який був незначним, покривався коштом центру. Радикальні зміни сталися одразу після ліквідації губерній, бюджети і штати яких підлягали функціональному і кадровому перегляду. Реформа негативно вплинула на матеріальне забезпечення учителів, які отримували зарплату з округових бюджетів, тому що останні тимчасово були дезорганізовані. Загалом виконання бюджетів губерній за три бюджетних квартали 1924/1925 р. вирізнялося сталою динамікою. Губернські річні кошториси були виконані на 82% з доходів і на 75% із видатків, частина яких безпосередньо стосувалася соціально-культурної та економічної галузей. Але помітною була нерівномірність виконання бюджетів в окремих губерніях. Так, Чернігівська губернія виконала річний кошторис на 81%, Волинська – на 87,3%, Подільська – на 82%, Полтавська – на 91%, Донецька – на 83,3%, Катеринославська – на 74%, Одеська – на 73%, Харківська – на 75%, Київська – на 66%, АМСРР – на 78%. [114, с.5]. Висока бюджетна дисципліна вирізняла видатки на адміністративно-управлінські потреби (99% запланованих обсягів), на освіту (77%), на медицину (73%), на соціальне забезпечення (68%), на сільське господарство (67%) і на шляхове будівництво (59%) [114, с.6]. Виконання округових бюджетів також відбувалося нерівномірно. Більшість округ виконала бюджет 11 місяців на 90%. Але були округи з великим недобором річного кошторису – більше половини його загальної суми. За цифрами про невиконання бюджету знаходилися соціально-професійні категорії населення, заклади освіти, охорони здоров'я, бюджетне фінансування яких було критичним.

За перше півріччя бюджетного року фінансові установи Полтавської губернії перевиконали доходну частину над видатковою в обсязі 410 тис. крб., хоча податкові джерела становили 52%, а разом із митним та іншими зборами –

79,7% загальної суми доходів бюджету [121, с.38]. На початку 1925 р. у зв'язку з поступовим відродженням місцевої та державної промисловості бюджет Катеринославської губернії виявився також «сприятливим», склавши разом з різними субсидіями і дотаціями 16,1 млн крб. [286, арк.36]. Видатки трьох губерній (Київської, Одеської, Харківської) становили майже половину загальногубернських [413, арк.2], тобто справді виявилися «потужними». За перший квартал 1924/25 бюджетного року на Харківщині надійшло 11 млн крб., що дорівнювало річному бюджету Полтавської губернії [117]. Загальне виконання місцевих бюджетів, враховуючи четвертий квартал, виявилось успішним, позаяк доходи досягли 181,1 млн крб., а видатки – 176 млн крб., що перевищувало річні кошториси [113].

З ліквідацією губерній Наркомфін УСРР зосередився на розбудові округових бюджетів. Організаційні проблеми з формування чергового бюджету розглядалися учасниками Всеукраїнської наради з питань місцевих фінансів, яка відбулася 13–16 липня 1925 р. Доповідь про завдання місцевих бюджетів та фінансової політики виголосив нарком фінансів УСРР С.М.Кузнецов [124, с.56]. Він зазначив, що з ліквідацією губерній отримали перевагу округи з добре розвиненою промислово-торговою інфраструктурою, оскільки вони збільшили власні бюджети. Водночас для переважної більшості округ суттєвим недоліком залишався бюджетний дефіцит. Його спричиняли значне розширення управлінського апарату, мережі сільських рад, збільшення з метою охоплення дітей системою загального навчання кількості шкіл і лікарняних закладів, зростання зарплати в окремих округах. Округові бюджети неухильно зростали, навіть в умовах недорідного 1924 р., але, як виявилось згодом, коштів було недостатньо, крім Київської та Харківської округ, сума яких становила третину річного бюджету 34 округ УСРР [442, с.56].

Формування бюджету 41 округи та АМСРР у 1925/26 р. відбувалося за умови стабільної валюти, відносно хорошого врожаю та поступового відродження сільського господарства і промисловості. Наркомфін УСРР вимагав максимального дотримання «збалансованого бюджету, його

своєчасного подання на розгляд Бюджетної комісії, ухвалення та успішного виконання. Графік їх проходження виявився напруженим і щільним: у жовтні–листопаді 1925 р. розглядалися бюджети «дефіцитних округ», у грудні – «середньої потужності». Розгляд решти бюджетів було перенесено на січень 1926 р. Тоді за тиждень розглядалося по 4–5 бюджетів [442, с.3]. «Минулого року, – писав В.Храмов, – ми знали лише бюджети губерній, середні показники яких затушовували справжній стан окремих частин губерній – округ і районів. За губернськими показниками ми ділили Україну за потужністю бюджету на три групи і на цьому будували державну допомогу місцевому бюджету» [442]. Отже, губернські бюджети домінували до останнього дня їх існування, підтримуючи решту бюджетних одиниць. Реально оцінюючи економічно-господарські можливості округ, розробники їх бюджетів вдалися до чергового поділу на групи, щоб раціонально використати місцеві кошти і державні дотації. Бюджети, які відрізнялися обсягами наповнення доходної та рівнем видаткової частин, розподілялися на п'ять груп. До першої належали «дефіцитні округи» з бюджетом 2–3 млн крб., зосереджені переважно на Поліссі і так званому прикордонні. Ці території не мали великих міст і промислових підприємств, їх економіка була дуже підірвана «імперіалістичною та громадянською війнами». Водночас тут компактно проживали громади багатьох національностей, що в умовах політики коренізації потребувало додаткових коштів для розбудови національно-культурної сфери. Другу групу представляли округи Лісостепу та частково Степу (колишньої Чернігівської, Полтавської (без Кременчуцької та Полтавської округ), а також Куп'янська, Ізюмська і Старобільська округи. Вони мали слабку промислово-торговельну мережу, наближаючись за економічним рівнем розвитку до першої групи. До другої групи входило 17 округ та АМСРР, сумарний бюджет яких становив – 29,8 млн крб. за доходами і 46 млн крб. за видатками, тобто з дефіцитом 16,2 млн крб. (35%) [442, с.4]. Хоча, наприклад, дефіцит бюджету Полтавської округи становив лише 12,8% [120, с.31]. До третьої групи були віднесені округи Лісостепу та частково Степу (Бердичівська, Уманська, Білоцерківська,

Черкаська, Вінницька, Полтавська, Кременчуцька та Сумська) з великими містами, розвиненою торгівлею і промисловістю, особливо легкою, цукровою, спиртовою, тютюною, шкіряною, лісопереробною, які мали високий рівень товарної продукції. Бюджет кожної з округ коливалися в межах 4–6 млн крб., а дефіцит становив 10% і припадав на три округи – Бердичівську, Вінницьку, Полтавську. Третина дефіциту покривалася за рахунок округових резервів, а решта позиками та урядовими дотаціями. Якщо у двох перших групах дефіцит мали бюджети кожної з округ, досягаючи пересічно 2 млн крб., то у третій групі дефіцитними були лише деякі округи.

Четверту групу становили округи Степу і частково Лісостепу (Первомайська, Зінов'євська, Херсонська, Мелітопольська, Павлоградська та Маріупольська), де селяни мали високий рівень забезпечення землею і займалися розвитком зернового господарства, а міста мали промислову інфраструктуру. Загалом у цій групі округові бюджети становили від 2,5 млн крб. до 4,5 млн крб. Їх сумарний бюджет становив 41,5 млн крб., а дефіцит – 7% [442, с.5]. П'яту групу представляв Донецький басейн – Артемівська, Луганська і Сталінська округи, а також степові – Катеринославська, Запорізька, Криворізька і Миколаївська округи. Їх вважали «середніми» (Запорізька та Криворізька) і «вище середніми», враховуючи наявність великої промисловості та зернового селянського господарства. Доходи цих округових бюджетів у 1925/1926 р. становили 32,2 млн крб., а видатки 35,8 млн крб. Водночас зберігався дефіцит – 7,3%, який покривався переважно внутрішніми резервами.

Поза поділом залишилися три округи – Харківська, Київська та Одеська, бюджет яких досягав 110 млн крб., або 44% загальної суми місцевих бюджетів України 1925/26 р. Їх дефіцит загалом сягав 17,3%. [442, с.6]. Бюджет Харківської округи мав 58 млн крб. [96, с.27], Одеської – 18,5 млн крб, Київської – 34 млн крб. [115, с.3]. Основним джерелом їх наповнення залишалися податкові і неподаткові надходження (мити, збори, позика), а прибутки промисловості і державні дотації були другорядними. Для поживлення оперативної підготовки округових бюджетів Наркомфін УСРР

рекомендував графік їх проходження на місцях: 1 серпня для третьої групи, 1 вересня для другої і 15 вересня для решти округ. Якщо бюджети Київської та Харківської округ були найпотужнішими, то і їх видатки на соціально-культурні потреби також зростали, однак центр установив для всіх округ однакові видаткові норми і ставки.

Структура видаткової частини бюджетів округ за 1923–1926 рр., якщо брати до уваги їх базові статті, мала певні пріоритети. До них належали витрати на адміністративні потреби, на комунальні підприємства і комунальне господарство, на систему освіти, які разом становили у 1923–1926 рр. пересічно 63% бюджету округ [115, с.4]. На розвиток освіти витрачали п'яту частину бюджетних коштів, відтак загальна мережа шкіл за відповідний період збільшилася на 28%, а кількість педагогів на – 30,3%. Школою у 1925/26 р. вдалося охопити 64% дітей шкільного віку проти 44% у 1924/1925 р. Збільшилася також кількість закладів соціально-побутового призначення (лікарень, амбулаторій, стаціонарних лікарняних ліжок). Але на харчування одного хворого виділялося лише 25 копійок на добу. Видатки на соціальне забезпечення не перевищували за ці роки 2% округових бюджетів, тому довелося зменшити норми пенсій наполовину. У видатках переважали фонди зарплати: в адміністративних установах – 71%, в системі освіти – 61%, в охороні здоров'я – 50%. [115, с.24]. Значно меншим був фонд зарплати в установах і підприємствах комунального сектору – від 26% до 29%. Але вони мали внутрішні резерви матеріального заохочення.

Наприкінці 1920-х рр. загальні суми округових бюджетів вирости. Водночас недорід 1928 р., що стався внаслідок вимерзання озимини у багатьох південних округах України, негативно вплинув на їх прибуткову частину. Наприклад, на Дніпропетровщині у 1927/28 бюджетному році фінансовим органам вдалося перевиконати план наповнення доходної частини на 12%, а видатки збільшити на 10%. Однак у 1928/29 р. відбулося їх зменшення на 3% [442, арк.3]. Доходну частину у бюджеті Київської округи було виконано на 100%, хоча на доходах бюджету негативно позначилося згорання мережі

приватної торгівлі. Втрати від її прибуткових джерел було компенсовано системою так званого самооподаткування, тобто шляхом стягнення надподатку з селянських господарств заможної групи. Соціально-культурні витрати досягли 43% загальної суми бюджету, а фонд зарплати виріс в окрузі на 58%. Місцеві бюджети Одеської округи у 1927/28 р. склали 3,8 млн крб., у 1928/29 р. – 4,3 млн крб. При цьому податкові джерела їх наповнення становили 63%, неподаткові – 10%, решта фінансувалася за рахунок фонду регулювання [442, арк.8]. Видатки округового бюджету на соціально-культурні потреби були незначними і склали лише 13%, на господарсько-адміністративні потреби – 11% [443, арк.12]. Специфіка округи полягала в тому, що половина її бюджету зосереджувалася в округовому місті, відтак зменшувалися видатки на конкретні райони.

Для багатьох округ залишалася актуальною проблема подолання дефіциту бюджету. Дефіцитними у 1928/1929 бюджетному році виявилися Криворізька, Проскурівська, Сумська, Лубенська, Конотопська, Луганська, Старобільська та інші округи. Тому із республіканського резервного фонду для погашення дефіциту бюджету округ Полісся надійшло 4,3 млн крб., для округ Правобережжя – 5,5 млн крб., Лівобережжя – 1,5 млн крб., Степу – 5,7 млн крб., усього – 17 млн крб.[429, арк.19]. Отже, переважна більшість округ УСРР мала дефіцит. Зумовлювалося це тим, що видатки були орієнтовані на забезпечення планів індустріалізації та організаційних витрат колективізації сільського господарства, а також на зростання мережі соціально-культурних установ. Наприклад, бюджет Сталінської округи 1928/29 р. мав значне зростання видатків на промислове будівництво при одночасному збільшенні видатків на освіту, медичне обслуговування. Тому податкові джерела забезпечували 65% загальної суми округового бюджету [444, арк.14]. Управління місцевих фінансів НКФ УСРР, проаналізувавши бюджет Старобільської округи 1928/29 р., визнало його типово споживчим [445, арк.2]. У ньому питома вага зарплати працівникам бюджетних установ округи досягла 49%. Значна частина коштів витрачалася на соціально-економічні та культурно-освітні потреби. Та оскільки

округа була сільськогосподарською, видатки на капітальне будівництво зменшилися з 21% до 12%, але залишався дефіцит бюджету 11,7% [445]. Загалом усі округові бюджети УСРР існували за споживчим принципом, хоча основним завданням тогочасної державної економічної політики була відбудова промисловості та сільського господарства.

Отже, в історії становлення та функціонування місцевих бюджетів на початку 1920-х рр. чільне місце посідали губернські бюджети, які проіснували до серпня 1925 р. Вони були основною організаційною формою місцевих бюджетів (округових, міських та районних), концентрували та перерозподіляли місцеві кошти і державні субсидії. Губернські бюджети, мали самостійний статус. Діяв територіальний принцип розкладки згідно з нормами та ставками наповнення прибуткової і видаткової частин кожного місцевого бюджету.

Для бюджету губерній та округ була притаманна висока частка видатків на розвиток соціально-культурної галузі, але бюджетних коштів не вистачило для забезпечення реальних потреб. Кошти спрямовувалися на зарплату працівників бюджетної сфери, хоча спостерігалася тенденція до скорочення адміністративно-управлінського апарату. Основним фінансовим джерелом залишалися податки і неподаткові надходження (мити, збори, позики). Разом вони давали дві третини бюджетних коштів. Важливим джерелом були доходи комунальних господарств та підприємств, особливо в бюджетах округових міст.

Адміністративно-територіальний принцип організаційної побудови місцевих бюджетів відповідав політичним основам радянської влади. Вона переклала переважну частину соціально-економічних проблем із державного бюджету на місцеві, надала оперативної самостійності губерніям та округам у формуванні бюджетів, залишивши за собою регулятивні функції. Таке розмежування було логічним та економічно виправданим. Але доходи місцевих бюджетів трималися на податках юридичних та фізичних осіб. Згорання наприкінці 1920-х рр. приватного підприємництва негативно вплинуло на доходну частину місцевих бюджетів.

3. 3. Значення бюджетних коштів для соціуму українських міст

Соціально-економічний та культурно-духовний розвиток міст УСРР у міжвоєнний період залишається недостатньо висвітленим, незважаючи на нові методологічні та концептуальні підходи. Українські історики активно застосовують політологічну теорію тоталітаризму щодо вивчення радянської історії, а також елементи соціологічної концепції повсякденності, які частково реалізовані в окремих індивідуальних та колективних працях [179]. Використовуючи соціологічні тлумачення «історії повсякденності», дослідники непівського суспільства розглядають його в контексті взаємин влади і соціуму. Вони демонструють соціально-класову парадигму висвітлення соціально-організаційних форм життя селян, робітників, партійної номенклатури. Звичний для лексичного вжитку, судячи з монографічних і кваліфікаційних праць, термін «повсякденність» недостатньо структурований та системно застосований в науково-історичних працях.

Повсякденне життя великих соціально-територіальних громад, крім політично-ідеологічних та ментально-традиційних факторів, залежить від економічних та організаційно-господарських основ життя суспільства. Кожна окрема соціально-виробнича одиниця розпочинала своє внутрішнє функціонування з формування матеріальної бази (господарської, фінансової тощо), тобто з сімейного бюджету. Для селянських господарств актуальним залишалося щорічне дотримання оптимального хлібо-фуражного балансу, який забезпечував статки родини, громадський авторитет і міцність двору. Зазначимо, що у 1920-х рр. сімейні бюджети селян та робітників були предметом системного статистично-економічного вивчення співробітниками Центрального статистичного управління (ЦСУ) [446, 447]. Інша справа – бюджети міст УСРР, походження яких суттєво відрізнялося від сімейних, але безпосередньо впливало на повсякденне життя цілих соціальних груп. До революції 1917 р., як зазначав В.С.Мишкіс у 1925 р., не існувало єдиної системи місцевих бюджетів, а фінансове господарство міст було ізольоване від земських фінансів [22, с.3].

Становлення та функціонування міських бюджетів в УСРР 1920-х рр. має безпосередній та опосередкований зв'язок із соціальною історією, тому що формування їх доходної частини стосувалося дорослого і працездатного населення, тобто платників податків, а також комунального господарства, державних і громадських установ, промислових і торгових підприємств. Структурування видаткової частини за відповідними статтями витрат і визначення їх конкретної суми безпосередньо стосувалося зарплати, соціально-побутових послуг, діяльності культурно-освітніх закладів.

Сучасна українська історична локалістика, яка поступову формує власний об'єкт дослідження – «міську та сільську історію» [448], згадує про міські бюджети в контексті адміністративно-територіального поділу [372, 449]. Не ідеалізуючи ролі і місця бюджетів міст УСРР в їхньому повсякденному житті, варто визнати той факт, що саме вони були майже єдиним фінансовим джерелом формування та утримання міської соціально-побутової і культурно-освітньої інфраструктур, суттєво впливали на сімейні бюджети мешканців окремих категорій. Тому важливим є дослідження соціально-економічної структури міських бюджетів, тобто динаміки їхньої доходної і видаткової частин, регіональні відмінності за адміністративно-територіальним принципом формування і структурно-функціональне використання коштів міських громад. Соціально-демографічні аспекти, які висвітлювалися в науково-історичній літературі [450], також враховуються, але під кутом зору контингенту бюджетних коштів.

Загальна кількість міст в УСРР залишалася відносно сталою, тому що нових не будували, а змінювався лише статус існуючих – губерньські, округові, штатні, позаштатні, районні. Виокремлювалися також селища міського типу. До ліквідації губерній у серпні 1925 р. існувало спочатку 12, потім 9 губерньських міст. У грудні 1924 р. в УСРР було 41664 населених пунктів, з них 612 типових міст, у яких мешкало 5,1 млн осіб [451]. Реорганізовуючи губернії, радянська влада визначила новий статус міст, які після ліквідації губерній ставали адміністративними центрами округ. На теренах кожної з

реорганізованих губерній виникали міста із самостійним бюджетом. Вони стали суб'єктом і водночас об'єктом бюджетного процесу. Від їх статусу та економічного рівня розвитку залежала доходна і видаткова частина кожного міського бюджету. Кількість міст змінювалася залежно від категорії, яку встановлювали законодавчі структури. За переписом населення 17 грудня 1926 р., в УСРР було 402 міста і 54770 сіл і селищ [427, с.21]. Міське населення України неухильно зростало протягом 1920-х рр. У 1920-х рр. в містах України проживало від 5 до 6 млн осіб [452, с.20]. Крім «осіб вільних професій» та непманів, які жили за рахунок підприємництва, всі інші залежали від бюджетів міст.

Губернські міста відрізнялися кількістю населення. Щоправда, після ліквідації губерній і запровадження округового адміністративного поділу демографічний показник округових міст різко змінився. Наприклад, статус міста Ізюм із населенням близько 10 тис. осіб та півмільйонного Києва був однаковим. Шість міст України мали населення понад 100 тис. осіб (Київ, Харків, Одеса, Катеринослав, Сталіно, Миколаїв), десять – від 50 до 100 тис. осіб, 29 – від 20 до 50 тис. осіб, 43 – від 10 до 20 тис. осіб, 33 міста – до 10 тис. осіб. Зі статусом округового налічувалося 41 місто, а 135 населених пунктів мали статус селищ міського типу [242, с.157]. До останніх належали «позаштатні» міста, тобто без статусу округового адмінцентру: Алчевськ, Бар, Бахмач, Богуслав, Богодухів, Бердянськ, Золотоноша, Козятин, Лозова, Миргород, Немирів, Пирятин, Сосниця, Хорол, Чорнобиль, Шпола, Ямпіль та ін. У 1923 р. в містах округового значення проживало 2,4 млн осіб, а за переписом 1926 р. – 3,1 млн осіб. У селищах міського типу та решті міст проживало від 1,3 млн до 1,5 млн осіб [242, с.156]. Міста Бердянськ, Васильків, Вовча, Вознесенськ, Єнакієве, Жмеринка, Костянтинівна, Охтирка, Слов'янське, Сміла мали понад 20 тис. осіб, тобто у кілька разів більше від деяких округових міст, але не потрапили до їх категорії.

У Києві, Харкові та Одесі зосереджувалася п'ята частина, а разом із Катеринославом, Миколаєвом та Сталіно (сучасний Донецьк) половина

міського населення округ України. Так, у Києві 1917 р. було 468 тис. осіб, у 1919 р. – 544,3 тис. осіб [453, с.432], а наступного 1920 р. – 366,3 тис. осіб, за переписами 1923 р. – 413,4 тис. осіб та 1926 р. – 513,6 тис. осіб. Збільшення населення протягом революційних 1917–1919 рр. пояснюється його міграцією, особливо з Петрограда, Москви та районів, охоплених військовими діями. В Одесі 1920 р. налічувалося 428 тис. осіб. Але протягом 1921–1923 рр. її покинули майже 100 тис. одеситів. Лише у 1926 р. населення міста досягло рівня 1920 року і становило 421 тис. осіб [242, с.159]. Міське населення Києва зростало за рахунок найманих робітників, рекрутованих із селян, а також із промислових центрів південно-східних регіонів України. За 1924–1927 рр. міське населення Києва збільшилося на 67 тис. осіб, при цьому від щорічного природного приросту – лише на 23 тис. осіб [242, с.23]. Соціально-демографічні процеси в містах України безпосередньо та опосередковано залежали від міського бюджету, впливали на його статус.

Формування міських бюджетів в Україні розпочалося із розмежування функцій і повноважень місцевих бюджетів. До революції 1917 р. існували два види бюджету – міський та земський. Радянська влада використала принцип «єдиного місцевого бюджету» за існуючим адміністративно-територіальним поділом. Так, згідно з постановою ВУЦВК від 5 жовтня 1921 р., міські ради мали право на структурування власного бюджету, але з подальшим його ухваленням губвиконкомом [433]. За постановою ВУЦВК від 16 серпня 1922 р. «Про місцевий бюджет», основними фінансовими джерелами міських бюджетів були податки з торгових установ, дачних ділянок, патентні збори, надходження від комунальних підприємств та господарств [406]. 12 листопада 1923 р. ЦВК СРСР видав «Тимчасове положення про місцеві фінанси», у якому зазначалося, що кожна адміністративно-територіальна одиниця повинна мати відповідний самостійний бюджет – губерньський, повітовий, міський, волосний [193, с.43]. Виокремлення міського бюджету в окрему одиницю не означало його фінансової самостійності, тому що джерела доходів, а також видатки бюджету визначалися вищими радянськими інстанціями. Централізована система

фінансування унеможлиблювала самостійний розподіл місцевих коштів, отриманих від податків від прибутку місцевих торгово-промислових установ та закладів, бо ними займалися фінансові структури Наркомфіну УСРР. Вважалося, що міські бюджети обслуговують населення міст, а районні – сільське [83, с.43], але міжбюджетні відносини виявилися набагато складнішими. Наркомфін СРСР, встановлюючи структуру видатків бюджету для міста і села, не враховував принцип пропорційності населення. Тому у 1924/25 р. на душу населення припадало у містах 36 крб. бюджетних коштів, а у селах – 3 крб. [83, с.34]. Існували і внутрішні колізії серед суб'єктів бюджетного процесу в самих містах, особливо між комунальними підприємствами та іншими установами щодо участі у формуванні бюджету міст.

На сторінках фахових періодичних видань 1920-х рр. з цього питання тривала жвава дискусія. Організаційно і функціонально система місцевих фінансів лише використовувала комунальне господарство як основне джерело наповнення місцевих бюджетів, не виділяючи «бюджет комунгоспу» із «загальної системи бюджету». Промислові підприємства та господарства комунального сектору міст отримували від губвиконкомів та окрвиконкомів лише обсяги вилучень від їхніх доходів на потреби місцевих бюджетів. Так, у Харкові губерньський бюджет забирав у 1923/24 р. 15%, у 1924/25 р. 7,5%, у 1925/26 р. 11% прибутків комунального господарства міста. У Києві цей показник коливався від 9% до 20%, а в Одесі – від 17% до 30% [99, с.14]. У Вінниці комунгосп віддавав третину, а в Чернігові у 1924/25 р. 73% прибутків до бюджету міста [99, с.14]. В економічно розвинених містах бюджет брав менше доходів комунгоспу, а в «слабших» – значно більше. Взаємини комунгоспу та міського бюджету дуже перепліталися. «Існуюча практика міських бюджетів, – зазначав у 1924 р. В.Храмов, – не має однотипності: в одних випадках (Харків) міський бюджет фактично є бюджетом міськкомгоспу, до кошторису якого включені і видатки на народну освіту, охорону здоров'я, міліцію; у більшості ж міст України бюджет міськкомгоспу входить складовою

частиною до міського бюджету, на рівні з кошторисами народів, охоронздоров'я, інших установ, а сам бюджет перебуває у безпосередньому підпорядкуванні виконкомів; у деяких випадках (Київ) саме комунальне господарство розщеплюється на комбінат комунальних підприємств та комгосп і частинами входить до міського бюджету» [97, с.12]. Такою була реальна картина міських бюджетів УСРР, яка свідчила про їх матеріальну залежність від економіки міст.

Згідно із законодавством міські бюджети були самостійними бюджетами і входили до зводу губернських бюджетів, підпорядковуючись міськраді і виконкому. Переважна роль комунгоспу у формуванні бюджету підштовхнула В.Храмова до висновку про те, що міські бюджети повинні враховувати домінуюче становище комунгоспу. Тому пропонувалося надати останньому частину управлінських повноважень [97, с.3]. Бюрократична система місцевих органів влади не допускала суб'єкти господарювання до управління, але керівництво комунгоспів наполягало на тому, аби «...присвоїти міськомунгоспу права міського бюджету», навіть «...повної фінансової самодіяльності і незалежності від фінорганів і бюджетних комісій» [97]. Однак, незважаючи на такі клопотання, міський бюджет міськради, як і раніше, подавали до губернської бюджетної комісії, яка мала право вносити до нього зміни за згодою виконкому. 28 серпня 1924 р. Раднарком УСРР, врахувавши подібні колізії, встановив обсяги доходів окремих адміністративно-бюджетних одиниць на 1924/25 р., охоплюючи і бюджети міст [454, с.36]. Ці обсяги визначалися переліком і розміром доходів від підприємств і міського комунального майна, податків і зборів.

Упорядкування нормативно-законодавчої бази організаційно-функціонального розвитку міських бюджетів відбувалося на початку 1920-х рр. в умовах госпрозрахунку та відносної економічної лібералізації. У губернських містах Полтавської, Донецької, Катеринославської губерній «чистий доход» від комунальних підприємств у 1922/1923 р. становив тоді 6% до 9% загальноміського, на Поділлі – 14%, а на Київщині комунальне

господарство взагалі виявилось «дефіцитним» [93, с.6]. Незважаючи на це, місцеві органи влади максимально залучали кошти комунального майна і господарства до наповнення бюджету міст. До листопада 1922 р., на переконання одного із номенклатурних працівників Уповнаркомфіну А.Гринштейна, комунальні доходи абсолютно і відносно перевищували доходи від місцевих податків, а надалі поступилися місцевим податкам, різновидність яких дуже виросла. Бюджети міст поглинали значну частину коштів загального бюджету губерній. У 1922/23 р. на потреби Харкова припадало 45%, Житомира – 30%, Бахмута – 25% бюджетного обсягу губерній. Хоча в Катеринославі витрачалось 20%, а в Полтаві 10% губернських бюджетних коштів [93]. На Київщині бюджет губернського міста поглинав третину загально губернського [129, с.14].

Обсяги міських бюджетів залежали від економічного потенціалу міст, а також від наявності адміністративно-управлінських структур, об'єктів господарювання та соціально-культурних установ. Бюджет губернського міста та губвиконкому на Волині становив у 1922/23 р. 61% губернського бюджету, а у 1923/24 р. – 41%. На Катеринославі відповідно – 64% і 53%, на Полтавщині – 43% і 25%, на Чернігівщині – 42% і 37% [100, с.1]. За розрахунками І.Підгайця, який виокремлював бюджет Волинського губвиконкому та міста Житомира, перший становив у 1923/24 р. 21,3%, другий – 25,4% [118, с.2]. Пропорції залежали від ролі міста у формуванні бюджету губернії. Наприклад, бюджет Києва охоплював половину губернського у 1922 р., але доля міста у доходах останнього становила 53% [126, с.76]. Отже, при розподілі бюджетних коштів вирішальними були джерела доходів і реальні соціально-економічні та культурно-освітні потреби адміністративно-територіальних одиниць.

Губернські міста залишалися основними донорами загального бюджету регіонів, але і споживали левову частку бюджетних коштів. Ця обставина була причиною жвавих дискусій на всеукраїнських з'їздах рад, сесіях ВУЦВК. Так, В.Храмов, виступаючи на УІІ Всеукраїнському з'їзді рад, говорив про те, що

комунальне господарство Києва мало 7 млн прибутку, а витратило 8 млн, відтак створювало дефіцит бюджету. Не погоджуючись із пропозиціями деяких делегатів стосовно перерахування коштів губернського та міського бюджетів до інших бюджетних одиниць, цей відповідальний працівник Наркомфіну УСРР наполегливо вимагав, «...щоби місто само себе оплачувало, а ми в деяких бюджетах цього не бачимо» [202, с.87]. Подібна картина склалася в Катеринославі та інших містах. На місто Київ у 1924/25 р. припадало 60,6% доходу бюджету губернії, але таку ж частину його коштів воно і споживало, залишаючись фінансово неспроможним забезпечити себе самостійно [209, с.91].

Організаційну самостійність бюджетів міст було збережено протягом другої половини 1920-х рр. Але у їхніх доходах і видатках вагому роль відігравали комунальні підприємства та установи. Пересічно на одного мешканця міст припадало у 1923–1927 рр. від 29 до 49 коп. бюджетних видатків. Частка комунальних коштів у видатках сягала 60–65% [241, с.139]. Економічно-господарська залежність бюджету міст від прибутків комунальних підприємств та об'єктів комунального господарства була визначальною. (Див.: Додаток В, табл. 3.5).

Отже, за даними таблиці, доходи комунального господарства становили від 60 до 71% загальної суми міських бюджетів, маючи позитивну динаміку щорічного зростання. Міські бюджети спиралися на прибутки комунальних підприємств, які переважали серед доходів комунгоспів, а також на торгіві і промислові підприємства. Оренда міської землі давала мізерні суми. Питома вага податків і зборів змінювалася, оскільки відбувався перерозподіл податків окремих видів між бюджетами, а також змінювалися ставки оподаткування. Очевидною є залежність структури доходної частини бюджетів від темпів та обсягів економічного розвитку, відродження промисловості і функціонування різних форм торгівлі.

Загальні статистично-економічні показники прибуткової частини міських бюджетів УСРР 1920-х рр. засвідчують особливості її наповнення, домінантну

перевагу у цьому процесі комунальних установ та підприємств, але не розкривають реальної інфраструктури фінансових надходжень. Електростанції загального користування, яких в округових містах у 1925–1927 рр. було 50, давали від 20 млн до 23 млн крб. прибутку, з них від продажу електроенергії 19–21 млн крб. Водночас 75 позаокругових і селищних електростанцій забезпечували лише 1,2 млн крб., при цьому від продажу енергії 99%. [242, с.75]. Вартість кіловат-години для освітлення житлових будинків становила у 1928/29 р. 24–26 коп. Кошти від реалізації енергії зосереджувалися переважно у великих містах: у Харкові – 9,6 млн крб., у Києві – 6,6 млн крб., в Одесі – 5,7 млн крб., у Дніпропетровську – 2,4 млн крб., у Миколаєві – 760 тис. крб., у Сталіно – 285 тис. крб. [242, с.36]. Загалом доходи від продажу електроенергії сягнули 35 млн крб., із них 26 млн крб. припадало на шість міст із населенням понад 100 тис. осіб. Використання комунальних водогонів приносило бюджету у 1925/26 р. 9 млн крб., у 1926/27 р. – 11 млн крб., у 1928/29 р. – 12,3 млн крб. [242, с.57, 75]. У містах України курсували у 1923/24 р. 528, у 1924/25 р. – 613, у 1924/25 р. – 735, у 1926/27 р. – 808 пасажирських трамваїв, а доходи від продажу проїзних квитків становили від 8,2 млн крб. до 19 млн крб. [242, с.76]. Бойні давали 3,4 млн крб., а готелі лише 2,4 млн крб. Мізерна питома вага надходжень до міського бюджету від оренди землі пояснюється низькою орендною платою. Її середні ставки коливалися в межах 10–15 крб. з одного гектара, а максимальні 47 крб., хоча за оренду фруктових садів необхідно було сплачувати 314 крб. за гектар. Наприклад, у Києві загальна площа міських земель у 1926/27 р. становила 7,6 тис. га, із них в оренду віддавалося 4,6 тис. га. [242, с.33]. Колишні губернські міста, які стали округовими адміністративними центрами, відрізнялися від інших міст кількістю бюджетних коштів на одного мешканця. Наприклад, у 1923/24 р. на одного жителя Полтави припадало 6,3 крб., а в округових містах на Полтавщині – 4,2 крб. [119, с.7]. Податкові надходження до їх бюджетів становили 31%, а неподаткові – 66% [120, с.32].

Структура міських бюджетів, якщо порівнювати джерела їх доходів зі статтями видатків, мала відносну автономію. Але переважаючий за прибутками

комунальний сектор потребував від бюджету адекватного фінансового забезпечення. Видатки на комунальне господарство переважали у декілька разів витрати на соціально-культурні потреби міст. (Див.: Додаток В, табл. 3.6).

Отже, бюджетне фінансування комунальних підприємств вважалося пріоритетним. У таблиці до категорії «інші видатки» включено погашення кредиту, соціальне забезпечення, відрахування до резервного фонду. Загалом видаткова частина бюджетів міст мала позитивну динаміку, відбувалося її суттєве збільшення за головними статтями, особливо в галузі соціально-культурного розвитку – близько третини загальної суми бюджетів. Однак їх загальна сума виросла удвоє. На соціально-побутове упорядкування міст витрачалося замало коштів, хоча житлове будівництво поступово розвивалося. Значну роль у цій справі відігравала і житлова кооперація, яка не мала належної фінансової підтримки з боку міських бюджетів. Бюджети українських міст другої половини 1920-х рр. залишалися нерівномірними, навіть серед округових центрів. Водночас простежувалася виразна закономірність: вони фактично були комунальними бюджетами. Наприклад, доходи комунальних підприємств та установ Харкова становили у 1926/27 р. 61% бюджетних коштів міста, у Києві – 61%, в Одесі – близько 70% [241, с.38]. Видатки на комунальне господарство у 1926/27 р. забирали 65% бюджетних коштів Києва, 62,5% бюджету Харкова. Комунальне міське господарство було основним джерелом фінансування соціально-культурних установ, на потреби яких витрачалося 14–15% бюджетних коштів. Тому стає зрозумілим прагнення керівників комунальних господарств і підприємств УСРР тих років безпосередньо формувати бюджети міст. Однак господарські та радянські виконавчі органи влади вирізнялися адміністративними функціями та повноваженнями. Міські бюджети УСРР, які склалися за участі фінансових відділів, мали статус самостійних, але їхня «самостійність» обмежувалася фінансовими можливостями. (Див.: Додаток Г, табл. 3.7).

Отже, шість міст УСРР акумулювали дві третини міських бюджетів, а решта, серед яких і округові, обмежувалися незначними сумами бюджетних

коштів. Бюджети округових міст насамперед за рахунок шести великих адмінцентрів становили 93% їх загального кошторису. Бюджет Києва посідав 77% загальної суми міських бюджетів Правобережжя, Харкова – 76% бюджетів міст Лівобережжя, Одеси – 58% бюджетних коштів міст Півдня УСРР [241]. Доходна і видаткова частини бюджету Одеси у 1928/29 р. були перевиконані, але, як і раніше, половину бюджету становили доходи від комунального господарства [443, арк.8]. Адміністративний статус міст та соціально-демографічні процеси в них впливали на загальний стан бюджетів. Наприклад, на Поліссі бюджет округових міст, яких було тоді лише 5, становив у 1927–1929 рр. 6–7 млн крб., на Правобережжі, де було 11 округових міст, досягав від 48 млн до 59 млн крб., на Лівобережжі (10 округових міст) – від 42 млн до 48 млн крб. [382, с.69; 242, с.14]. Якщо поділити зазначені суми на кількість міст, то пересічні показники загалом постають нормально. Однак бюджетні кошти не вирішували всіх соціальних проблем. За структурою видатків бюджети районних міст віддзеркалювали загальну тенденцію витрат місцевих бюджетів. Основними статтями цих бюджетів були соціально-культурні і господарсько-виробничі видатки, які у 1928/29 р. досягали 79% загальної суми бюджету [242, с.18].

Таким чином, міські бюджети організаційно оформилися протягом 1921–1923 рр., залишаючись структурною складовою місцевих бюджетів УСРР. Вони виконували важливу соціально-економічну місію. На початку 1920-х рр., коли об'єкти державного і комунального підпорядкування в містах перебували в економічному занепаді, основним джерелом наповнення міських бюджетів були податки та різні збори. Але згодом серед надходжень до бюджетів стали переважати відрахування комунальних установ і підприємств. Вони давали дві третини доходної частини бюджетів міст, щоправда, стільки ж і споживали, насамперед на розвиток енергетики і транспорту, утримання водогонів тощо. Недосить ефективно використовувалися вільні землі міського фонду, оренда яких давала мізерні кошти. Адміністративно-територіальний принцип перерозподілу коштів за бюджетними одиницями обмежував фінансово-

економічні можливості бюджетів міст УСРР, особливо економічно розвинених, які мали цілком прибуткове комунальне господарство і значну мережу торговельно-промислових закладів. Міські бюджети фактично були бюджетами комунальними за питомою вагою участі у їх формуванні відповідних підприємств та установ. Але вони підпорядковувалися міськрадам та відповідним фінорганам. Адміністративно-територіальна й номенклатурно-інституційна вертикаль виявилася вирішальною для визначення статусу бюджетів міст як структурних складових місцевих бюджетів.

Прибуткова і видаткова частини бюджетів міст УСРР 1920-х рр. вирізнялися неухильним збільшенням коштів. Але, на противагу іншим місцевим бюджетам, у них значно меншою була частка податкових надходжень, натомість зростали відрахування від реального сектору економіки – комунальних підприємств, соціально-побутових закладів, транспорту.

3. 4. Формування районних і сільських бюджетів

Райони, як адміністративні одиниці, були створені за постановою другої сесії ВУЦВК УІІ скликання у квітні 1923 р. До їх виникнення функції регіональних бюджетів виконували інші місцеві бюджети – губернські, округові, повітові, меншою мірою волосні. Їх було визначено постановою ВУЦВК від 4 січня 1922 р. «Про місцеві кошториси» [400]. Останні не прижилися в УСРР. Спроба їх створення на Харківщині у січні 1922 р. не мала успіху. Їх функції виконували повітові бюджети. Перші районні бюджети на Харківщині з'явилися у липні 1923 р. за рішенням сесії Харківського губвиконкому.

Децентралізація економічно-господарської діяльності підприємств та установ, яка відбувалася в умовах непу, змусила державні органи влади перекласти частину фінансового навантаження на місця, делегувавши райвиконкомам та сільрадам низку повноважень і прав у галузі податкової політики. Тому протягом 1921 р. – першої половини 1923 р. місцеві органи влади займалися продподатковими та грошовими «поборами» з населення,

наповнюючи бюджети. Упорядкуванню місцевих фінансів сприяло «Тимчасове положення про місцеві фінанси» від 12 листопада 1923 р. [193], яке виокремлювало як самостійні повітові й волосні бюджети. Щоправда, в УСРР цих адміністративних одиниць тоді не було. В управлінських колах республіки повіти і райони ототожнювалися, але останні охоплювали територію кількох колишніх волостей. Наприклад, секретар ЦК КП(б)У Д.З.Лебідь звертав у липні 1923 р. увагу губкомів партії на «районні, волосні бюджети, які є базою оздоровлення місцевого бюджету» [455, арк.29]. 20 листопада 1923 р. Наркомфін СРСР у циркулярі про застосування норм і принципів «Тимчасового положення про місцеві фінанси» використав визначення «волосні виконкоми» та «повітові виконкоми» [455, арк.8], які функціонально стосувалися місцевих органів влади радянської України. УСРР не мала повітово-волосного територіального поділу, але це не скасовувало дії на її території директив і постанов союзного уряду, а в галузі бюджетних відносин першочергове значення мали реальні повноваження та права районів у формуванні доходної і використанні видаткової частин бюджету.

Місцеві фіноргани в УСРР переймалися не термінологічним виявленням тотожності між поняттями волосного чи районного бюджету, а реальними джерелами їх наповнення. Уряд установив конкретний перелік їх доходів: від додаткового рентного обкладання міських земель, половина орендної плати за землю, яка належала райвиконкомам, а також від оренди рибного господарства та 50% суми промислового податку [455]. Адміністративно-територіальний поділ УСРР другої половини 1923 р. юридично і практично виключив економічно-фінансовий інститут волосних бюджетів, а УСРР, на думку тогочасних теоретиків фінансової системи, не мала «...ні традиції, ні навичок, ні досвіду» їх формування у 1920-ті рр. [106]. Незважаючи на ліквідацію волостей в Україні, фінпрацівники вивчали досвід функціонування відповідних бюджетів і займалися практичним впровадженням районних бюджетів в окремих губерніях. Колегія Уповнаркомфіну при РНК УСРР, готуючи кошторис бюджету 4-го кварталу 1922/23 р., визнала той факт, що «...повний

перехід до районного (волосного) бюджету в українських умовах можливий лише з нового бюджетного року» [107]. Отже, в офіційних та періодичних виданнях використовувалося визначення «районний (волосний) бюджет», яке засвідчувало його термінологічний та інституційно-адміністративний статус в УСРР. Український район та російська волость відрізнялися не лише територіально, але й функціонально, враховуючи їх відмінності за джерелами формування відповідних бюджетів.

На початку лютого 1924 р. агітпроп ЦК КП(б)У опублікував «Тези про районний бюджет», де останній, але як самодіяльний, визнавався складовою частиною губернського бюджету. «Районний бюджет за Радянської влади, – наголошувалося в тезах, – встановлено законом лише недавно, 12 листопада 1923 р. Політичне значення районного бюджету дуже велике. Районний бюджет повинен сприяти зміцненню союзу пролетаріату з селянством, міста і села. За попереднього порядку відпуску грошей містом для задоволення потреб села за нашої бідності став можливим неправильний розподіл сум між містом і селом, що повністю унеможлиблює це при наявності самостійного районного бюджету» [456]. Законодавче визнання у листопаді 1923 р. районного бюджету як самостійного можна вважати відправною датою його становлення в УСРР, хоча перші районні бюджети виникли одразу після їх створення. Суспільно-виховна функція районних бюджетів, закладена в партійних тезах, залежала від реального економічного потенціалу районів, від їх прав, від «соціального тягаря» податкової політики влади. Селянин, який сплачував 5–6 видів податків та різних зборів, сподівався на поліпшення соціально-побутового та культурно-освітнього становища в українському селі, яке у 1920-х рр. залишалося дуже напруженим.

Реальне наповнення доходної частини районних бюджетів залежало від ефективності функціонування економіки та «бюджетної дисципліни» платників податків у конкретному районі. Друга половина 1923 р. виявилася експериментальним періодом запровадження районних бюджетів, їхньою соціально-економічною апробацією. Доказом цього факту є періодична преса,

яка узагальнювала оцінки фахівців та оглядачів фінансової політики радянської влади. «З початку поточного бюджетного року на Україні, – писав у лютому 1924 р. один з них, – скрізь була впроваджена в життя нова бюджетна одиниця – районний бюджет. Реформі передувало у четвертому кварталі минулого року короткотерміновий досвід побудови районного бюджету в окремих губерніях, за вибірковою системою (у деяких – суцільно)» [100, с.1]. Термін «бюджетна реформа» фактично стосувався диференціації місцевих бюджетів, тобто виокремлення їх самостійних одиниць, а не структурно-системної реорганізації державного та місцевих бюджетів в УСРР. На їх потреби у 1921–1923 рр. виділялася п'ята частина коштів губернських бюджетів.

Наркомфін УСРР, розглядаючи районні бюджети, намагався з'ясувати соціально-економічне і демографічне становище на місцях, щоб уникнути розподілу коштів за принципом «огульної розверстки». Офіційні статистично-економічні видання про створення, ухвалення та виконання районних бюджетів в Україні почали з'являтися у 1925 р., а загалом охоплювали 1923–1929 рр., тобто весь період їх самостійного функціонування. В Україні переважали райони з територією від 200 до 800 квадратних кілометрів та населенням від 20 до 50 тис. осіб. У 1923/24 та 1924/25 бюджетних роках в УСРР із врахуванням соціально-демографічного становища спостерігалася така градація розмірів бюджетів районів: від 21 тис крб. до 30 тис крб. – 41 район, від 31 тис крб. до 40 тис. крб. – 104, від 41 тис крб. до 60 тис. крб. – 298, від 61 тис крб. до 80 тис. крб. – 152, від 81 тис крб. до 100 тис. крб. – 57, а більше 100 тис. крб. мали лише 15 районів [237, с.38–39]. Райони з бюджетом 40 тис. крб., а таких в УСРР було 77%, вважалися фінансово міцними. Насправді їхні бюджети не задовольняли повною мірою соціально-економічних потреб населення.

Перші районні бюджети почали виникати у 1923/24 р. Звіт про їх виконання опублікували у 1926 р. Загальна сума доходів 700 районних бюджетів становила 26,4 млн крб., а видатків – 25,5 млн крб. [236, с.2]. Утримання освітніх установ та лікарняних закладів коштувало бюджетам 44% їхнього обсягу. На управлінські структури витрачали третину, а на комунальні

підприємства та установи виділяли близько 8% бюджетних коштів. Пересічні фінансові показники виконання районних бюджетів виявилися невисокими. Так, у Волинській губернії бюджет 39 районів склав у видатках 1,4 млн крб., у 78 районах Донецької губернії – 4,3 млн крб., у 87 районах Катеринославської губернії – 2,4 млн крб., у 111 районах Київської губернії – 3,6 млн крб., у 74 районах Одеської губернії – 4,3 млн крб., у 93 районах Подільської губернії – понад 2 млн крб., у 88 районах Полтавської губернії – 2,8 млн крб., у 72 районах Харківської губернії – 3,1 млн крб., у 58 районах Чернігівської губернії – 1,2 млн крб., а 12 районів АМСРР витратили 789 тис. крб. бюджетних коштів [236, с.3–5]. За строкатою статистикою видаткової частини районних бюджетів постають зарплати працівників бюджетної сфери, обсяги і масштаби соціальних послуг та діяльності культурно-побутових закладів.

Визначенням адміністративно-правового, фінансового статусу районних бюджетів займалися делегати всеукраїнських з'їздів рад, ВУЦВК, його Бюджетна комісія. Зокрема, на VIII Всеукраїнському з'їзді рад у січні 1924 р. зазначалося, що районні бюджети райвиконкомів становлять п'яту частину місцевих бюджетів УСРР за обсягом коштів. Але цих грошей не вистачало для повноцінного матеріального забезпечення бюджетних установ. Нарком фінансів УСРР С.М.Кузнецов, розглядаючи структуру районних бюджетів, визнав факт «надзвичайно великої різноманітності» оплати праці голів райвиконкомів: від 11 крб. на Поділлі до 45 крб. на Одещині [202, с.77]. Для усунення різниці він пропонував створити дотаційний фонд – 2 млн крб., тому що працівники райвиконкомів отримували недостатню заробітну плату [202, с.77]. Працівники райвиконкомів справді виконували великий обсяг роботи. Але створення дотаційного фонду не вирішувало проблему їхнього фінансування. Більш конструктивною виявилася озвучена на з'їзді пропозиція В.Храмова. Він пропонував, щоб до районних бюджетів було передано все те, «що можна передати», тобто місцеві фінансово-економічні джерела.

Диференціація місцевих бюджетів не супроводжувалася встановленням їхнього повноправного адміністративного фінансового статусу. Інструкції,

циркуляри НКФ СРСР, які стосувалися волосних бюджетів, в УСРР застосовувалися до районних бюджетів, тому що волосні мали для України «лише історичний інтерес» [81, с.3]. Український адміністративно-територіальний район був ширшим від російської волості і під час районування охоплював кілька волостей. На цю обставину звертали увагу учасники Всеукраїнської наради з місцевих фінансів, яка проходила у Харкові 19–21 червня 1924 р. Вони визначили тверду ставку відрахувань із суми надбавки до сільгосподатку на потреби райбюджетів – 75%. Водночас зазначалося, що загальний обсяг районних бюджетів мав становити не менше третини губернських [82, с.38]. На території РСФРР до волосного бюджету надходило 50% надбавки. Там волосні бюджети становили 20% місцевих бюджетів. В УСРР районні бюджети досягали 25% загальної суми місцевих бюджетів [108,с.38]. У 1922/23 р. вони склали 15 млн крб. У 1923/24 р. бюджетному році планувалося збільшити їх кошти у два рази [102, с.3].

У січні 1924 р. районні бюджети завершили інституційне оформлення [457]. Управління місцевих фінансів НКФ УСРР вимагало щоквартальних звітів про виконання районних бюджетів із поданням пояснювальної записки, у якій необхідно було відповісти на конкретні питання: причини невиконання доходної і видаткової частин, які джерела доходів найефективніші, чи була проведена повна децентралізація аж до надання райвиконкомам «...прав безпосереднього відкриття кредитів по райбюджетах» [458]. 19 червня 1924 р. НКФ УСРР скасував норми і правила складання місцевих бюджетів, які діяли у 1922/23 р., натомість установив перелік нових. «Фіксувати особливу увагу на районних бюджетах, – наголошувалося в одному із циркулярів, – які є базою оздоровлення місцевого бюджету, на своєчасному оформленні господарства районів і правильній побудові райбюджетів» [459]. Запроваджувався винятково територіальний принцип: до районного бюджету мали входити усі видатки установ, підприємств районного значення, а також доходи місцевого рівня. Нова система формування бюджету унеможливлювала внутрішні перерахунки, тобто із районного в округовий бюджет. Кошториси районних бюджетів

складалися окремо, ухвалювалися за відповідною процедурою, а після цього зводилися до губернського та округового бюджетів самостійними витратними статтями. Порядок формування районних бюджетів був прозорий і зрозумілий: райвиконкоми, отримавши від округ контрольні цифри доходів і видатків, встановлювали термін для подання приходно-видаткового кошторису бюджетних установ. Райони офіційно перераховували до округового або губернського резервних фондів до 2% власних коштів.

12 вересня 1924 р. НКФ УСРР визначив перелік доходів і видатків для районних бюджетів. До фінансових джерел районних бюджетів було віднесено: пеню і вільну грошову готівку, орендну плату за землю, за використання рибних озер та ставків, ринкового місця, доходи від млинів, олійниць, круподерень, електростанцій, надбавки до сільгосподатку, з усіх видів промислового податку, з гужового транспорту, десятину від податку за використання фабрично-заводських приміщень і торгових помешкань, дачних будівель, судове мито, різні збори, місцеві штрафи [460]. Не кожен район мав розвинену промислово-торгівельну мережу, а перелічені джерела не задовольняли бюджетних видатків, які виявилися надто важкими для районних бюджетів. Вони утримували адміністративно-управлінські установи (райвиконком, райКНС, виконкоми сільрад), районну міліцію та кримінальний розшук, протипожежну охорону, комунальне господарство позаштатних міст, трудові школи і дитячі ясла районного значення, дитбудинки, профшколи, хати-читальні, школи ліквідації неписьменності, районні і сільські бібліотеки, сільбуди, заклади системи охорони здоров'я (амбулаторії, лікарні, медперсонал), забезпечували будівництво доріг та мостів, асигнували місцеву агрономію. Такий перелік витрат змушував місцеві фінансові органи вдаватися до «незаконних податків», а також до неоподаткованих джерел. 29 серпня 1924 р. ЦВК СРСР видав постанову «Про самообкладання населення для задоволення місцевих громадських потреб» [461], яка юридично дозволила додаткові побори з населення, щоб заповнити дефіцит районних бюджетів. На початку вересня 1924 р., спираючись на цю постанову, НКФ УСРР вимагав від

фінвідділів покласти край «...зловживанням, які мали місце за останні роки при здійсненні самообкладання населення» [462]. Так зване добровільне самооподаткування вже існувало і виявилось прихованою формою незаконного стягнення натуральної і грошової повинностей, які стали звичним явищем в українському селі 1920-х рр. Начальник Управління місцевих фінансів НКФ УСРР В.Храмов, готуючи директиви стосовно складання бюджету на 1924/25 р., визнав той факт, що половина шкіл Катеринославської губернії фінансувалася коштом місцевого населення [102, с.2], тобто за рахунок самообкладання.

Бюджетна самодіяльність районних органів влади в УСРР насправді давалася взнаки, тому що бюджети спиралися насамперед на внутрішні джерела доходів, яких постійно бракувало. А сам фінансовий план ухвалювали районні з'їзди рад [91, 463]. Обговорення самодіяльного статусу районних бюджетів свідчило про певну децентралізацію бюджетної системи, але не її реорганізацію, оскільки вона, як і раніше, охоплювала державний та місцеві бюджети. Самостійність і самодіяльність були категоріями економічно-фінансовими, а не політично-адміністративними, тому реальність доходів районних бюджетів визначала їх соціально-економічну ефективність.

Так, на Харківщині в 1923/24 р. податки у 15 обстежених районах становили від 55% до 84% доходів районних бюджетів. Водночас райвиконкомам удалося виконати бюджети лише на 83%. При цьому видатки на адміністративні потреби досягли 100% визначеного кошторису, а на соціально-культурні потреби – лише від 39% до 59% [91, с.19]. У бюджеті фонд зарплати становив 56% видатків, а реально він склав 72%. На виплату зарплат за перше півріччя було витрачено від 80% до 94% бюджетних коштів [91, с.20]. Райвиконкоми формували бюджет без дотримання реальних потреб сільських рад, тому в 1924/25 р. почали залучати до складання райбюджетів голів сільських рад, учителів, лікарів, агрономів, враховуючи кошториси сільських установ. Видатки надмірно дефіцитних бюджетів окремих районів перекладалися на суміжні районні бюджети. У 1924/25 р. на Харківщині було 67 районів, бюджет

яких становив 4,2 млн крб., що на 44% більше від попереднього року [104, с.34]. Третина районів мала бюджети від 66 тис. до 70 тис. крб. Майже половина бюджетів мали фінансове забезпечення нижче середнього рівня по губернії і лише 20% – вище середнього. За перше півріччя райони виконали річний бюджет на 55% від загальної суми. При цьому на соціально-культурні потреби витрачалася майже половина видатків районних бюджетів, але їх не вистачало для повного задовільнення реальних потреб сільських районів. Вражала висока питома вага податків, яка збільшувалася з року в рік. Зміцнення районних бюджетів за рахунок оподаткування населення – не кращий соціальний показник їх ефективності.

На Волині у 1923/1924 р. бюджети вищих адміністративно-територіальних одиниць обмежували самостійність нижчих за рангом бюджетів, вилучаючи частину їх доходів і перерозподіляючи кошти між бюджетними установами. Справа в тому, що у 1923/24 р. із 39 райбюджетів Житомирської округи десять були дефіцитними [118, с.2], оскільки несправедливо відбувався розподіл доходів між окремими бюджетами. Складним було бюджетне становище і на Полтавщині, де за перше півріччя 1923/24 р. районним бюджетам удалося зібрати 75% запланованих доходів, а видатки за цей самий час покрили лише 64% реальних потреб [119, с.3]. Основні витрати спрямовувалися на утримання закладів освіти та комунального господарства районів.

Перший районний бюджет Кам'янського райвиконкому на Київщині з'явився у 1923 р. Він був «куцим і дутим» і мав у першому півріччі 12% дефіциту [102, с.33]. На бюджетному утриманні перебували штатні працівники райвиконкому, сільських рад та промислові підприємства районного значення. У другій половині 1923/24 р. та у 1924/25 р. бюджет цього району залишався дефіцитним. У 1923–1925 рр. видатки цього районного бюджету на утримання адміністративних установ, на забезпечення органів міліції виросли удвоє, на фінансування освіти – у 2,5 рази. Але без допомоги бюджетних коштів лишилися соціальні заклади (будинки інвалідів, дитбудинки тощо). В районі

мешкало 66,2 тис. осіб, тому на одного мешканця припадало 5,7 крб. бюджетних коштів, на учня початкової школи 9 крб., а на лікарняного хворого 42 коп. [103, с.34].

Районні бюджети УСРР за 11 місяців 1923/24 р. виконали доходну частину на 56%, а видаткову на 48% [101, с.4]. Це був перший рік самостійного функціонування районних бюджетів, які не могли повноцінно утримувати обтяжливу адміністративно-господарську та соціально-культурні галузі сільських районів. На селі мешкало 23,6 млн осіб, а щорічний природний приріст сільського населення у 1924–1928 рр. становив пересічно 579 тис. осіб [427, с.19, 53]. Смертність була високою – помирала кожна друга народжена дитина, тому що в українських селах не діяли акушерські пункти, бракувало професійних лікарів. Населення зосереджувалося переважно в селах. Наприклад, Шевченківська округа у 1926 р. мала 1,1 млн осіб, із них у районах мешкало 97%, а кожен із 23 районів округи мав пересічно 52 тис. мешканців [464, с.1].

Радянська влада визнала необхідність розвитку роайонів та належного забезпечення їх педагогічним і медичним персоналом. Але адміністративна вертикаль влади була вибудована таким чином, що лєвова частка коштів, вилучених на місцях, зосереджувалася в центральних установах. Саме вони здійснювали перерозподіл коштів і фінансових джерел формування районних бюджетів. У 1923/24 р. районні бюджети мали 20%, а в 1924/25 р. 24% загальної суми місцевих бюджетів УСРР [465]. Та у районних бюджетах спостерігалось відставання соціально-культурних видатків від адміністративно-господарських.

31 травня 1926 р. ВУЦВК схвалив кошториси місцевих бюджетів на 1925/26 р. та визначив перспективи їх формування наступного року, вимагаючи дотримання «найсуворішої бюджетової дисципліни» з метою забезпечення районних бюджетів загальною сумою близько 100 млн крб. [456]. Насправді доходи районних бюджетів склали тоді лише 79 млн крб., із них 47% становили податкові і 28% прибуткові надходження [236, с.8–9]. Якщо проаналізувати

структуру видатків, то за рахунок неподаткових джерел утримувалися управлінські органи влади, а податкових коштів у бюджетах не вистачало для фінансування освіти і медицини. На їх потреби виділялося 54% усіх бюджетних коштів у районах. Серед позик, сума яких у 1925/26 р. склала 17 млн крб., доля державних дотацій сягала 60%. Податки становили 59,6% доходів районних бюджетів Полісся, а в решті регіонів залежно від виробничо-господарського потенціалу – від 41% до 49% [236, с.9].

У другій половині 1920-х рр. обсяги районних бюджетів УСРР поступово збільшувалися, тому що розширювалися повноваження місцевих органів влади. Так, якщо у 1925/26 р. їх видаткова частина становила 79,3 млн крб., то у 1926/27 р. – 114,1 млн крб. На 1927/28 р. планувалося 142 млн крб. [224, с.55]. Із 622 районних бюджетів УСРР у 1926/27 р. 477 мали бюджет від 100 тис крб. до 250 тис. крб. Більший бюджет мали лише 82 райони [239, с.6]. У 1927/28 бюджетному році реальна сума районних бюджетів досягла 122 млн крб., але порівняно з попереднім роком зменшилася кількість самих районних бюджетів, частина яких була віднесена до селищ міського типу, а 126 отримали статус міських. Суто районних бюджетів було 481. Статистичні установи подавали загальну статистику по 481 районному бюджету і по 126 бюджетах, які отримали статус міських. Тому разом вийшло 607 районних. Вражає кількість дефіцитних райбюджетів, у яких доходи не покривали видатки. Таких у 1926/27 р. було 48,4%, у 1927/28 р. – 47%, а на Поліссі – майже дві третини [224, с.55].

Прагнення економічно зміцнити районні бюджети супроводжувалося не фінансовими пільгами для них, а перерозподілом повноважень. Тому поступово обмежувались округові бюджети, а функціонально розширювалися районні. Наприклад, бюджет Полтавської округи у 1925/26 р. становив 6,4 млн крб., а на районні припадало 40% усіх коштів округи [120, с.31]. Структура доходної частини районних бюджетів Полтавщини залежала від податків, частка яких поступово зменшувалася. Так, за першу половину 1924/25 р. в Полтавській окрузі вони склали 63% бюджетних доходів, а неподаткові надходження – 14%. Але вже у 1925/26 р. податки становили 48%, відрахування з прибутків, мита,

збори – 34%. Видатки на соціально-культурні потреби не перевищували 39% суми районних бюджетів округи [120, с.32]. Співвідношення податкових і неподаткових джерел місцевих бюджетів було своєрідним критерієм їх фінансово-економічної зрілості і соціальної рівноваги, тому що основне податкове навантаження лягало на селянські господарства, промислово-торгові заклади непманів, кооперативні та комунальні підприємства районів. Адміністративно-інституційна самостійність районних бюджетів не завжди відповідала їх реальній фінансово-господарській самодіяльності. Адже недостатній економічний розвиток багатьох районів зумовлював дефіцит бюджетів. У 1926/27 р. прибуткова частина районних бюджетів досягла 110 млн крб., або 26,4% загальної суми місцевих бюджетів УСРР [241, с.33]. Якщо порівнювати доходи районних та округових бюджетів, то районні становили 82%, що свідчило про позитивну тенденцію їх зростання після ліквідації бюджетів губерній та губернських міст і оптимізацію перерозподілу фінансових джерел між округами та районами.

Фіскальна природа наповнення районних бюджетів у 1923–1929 рр. – факт переконливий і незаперечний. Видаткова частина цих бюджетів мала переважно соціокультурне спрямування, адже на їх утриманні перебували сільські райони з хаотичними формами господарювання та колосальними соціально-економічними проблемами. Видатки окремих районних бюджетів на різні заходи різнилися певними пропорціями, але тенденція до зростання питомої ваги фінансування соціально-культурного сектору районів і сіл УСРР була очевидною. (Див.: Додаток Г, табл. 3.8)

Отже, найбільша частина видатків районних бюджетів спрямовувалася на утримання адміністративних установ, особливо райвиконкомів, міліції та сільських рад, а також на забезпечення закладів народної освіти й охорони здоров'я. Це було характерною ознакою районних бюджетів протягом 1923–1929 рр. Водночас коштів явно було мало. Адже сільські райони покладалися винятково на власні фінансово-економічні ресурси. Зазначимо, що податки у 1926/27 р. склали 63% доходів районних бюджетів, а витрати на соціально-

культурні потреби 55%. Витрати районних бюджетів на душу населення були мізерними, незважаючи на збільшення загальної суми видатків на освіту та медицину наприкінці 1920-х рр.

Бюджетних коштів не вистачало для нормального функціонування навчальних та лікарняних установ. Наприклад, у районах Київської округи на соціально-культурні потреби у 1927/28 р. було виділено 2,2 млн крб. Але висновок НКФ УСРР був невтішний. «Загальний зріст асигнувань на культурно-соціальні потреби, – наголошувалося у висновку, – урахувуючи відсталість округи в справі шкільного й лікарняного будівництва на селі, треба визнати за недостатній, особливо щодо зросту їх в районному бюджеті» [466, арк.1]. Фонди зарплати збільшувалися швидше від видатків на соціально-культурний розвиток, які зменшилися порівняно з попереднім роком на 16%. Майже всі районні бюджети Вінниччини у 1927/28 р. мали дефіцит від 10% до 17% [467, арк.10]. Абсолютні цифри районних бюджетів в Україні щороку збільшувалися, але зростали і потреби, адже необхідно було вирішувати проблему загальної початкової освіти дітей, лікарняного забезпечення сільського населення, соціально-побутового розвитку сіл. Система освіти й охорони здоров'я на місцях справді виявилася народною, бо утримувалася коштом платників податків, а інколи сільських громад.

Активною формою соціальної участі українського села у формуванні місцевих бюджетів УСРР 1920-х рр. виявилось оподаткування селянських господарств, а пасивною – використання бюджетних коштів. Вони були неспівмірними, тому що на селянських податках трималася частина державного та місцевих бюджетів України, а цільове кредитування селянських господарств відбувалося за класовим принципом та мізерними долями, спрямованими переважно на усупільнений сектор. Організаційно-фінансова участь села у місцевих бюджетах розглядалася співробітниками Уповнаркомфіну у вересні 1922 р., але під кутом зору платника податків, а не створення самодіяльного сільського бюджету [78]. Положення «Про сільські ради» від 8 липня 1923 р., яким закріплювалися їх адміністративні межі та повноваження, також не

визначало сільські бюджети як структурні складові місцевих бюджетів [468]. Питання про поліпшення фінансування сільських рад за рахунок районних бюджетів розглядалося на першій і другій сесіях ВУЦВК у січні та у квітні 1924 р. Зарплата голови сільради становила тоді 11 крб. 20 коп. «На цю суму, – як висловився один з делегатів другої сесії, – він не може прожити і він може вдатися до злочину для отримання прожиткового мінімуму – на хабар» [206, с.19]. Оригінальне тлумачення мотивації отримання хабара, але матеріально-побутове становище голів сільрад було тоді справді жалюгідним.

Ідея створення сільських бюджетів виникла у зв'язку із впровадженням волосних бюджетів [106,108], які діяли переважно в РСФРР. Питання про участь сільських рад у формуванні районних бюджетів було порушено влітку 1924 р. начальником Управління місцевих фінансів НКФ УСРР В.Храмовим [82, с.3]. Фактично тоді лише «висувалося питання про найдрібнішу бюджетну одиницю» [81, с.3]. У вересні 1924 р. В.Храмов зазначав, що в більшості сільських рад існують лише приходно-видаткові книги – «...подібність сільського бюджету, куди записували надходження і витрати сільрад» [102, с.2]. Не заперечуючи проти надання сільрадам певних видаткових коштів, Наркомфін УСРР поки що не допускав функціонування бюджету сільрад поза районними бюджетами, навіть ініціював проведення їх ревізії. Четверта сесія ВУЦВК 8-го скликання (15–19 лютого 1925 р.) порушила питання про поглиблення диференціації бюджетної системи шляхом впровадження «сільського бюджету, бюджету сільради». Але обговорення відбувалося під теоретичним кутом зору, а не практичної «організації сільського бюджету» [209, с.64]. Сесія визнала за необхідне перейти до створення приходно-видаткових кошторисів сільських рад замість сільського бюджету. Сільські органи влади діяли, але для формування і функціонування їхніх бюджетів потрібно було визначити і знайти реальні джерела доходів.

Формально бюджети сільських рад існували у вигляді приходно-видаткових книг, до яких записували, а інколи і не фіксували, стягнення незаконних податків, зборів. У зв'язку з цим організаційне оформлення та

статусне самовизначення сільських бюджетів ставало дедалі актуальнішим. Перші «зразкові сільські бюджети» виникли шляхом їх експериментального впровадження у низці округ УСРР. Зокрема, Бердичівський окрвиконком запропонував виокремити «... у кожному адміністративному районі 5–6 сіл, у яких і здійснити самостійний сільський бюджет із тим, щоб на досвіді вивчити техніку проведення бюджетної практики цих виділених сіл, перейти з наступного 1925–1926 бюджетного року до сільського бюджету в усіх селах округи» [109, с.39]. Для експерименту було обрано Плисківський район, у якому мешкало 3,1 тис. осіб міського та 20,1 тис. осіб сільського населення, діяла одна з 4-х цукроварень, 16 дрібних підприємств харчо-смакової промисловості. Районний бюджет становив 77 тис. крб. із дефіцитом 12 тис. крб. Він був розрахований на 73 населених пункти, з них – 3 міста, 32 села і 38 хуторів [109]. Диференціація відбулася шляхом виокремлення заходів районного значення, бюджету районного центру і сільських бюджетів. Останніх було створено 26, тобто за кількістю сільських рад. Розпорядниками коштів сільських рад були голова сільської ради або секретар. Функції бюджетної комісії виконувала фінансова комісія сільрад, а доходами бюджету стали збори загсів та пеня з податків районного значення. Структура сільських бюджетів за джерелами їх доходів була такою: 0,2% становили борги попереднього року, 33,1% – неподаткові надходження, 48,7% – податкові, 18% – місцеві податки і збори [109, с.40]. Сільські бюджети виявилися дефіцитними. Покриття дефіциту відбувалося коштом районних бюджетів. При цьому їх видатки на освіту становили 57,2% витрат. Сільським радам бракувало коштів на найнеобхідніші потреби. Так, на засіданні Бюджетної комісії при ВУЦВК 13 вересня 1925 р. представники Криворізької округи говорили про те, що сільські ради не мають телефонного зв'язку, транспортних засобів, за браком коштів охороняють приміщення самотужки – чергуванням голів та секретарів рад [314, арк.37]. У 1925 р. в УСРР було 9193, а наприкінці 1920-х рр. близько 11 тис. сільрад [427, с.200]. Отже, сільські бюджети почали формуватися у 1924/25 р., але під організаційно-функціональним дахом районних бюджетів.

Перший досвід становлення сільських бюджетів було враховано у процесі розгляду місцевих бюджетів на 1926/27 р. Водночас Бюджетне управління НКФ УСРР звернуло увагу на те, що прибутково-видаткові кошториси сільських рад в межах 596–659 крб., а їх неподаткові доходи забезпечують земельні громади [192, арк.2]. Роль і місце земельних громад у розв'язанні соціально-економічних проблем села загалом досліджені [469], хоча їхні відносини з сільськими радами залишаються недостатньо з'ясованими. Прибутково-видаткові кошториси сільських рад, загальна сума яких у 1925/26 р. становила 614 тис. крб. (охоплено ними було лише 8,2% сільських органів влади) [413, арк.98], здебільшого встановлювалися райвиконкомом. Сільськими бюджетами у 1926/27 р. було охоплено близько 5% сільрад, в 1927/28 р. – кожен п'яту сільраду [224, с.56]. Загальна сума сільських бюджетів у 1927/28 р. становила 16,2 млн крб., а на одну сільраду припадало 11 тис. крб. Земельні громади забезпечували 2% коштів сільських бюджетів [224, с.63].

Виконуючи розпорядження ВУЦВК, НКФ УСРР 25 червня 1927 р. надіслав до районів обіжник «Про порядок складання й переведення в 1927–28 бюджетному році сільських бюджетів та сільських прибутково-видаткових кошторисів». «Сільські бюджети або прибутково-видаткові кошториси сільрад, – зазначалося в обіжнику, – складаються по всіх сільрадах, причому обсяг їх прав встановлюється РВКом відповідно до економічних умов даної сільради, беручи на увагу, що прибутково-видаткові кошториси мусять бути першим ступенем для утворення в майбутньому самостійного сільського бюджету» [470, с.31]. Циркуляр НКФ УСРР виявився першим офіційним документом, який юридично визнавав сільські бюджети. Ці бюджети створювалися спочатку у великих селах, які мали належні економічно-фінансові умови. Пізніше сільські бюджети виникли і в інших селах. Згодом усі сільські ради розподілилися на три групи. До першої належали ті, які мали середні економічно-фінансові можливості, тому на їхній бюджет покладалося утримання основної мережі сільських установ: шкіл, лікарень, амбулаторій, агрономічних ділянок, ветеринарних пунктів. Другу групу становили сільські

ради населених пунктів, де мешкало не менше 3 тис. осіб на сільраду. Вони склали кошториси з видатками на благоустрій сіл (будівництво шляхів, мостів, фінансування громадських установ та закладення фруктових садів тощо). Третю групу представляли сільради, у яких прибутково-видатковий кошторис був «витягом із протоколу» райвиконкомів про видатки районних бюджетів в межах конкретних сільських рад. Створення сільських бюджетів у 1927–1929 рр. в УСРР відбувалося в адміністративному порядку. Бюджетами було охоплено переважну більшість сільських рад: у 1927/28 р. 5,6%, у 1928/29 р. 32%, у 1929/30 р. 93% сільрад [471, 429]. Сталий сільський бюджет починає активно впроваджуватися з 1928/29 р., а його функції виконували прибутково-видаткові кошториси. Серед доходів податкові надходження становили 40–45%, дотації райвиконкомів – 15–17%, самообкладання, тобто надподаток із заможних селян – 10–12%, фінансово-матеріальна допомога земельних громад – 2–3% [471, арк.2]. У жовтні 1928 р. видатки бюджетів сільських рад склали 450 тис. крб., із них на утримання адміністративних установ – 28%, освітньо-культурних закладів – 45%, на господарські витрати – 24%, решта йшла на повернення боргів і створення запасних фондів [472]. Пересічний бюджет однієї сільради становив 3180 крб., а матеріальна допомога земельних громад складала 10% загальної суми сільського бюджету, враховуючи участь в агротехнічних заходах, землеустрої тощо. Прискорена «бюджетизація» сільрад наприкінці 1920-х рр. відбувалася з використанням адміністративного ресурсу. Наприклад, Управління місцевих фінансів НКФ УСРР, обстеживши бюджет Старобільської округи 1928/29 р., дійшло такого висновку: «Дефектом бюджету поточного року слід визнати те, що при його складанні не брало помітної участі суспільництво, зокрема нема жодних відомостей про обговорення окремих індивідуальних кошторисів на сільських сходах» [445, арк.2]. В окрузі було організовано 39 нових сільських бюджетів та 119 прибутково-видаткових кошторисів. Таким чином, бюджетами було охоплено 28% сільських рад округи. Але бюджети мали 6% дефіциту коштів. Частково він покривався за рахунок 183 тис. крб., які надійшли від земельних громад [445, арк.3]. На

Дніпропетровщині самостійні сільські бюджети були у 31% сільрад, а прибутково-видаткові кошториси – у 88% [443, арк.5]. У проекті постанови РНК УСРР «Про виконання місцевого бюджету України за 1928–29 р. та про місцевий бюджет України на 1929–30 р.» відзначалося масове створення сільських бюджетів, хоча «...окрвиконками та райвиконками ще не цілком здійснили повну передачу низовим радам наданих їм бюджетових прав» [443, арк.5]. Загальна сума сільських бюджетів досягла у 1928/29 р. 27 млн крб. Вони формувалися у переважній більшості сіл. На соціально-культурні потреби сільські бюджети витрачали 78% доходів. Створення сільських бюджетів як самодіяльних бюджетних одиниць завершило процес внутрішньої диференціації місцевих бюджетів УСРР. Наприкінці 1920-х рр. місцеві бюджети поділялися на округові, міські, районні та сільські, кожен із яких відрізнявся статусом і фінансово-господарськими правами.

Отже, перші експериментальні районні бюджети виникли одразу після адміністративно-територіального поділу у квітні 1923 р., а їх організоване впровадження розпочалося з 1923/24 р. Вони були самостійними, враховуючи адміністративний статус та встановлені фінансові джерела наповнення доходної частини, серед яких основними були податки юридичних та фізичних осіб. Отже, суто районні бюджети формувалися і діяли протягом 1923–1929 рр., а з вересня 1930 р. після адміністративно-територіальної реформи набули ознак основної ланки місцевих бюджетів, підпорядкованої центральним органам влади. Соціально-економічна ефективність районних бюджетів виявилася недостатньою. З одного боку, вони перебували на стадії організаційно-функціонального становлення. А з іншого, невідповідність доходів районних бюджетів видатків не додавала їм авторитету в очах сільського населення. Районні бюджети, якщо розглядати їх структуру видатків, були бюджетами соціально-культурних закладів, а не відповідного напрямку розвитку. Переважна частина коштів витрачалася на зарплату персоналу закладів соціально-культурної сфери. Тому мізерним було грошове утримання одного хворого в стаціонарних лікарнях, явно не вистачало грошей на установи

соціального забезпечення. Держава переклала на місцеві районні і сільські бюджети занадто багато обов'язків, не забезпечивши їх відповідними фінансовими джерелами, що спонукало місцеві органи влади до стягнення незаконних податків, зборів, здійснення самообкладання. Бюджети УСРР формувалися і функціонували за територіальним принципом. Але при цьому спостерігалася негативна тенденція: неспроможність губернських бюджетів вирішити соціально-культурні проблеми перекладалася на бюджети округ, а з них на районні, потім на сільські бюджети. Останні створювалися в адміністративному порядку і фінансувалися за рахунок доходів від податків селян та земельних громад.

Таким чином, дослідження нормативно-правових актів радянських органів влади, матеріалів офіційної і відомчої статистики, періодичної преси свідчить про функціонування в 1920-ті роки самостійних місцевих бюджетів в УСРР – губернських, округових, міських, районних, сільських. Кожен із них мав власну історію становлення та розвитку, хронологію, еволюцію фінансово-економічних джерел доходної частини та пріоритетів адміністративно-господарських і соціально-культурних видатків. Державний і місцеві бюджети представляли радянську бюджетну систему, функціонально взаємодоповнюючи один одного, але обслуговуючи соціально-політичні та господарські установи різного рівня. Інституційне розмежування державного та місцевих бюджетів відбулося у січні 1922 р., хоч сам термін «місцеві бюджети» виник у грудні 1921 р.

Формування місцевих бюджетів розпочалося із проголошенням непу, чим було започатковано децентралізацію господарсько-економічних відносин, яка виявилася базовою для розбудови бюджетної системи за адміністративно-територіальним принципом та функціонально-структурними ознаками. Термінологічно і юридично визначення «місцеві бюджети» зафіксоване у «Тимчасовому положенні про місцеві фінанси» від 12 листопада 1923 р., у «Положенні» 1926 р. Вони стали своєрідною «бюджетною конституцією» для функціонування місцевих бюджетів, завершивши основний етап інституційного

становлення місцевих бюджетів в УСРР. Важливим періодом функціонального становлення місцевих бюджетів стали 1921–1923 рр. Тоді було закладено базові принципи їх створення і формування. У другій половині 1920-х рр. відбувалося вдосконалення фінансових джерел місцевих бюджетів різного рівня, розширювалися їх повноваження і фінансові можливості за рахунок відрахувань від державних податків.

Упродовж 1921–1922 рр. основним джерелом доходів місцевих бюджетів були натуральні податки, а з 1922/23 р. – прибутки комунального господарства, які пересічно складали від 42% до 48% бюджетних коштів. Податкові надходження складали їхню третину. Фінанси місцевих бюджетів за 1923–1927 рр. збільшилися у 2,5 раза, але кожен бюджетний рік був із дефіцитом до 13%. Видаткова частина місцевих бюджетів зазвичай перевищувала доходну. Водночас спостерігалася відносна стабільність питомої ваги витрат на соціально-культурний сектор – більше третини бюджетних коштів. На розвиток комунальних підприємств витрачалося до 36%. Бюджетні витрати мали слабку соціально-економічну ефективність для населення, тому що від 50% до 71% коштів спрямовувалося на зарплату працівників бюджетних установ.

У 1921–1925 рр. основою місцевих бюджетів був бюджет губернії, через структурні підрозділи якого відбувалося фінансування усієї адміністративно-господарської та соціально-культурної галузі регіону. Їх формування розпочалося з місячних та квартальних фінансових планів розвитку. У 1922/23 р. вони досягли 80% довоєнного земського бюджету в українських губерніях. На початку 1920-х рр., коли фінансові джерела були розпорошені, централізоване їх використання відповідало часові, тому губернські бюджети були серед місцевих основними. Доходи і видатки бюджетів конкретних губерній суттєво відрізнялися, оскільки вони мали різні за потужністю фінансово-економічні джерела. Тому державний бюджет мав відповідний резервний фонд регулювання місцевих бюджетів. Перерозподіл коштів між бюджетами сприяв вирівнюванню фінансових можливостей бюджетів. Податкові доходи губернських бюджетів переважали неподаткові надходження,

а фонди зарплати «проїдали» переважну частину коштів. Видатки на освіту, лікарні, соціальне забезпечення в губерніях були різними, але адміністративні видатки були найбільшими серед так званих кволих бюджетів.

Губернські бюджети становила 64%, а округові 30% усіх фінансів місцевих бюджетів УСРР. Здійснена в УСРР адміністративно-територіальна реформа, у ході якої було ліквідовано губернії і запроваджено округи, супроводжувалася збільшенням видатків бюджетних коштів на розвиток комунального господарства. Водночас тимчасово до 20% зменшилися видатки на освіту, а на соціально-культурну сферу виділялася третина бюджетних коштів округ.

Визначення «міський бюджет» застосовували для виокремлення бюджетів міст та селищ міського типу (в тому числі губернські, округові і районні центри), позаяк існувала відмінність між адміністративно-територіальною та фінансово-господарською складовими будь-якого бюджету. У 1923 р міські бюджети здобули статус самостійних стосовно до інших бюджетів. Вони підпорядковувалися міськвиконкомам, а з їх ліквідацією – райвиконкомам. Доходи від комунального майна і прибутки комунальних підприємств становили від 60% до 70% міських бюджетів, а податки – п'яту частину. Однак на розвиток комунгоспу витрачалося більше коштів. Витрати на освіту та соціально-побутове забезпечення досягли 30% суми міських бюджетів.

Районні бюджети з'явилися у квітні 1923 р., хоча у 1921–1922 рр. їх попередниками були повітові та волосні бюджети (останній формально). Протягом другої половини 1923 р. районні бюджети пройшли експериментальне випробування в окремих губерніях, а з січня 1924 р. їх почали практично впроваджувати в УСРР. Податки складали від 55% до 80% доходів районних бюджетів. Структура і розміри видаткової частини районних бюджетів визначали їх соціально-економічну ефективність. На районні бюджети було покладено фінансове утримання усієї адміністративно-господарської та соціально-культурної мережі, але хронічно бракувало коштів.

Вони призначалися переважно для зарплати бюджетникам, а не для пріоритетного фінансування соціальної галузі (будівництво шкіл, лікарень тощо).

Ідея створення сільських бюджетів виникла у 1922 р., але вона не знайшла свого вирішення у формі волосного бюджету. Початковою організаційною формою сільських бюджетів стали прибутково-видаткові кошториси сільрад, які активно практикувалися у 1924 р. Відносно самостійні сільські бюджети почали масово впроваджуватися з червня 1927 р. Наприкінці 1929 р. 93% сільських рад УСРР мали свої бюджети. Бюджети великих сіл мали статус самостійних, враховуючи їх фінансові надходження. Але значна частина сільських бюджетів була функціональним додатком районних, навіть діяла за їх розпорядженням.

Губернські, округові, районні, міські та сільські місцеві бюджети становили організаційну ланку єдиної бюджетної системи в УСРР. Але місцеві бюджети того чи іншого адміністративно-територіального рівня мали самодіяльний інституційний статус, тому що їхніми фінансовими джерелами були місцеві податки, прибутки комунальних підприємств. Дотації з державного бюджету для погашення дефіциту місцевих бюджетів не впливали на їхній адміністративно-територіальний та функціональний статус.

РОЗДІЛ 4

СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ ДЖЕРЕЛА ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ

4.1. Походження та фіскальна характеристика «податкового бюджету»

Доходи державного бюджету формувалися за рахунок оподаткування фізичних та юридичних осіб, тобто сільського і міського населення, прибутків торгово-промислових підприємств. Вони підлягали перерозподілу через соціально-економічні статті республіканського та федеративного (союзного) бюджетів. Об'єднання фінансових установ УСРР та РСФРР не усувало суперечок між ним стосовно джерел наповнення доходної частини бюджету, особливо у 1920 р. [473]. Радянський уряд вишукував додаткові «вільні кошти», запроваджуючи фінансову систему державних позик у непманів та населення [474]. Система продподатку, як свідчать сучасні наукові праці [475, 180], виявилася тоді надто обтяжливою і репресивною, а в умовах голоду та спаду сільськогосподарського виробництва – нестерпною фіскальною натуральною повинністю.

Досліджуючи роль і місце податків у формуванні доходної частини державного бюджету, варто уникнути з'ясування відмінностей між розверсткою та продподатком, а зосередившись на структурно-функціональних проблемах податкових надходжень до бюджету УСРР. Тому не історія формування податкової системи в УСРР 1920-х рр., а її роль у забезпеченні доходів бюджету республіки є одним із важливих завдань означеного наукового дослідження. Необхідно вивчити взаємодію основних видів податків, щоб виявити економічну спроможність народного господарства у фінансуванні державного бюджету, з'ясувати соціальне і фіскальне підґрунтя українського «податкового бюджету».

До проголошення непу система «старорежимних грошових податків» була фактично зруйнована, натомість діяли різні побори у формі конфіскацій, реквізицій та експропріацій продуктів, майна, коштовностей. Ліквідація

податкового і митного та перехід до емісійного, не забезпеченого товарами, випуску паперових грошей, джерел наповнення бюджету негативно позначилися на загальному розвитку економіки, зумовлювали хронічний дефіцит «твердих» бюджетних коштів. Скасування розверстки та запровадження натурального податку у березні 1921 р. поклали початок відродженню товарно-грошових відносин. Держава розпочала денаціоналізацію дрібних промислових підприємств, повернула кооперацію, приватні форми торгівлі, кустарні промисли, сподіваючись на активізацію економічного життя суспільства. Одночасно із новими організаційно-господарськими нормами державного, кооперативного і приватного підприємництва формувалася податкова система, яка значною мірою забезпечувала доходи бюджетної системи УСРР, а з 1924 р. МАСРР [476], яка була у її складі.

Терміни «податкова система», «радянська система фінансів», «бюджетна система», які виникли у 1920-ті роки, мали тісні причиново-наслідкові зв'язки, хоча відрізнялися змістом. Відомий дослідник радянської грошової системи Л.М.Юровський використовував визначення «податкова система» і «система податків» [31,с.140], які, очевидно, не тотожні. Перше охоплювало державний інститут податкової виконавчої влади, починаючи від податкового управління Наркомфіну УСРР і завершуючи фіскальними установами на місцях. Визначення «система податків» означало конкретні податки, їх галузеве застосування для стягнення коштів з метою наповнення державного і місцевих бюджетів. Прагматичним за функціональним спрямуванням є інше визначення Л.М.Юровського – «податкові надходження бюджету» [31, с.141]. Отже, термін «система податків» означав насамперед формальний перелік чинних видів оподаткування юридичних і фізичних осіб і водночас складний фінансово-економічний механізм мобілізації коштів та їх спрямування до бюджетів. Організаційно-функціональне оформлення системи податків відбулося у 1921–1923 рр., упродовж яких співіснували два основних види податків – натуральні і грошові. За змістовими та соціально-економічними характеристиками в УСРР існували такі податки: промисловий, продовольчий, трудовий, грошовий,

загальногромадянський, прибутково-майновий, єдиний сільськогосподарський, подвірньо-грошовий, єдиний натуральний, орендно-рентний, податок з надприбутку та непрямі податки (мити, акциз, позики, гербовий збір) [65]. Здійснення грошової реформи та обмеження емісії мали вирішальне значення для поступового усунення натуральних податків і поширення грошової форми їх стягнення.

Співіснування на початку 1920-х рр. натурального і грошового податків ускладнювало підрахунок їх дольової участі у формуванні доходної частини державного бюджету, особливо в умовах його помісячного та поквартального розвитку. Для вичерпного і системного з'ясування питомої ваги податкових джерел серед доходної частини державного бюджету 1922/23 р., його натурального і грошового еквіваленту варто звернутися до офіційних статистично-економічних звітів фінансових органів УСРР. Тоді використовували навіть визначення «повний доходний бюджет України», складовими частинами якого були: звичайні доходи, надходження від кредитних операцій, надзвичайні ресурси. До останніх належали грошові і натуральні податки, прибуткові джерела. Грошові податки у 1922/23 р. становили 31 млн крб., а сума податків на українську продукцію за межами УСРР (акциз) – близько 11 млн крб. Отож загалом грошові надходження до бюджету досягали 41,6 млн крб. Вартість натурального продподатку, використаного в УСРР, становила 58 млн крб, а вивезеного до РСФСР – 17 млн крб. [232, с.24]. Загалом натурально-грошовий податок у радянській Україні досягав 120 млн крб. і використовувався для обслуговування республіканського державного бюджету та частини федеративного бюджету РСФРР. Натуральний податок переважав, тому що гроші у 1922 р. були знецінені.

Визначення загальної суми доходу державного бюджету в твердому еквіваленті, тобто в золотих карбованцях, ніяк не стосувалося фізичних золотих рублів. Прямі податки, тобто промисловий, продовольчий, прибутково-майновий, посіли у 1922/23 р. 26% доходної частини бюджету, а разом із

непрямими податками і різними митами становили 38%. [210, с.18]. Натурально-продовольча складова прямих податків досягала 73%, а решта покривалася грошима. З чисто податковими надходженнями могли змагатися доходи від транспорту і зв'язку, які становили 25% загальнодержавного бюджету, а доходи промислових підприємств та інших закладів давали лише 4,5%. Подібна система мобілізації матеріально-фінансових ресурсів відповідала принципам періоду «воєнного комунізму». На душу населення припадало 4 крб. золотом загальнодержавних доходів від податків і зборів, а разом з іншими джерелами – понад 10 крб. Але цифри ці свідчили не про соціальну ефективність державного бюджету, а, швидше, про соціальний тягар для платників податків. Заступник наркома фінансів УСРР М. Владимиров бачив два шляхи регулювання держбюджету: «збільшення податкового тягара» або його «соціальний перерозподіл» між юридичними та фізичними особами за класовим принципом [477]. Застосування карально-репресивних методів стягнення податків було тоді звичною справою для фіскальних органів радянської влади.

Натуральні податки, обсяги яких вимірювалися у пудах жита, справді переважали над грошовими надходженнями до бюджету. За підрахунками Ф. Несмелова, який аналізував п'ятирічний досвід податкової політики в УСРР, сума податкових і неподаткових надходжень у 1921–1924 рр. виросла вдсятеро, здебільшого за рахунок прямих податків. Основне податкове навантаження припадало на селянські господарства, для яких, незважаючи на голод, встановлювали непосильні ставки натурального податку. Соціально-економічну катастрофу 1921–1922 рр., спричинену наслідками посухи і продрозкладки, достатньо висвітлено в науковій літературі [477, с.10], тому варто зосередитися на предметі означеного дослідження. За підрахунками Ф. Несмелова, загальна сума продподатку дорівнювала 82 млн житніх пудів, а єдиного натурального податку у травні 1923 р. – 91 млн пудів, хоча продовольча кампанія 1923 р. на території СРСР дала 429 млн пудів [65, с.8]. Із них в УСРР зібрали 117 млн пудів. До державної скарбниці надійшло 278 млн

пудів, які склали своєрідний натуральний кредит для бюджетних установ. На бюджетні потреби України у 1922/23 р. виділили 47,6 млн пудів, тобто 41% від зібраного продподатку, грошовий еквівалент якого становив 19 млн крб. [234, с.28,29].

Кошти, зібрані в УСРР шляхом оподаткування фізичних та юридичних осіб, розподілялися між республіканським та федеративним бюджетами. Тогочасні фахівці бюджетної справи використовували терміни «радянський облік усіх доходів України» і «диференціація державного бюджету на бюджети СРСР та республіканські» [226, с.8]. Ці терміни почали використовуватися у другій половині 1923/24 р. Хоча процеси перерозподілу коштів між республіканським і федеративним бюджетами відбувалися ще до створення союзної держави. При цьому у видатках значно прозоріше поставали відмінності бюджетів, а у доходах вони були дещо завуальовані. Радянський уряд визнав основні податки загальнодержавними, тож їх, незважаючи на територіальне стягнення в УСРР, розподіляли у Москві. У 1922/23 р. УСРР забезпечувала третину доходів державного бюджету СРСР від прямих податків, 28% сільгосподатку, 44% промислового, 15% прибуткового [235, с.4]. Кошти від них перерозподілялися за основними статтями видатків, які у 1922/23 р. встановлювалися в Москві. Факт визнання цих податків загальнодержавними і вилучення їх в УСРР мав ознаки безпечеліційного втручання в економічне життя суверенної радянської республіки, якою вона формально була за конституцією.

Стягнення податків в УСРР у 1922 р. відбувалося динамічно. З вересня по грудень вони сумарно збільшилися у 20 разів. У березні 1923 р. прямі і непрямі податки давали майже половину бюджетних доходів [478]. Отже, збільшення податкового тиску ставало вагомим джерелом формування державного бюджету. Абсолютні цифри податків подавалися статистикою у радянських знаках зразка 1923 р., а також по золотому курсу. Їх співвідношення у 1922/23 р. становило десять до одного. Наприклад, у жовтні – грудні 1922 р. доходи

державного бюджету УСРР склали 61,2 млн крб. радянськими знаками, тобто 6,1 млн крб. золотом, у другому кварталі того самого бюджетного року (січень – березень 1923 р.) – відповідно 242,2 млн радянськими знаками 1923 р. і 24,2 млн крб. золотом. Зазначимо, що 43% податкових надходжень припадало на Харківську та Київську губернії, а 33% – на Одеську, Подільську та Полтавську губернії. Виконання податку свідчило про зміцнення «бюджетної дисципліни», яка забезпечувалася адміністративно-каральними методами впливу на платників (описи майна, штрафи). Уже в лютому 1923 р. податки за перший і другий квартал (жовтень 1922 р. – березень 1923 р.) 1922/23 бюджетного року було зібрано у розмірі 104% до плану [210, с.12]. Поквартальне зростання прямих податків на душу міського населення збільшилося у 2,5 раза, сільського – у 2 рази і коливалося від 2 крб. 28 коп. до 6 крб. 41 коп. на особу, засвідчуючи тенденцію наростання податкового навантаження на громадян УСРР – основних платників податку та утримувачів бюджетних установ.

Податкова політика радянських органів влади, крім економічно-фінансового забезпечення бюджетів та різних натурально-грошових фондів, підпорядковувалася класовим завдання більшовиків, виконувала регулятивну соціально-політичну функцію, спрямовану на обмеження «непманської буржуазії», приватного сектору економіки. Наркомфін УСРР постійно доповідав у ЦК КП(б)У про стан виконання податків. Так, у «Доповіді про підсумки податкової роботи на Україні за 23/24 бюджетний рік» С.М.Кузнєцова, поданої до ЦК КП(б)У, названо загальну суму зібраних в УСРР податків – 197 млн крб. Із них непрямі становили 50,1%, а прямі – 42,2% [384, арк.72]. Останні стосувалися кожного дієздатного двору, торгового закладу і приватного промислового підприємства, а також державних установ. Отже, радянська держава обрала основним джерелом доходів бюджету податки, оскільки велика промисловість, обороти зовнішньої та внутрішньої торгівлі не давали належної суми прибуткових відрахувань до бюджету на початку 1920-х рр. Високий відсоток непрямих доходів зумовлювався надходженням акцизу, митного та гербового зборів, які осідали в касах Наркомфіну СРСР. У

пояснювальній записці керівника Фінансово-економічного бюро НКФ УСРР А.Гринштейна до ЦК КП(б)У зазначалося, що «...головна маса акцизів з цукру або вноситься Сахартрестом до Москви, або ж там і відтермінується» [384, арк.36]. Доповідні записки радянських фінансових органів до партійних структур переконливо свідчать про подвійне податкове навантаження на українських платників, оскільки значну частину зібраних в УСРР коштів перераховували до союзного бюджету. Так, у 1922/23 р. в УСРР надійшло 75,6 млн крб., у 1923/24 р. – 99,7 млн крб., у 1924/25 р. – 134,6 млн крб. акцизу [384, арк.1]. Ці кошти у рази перевищували доходи бюджету УСРР, але левову частку їх відраховували на так звані загальносоюзні потреби.

Структура доходної частини державного бюджету, якщо виокремити її натуральну і грошову складові, змінювалася на користь останньої. Так, у 1921/22 р. натуральна частина посідала 55%, у 1922/23 р. – 11%, у 1923/24 р. – 3%. Грошова складова відповідно збільшилася з 45% до 97% [75, с.36]. Бюджетний рік 1923/24 р. характеризувався переходом від натурального до єдиного сільськогосподарського податку, стягнення якого відбувалося на 80% грішми, а з 1 січня 1924 р. винятково у грошовій формі. Протягом першої половини 1920-х рр. частка податків у доходах державного бюджету УСРР змінювалася залежно від економічного розвитку. Так, у 1921–1922 рр. податки становили 45% доходної частини державного бюджету, у 1924/25 р. – 40% [75, с.37], тому що погіршилася загальна економічна ситуація, зумовлена спадом сільськогосподарського та занепадом промислового виробництва. Використання примусово-адміністративних методів також впливало на динаміку надходження від продподатку. Зменшення питомої ваги податків у 1922/23 р. та 1923/24 р. пов'язано з ліквідацією деяких видів натурального податку та гужової повинності, а також із переходом до єдиного сільгосподатку, коли окремим соціальним групам селян було надано «класові» пільги. Певна частина селянських дворів і приватних підприємств приховували економічні джерела оподаткування і взагалі ухилялися від сплати податків. Недостатньо активною була і робота фінінспекторів та податкових служб. У

своєму інтерв'ю (січні 1924 р.) начальник податкового управління НКФ УСРР закликав до застосування жорстких методів у податковій політиці. «Існують підстави вважати, – зазначав він, – що найбільш глитайський елемент непу, елемент спекулятивний, податкового навантаження не несе, а якщо і несе, то у винятково незначному обсязі, ухиляючись всілякими способами від сплати податків. Ретельне вивчення груп платників і поділ їх за соціальним складом має бути покладено в основу подальшої роботи, і до груп, соціально та економічно нам ворожих, мають бути застосовані найжорстокіші репресії» [479, с.7]. Отже, незважаючи на примусові заходи та їх застосування, платники податків не виявляли особливої активності, оскільки їм доводилося сплачувати до десятка державних і місцевих податків, позик, страхових внесків тощо.

Українські платники податку, а це переважно селяни та мешканці міст, відігравали основну роль у наповненні республіканського та союзного бюджетів, тому що прямі податки спрямовувалися переважно на потреби державних установ. Більшовицькі політично-ідеологічні постулати визначали пріоритетність класового принципу оподаткування. При цьому враховувалося те, що сільське господарство представляли селяни, а торгівлю та промисловість три базових соціально-економічних уклади – державний, кооперативний, приватний. Селяни і непмани, які не мали від держави належної підтримки, намагалися уникнути грошової повинності. Водночас зібрані за рахунок оподаткування кошти свідчили про фіскальний пріоритет податкової політики. Вони становили дві третини доходів бюджету [384, арк.72]. Щоправда, у «Звіті про виконання розпису державних доходів і видатків УСРР за 1923/24 бюджетний рік» згадується значно менша цифра коштів, зібраних за рахунок податків, – 65,8 млн крб. [226, с.7]. Водночас Наркомфін УСРР суму податкових надходжень до бюджету визнав у розмірі 102 млн крб. [235, с.6]. Розбіжності у цифрах, очевидно, пов'язані з тим, що мова іде про усі податкові надходження або ж про ті, що надходили до державного бюджету УСРР чи загальносоюзного бюджету. У зв'язку з цим виникає питання дольового значення українських податків у формуванні державного бюджету УСРР та

єдиного загальносоюзного бюджету. Спробу з'ясувати це у свій час здійснили співробітники фінансово-економічного бюро НКФ УСРР та фінансово-бюджетної секції Укрдержплану. Визнаючи «федеративний зв'язок» України із «Союзом Республік», вони підкреслювали, що загальносоюзні доходи і видатки «...повинні бути за певною ознакою розподілені між усіма республіками, які входили до Союзу» [235, с.4]. При цьому базовою ознакою розподілу було обрано кількість населення у республіці. Тому всі загальносоюзні доходи, які припадали на долю УСРР, становили 20%. Насправді ключ до розв'язання питання про місце УСРР у формуванні союзного бюджету (а відтак і для з'ясування мізерних доходів республіканського бюджету) полягав у централізованому перерозподілі загального фінансового пирога. Наркомфін УСРР, підготувавши звіт про виконання бюджету за 1923/24 р., зазначав, що «...федеральні розрахунки, за фактичної наявності в нашому Союзі федеративної побудови загальнодержавного бюджету, мають не реальне, а лише методологічне значення» [226, с.8]. На думку фахівців, федеральні доходи УСРР лише прогнозувалися, виходячи з питомої ваги України в економічному розвитку СРСР та наявної кількості населення. А реально із усієї суми зібраних державних податків в СРСР в 1923/24 р. на долю України припадала третина. Отже, центральні фінансові установи розподіляли фінансові джерела на власний розсуд, виходячи із інтересів союзної держави. Ця обставина була основною причиною розбалансованого республіканського бюджету, який постійно мав дефіцит. Не дивно, що доходи республіканського бюджету УСРР у 1923/24 р. склали 13 млн крб., а видатки – 48 млн крб., дефіцит становив 35 млн крб. Він покривався за рахунок союзного бюджету [226, с.8], який на третину був сформований із податків, зібраних в УСРР.

Державні податки становили відносно помірну частку національного доходу, який у 1920-ті роки інколи ототожнювали з народним. За визначенням С.Г.Струмліна, народний дохід становив загальну суму матеріальних благ, створених народом за конкретний рік [480]. Доходна частина державного і місцевих бюджетів УСРР у 1925–1928 рр. коливалася від 2,7% до 3,8%

загальної суми народного доходу [219, с.5]. Його структура була представлена різними фінансово-економічними джерелами та матеріальними ресурсами. Із них половину давало сільське господарство, п'яту частину промисловість, а торгівля, яка забезпечувала 341 млн крб., посідала третю сходинку [481]. Податкова політика була зорієнтована на реальний стан розвитку провідних галузей економіки. Громадяни УСРР протягом 1925–1928 рр. сплачували від 10 крб. до 19 крб. податків на особу [55]. Сплачуючи від 10 крб до 20 крб. податку, його платники наповнювали державний бюджет, хоча не кожен із них отримував від держави відповідні соціально-культурні послуги.

Неп сприяв відродженню економіки, але її галузі розвивалися нерівномірно, відставали велика державна промисловість та зовнішня торгівля. Набагато швидше розвивалися легка промисловість, кустарно-ремісничє виробництво, приватна торгівля, сільськогосподарське сімейно-трудове підприємництво, власне, не соціалістичний, а приватний сектор економіки, який радянська влада в перспективі мала ліквідувати. Цей сектор був важливим внутрішнім інвестором державного бюджету УСРР. Статистично-економічні розрахунки переконливо доводять домінуючу роль приватного сектору економіки у доходах республіканського бюджету. (Див.: Додаток Д, табл. 4.1)

Варто зазначити, що на долю приватного сектору припадало лише 32,7% капіталів УСРР, із них третина зосереджувалася у сільському господарстві [481, с.27]. Тому українські селяни виявилися основними постачальниками держбюджету. Фінансово-економічне обмеження приватних підприємців у містах і селах УСРР в 1920-ті рр. достатньо висвітлено в історичних дослідженнях [170]. Воно, як свідчать дані таблиці, супроводжувалося поступовим згортанням їхньої участі у формуванні доходів державного бюджету.

Функціонування в УСРР установ та підприємств, які перебували на утриманні федеративного, а згодом союзного бюджету, ускладнювало з'ясування дольової участі республіки у формуванні реальних доходів власного

державного бюджету. За умов існування натурального та грошового податків до 1923 р. включно було складно зрозуміти матеріально-фінансові потоки, розподілом яких займалися різні урядові установи. Розмежування бюджетних прав центру та союзних республік, а з іншого боку, регламентація їх участі в бюджетних доходах та впровадження грошової форми податку створили реальну основу для належного обліку. Розподіл доходів союзного бюджету по республіках свідчив про його республікансько-територіальну структуру. Так, у 1923/24 р. доход бюджету СРСР склав 1,8 млрд крб., із них на долю УСРР припадало 325 млн крб. [75, с.57]. Хоча, за підрахунками професора О. Раєвського, доходи загальносоюзного бюджету в УСРР у 1923/24 р. склали 347,2 млн крб., у 1924/25 р. – 441,6 млн крб. Водночас, як зазначав О. Раєвський, український бюджет базувався на звичайних доходах [42]. Визначення «звичайні доходи» стосувалося чотирьох базових бюджетних джерел: прямих податків, непрямих податків і мита, надходжень від прибутків транспорту та зв'язку, відрахувань від державного майна та промислових підприємств. «Надзвичайними доходами» вважалися ті, які могли виникнути поза прогнозом звичайних (позики, субсидії державного банку, кредити). У 1922–1925 рр. звичайні доходи становили 95% усіх доходів державного бюджету УСРР. У союзному бюджеті їх питома вага була нижчою і коливалась від 65% у 1922/23 р. до 90% у 1924/25 р. Податки у доходах бюджету УСРР мали таку динаміку: у 1922/23 р. – 37,2%, у 1923/24р. – 28,7%, у 1924/25р. – 30,5% [42, с.19]. За цими відсотками зосереджувалися значні суми коштів, які не завжди потрапляли за призначенням. Так, загальна сума доходів державного бюджету радянської України у 1923/24 р. становила близько 3% доходів союзного бюджету, а у 1924/25 р. – 17,4% [482]. Таке зростання відбулося тому, що з 28 жовтня 1924 р. розпочалося відрахування державних податків на користь республіканських бюджетів «Із цього співвідношення двох бюджетів, – зазначав на початку 1925 р. О. Раєвський, – з усією очевидністю випливає повна залежність державного господарства України від загальносоюзного бюджету. Це цілком зрозуміло, позаяк при централізованій розбудові нашого

бюджету союзний бюджет фінансує найбільш важливі завдання загальнодержавного масштабу, а республіканському бюджету належить обслуговування господарських та культурних потреб республік» [482, с.12]. Фактично, державна промисловість, транспорт, зв'язок, акціонерно-торгові підприємства в УСРР, які мали статус союзних, перераховували кошти до відповідного бюджету, відтак на її території діяли два бюджети, а їх доходи формувалися за рахунок податків та інших фінансових джерел республіки. Наприклад, прямі і непрямі податки у 1923/24р. склали в СРСР 698 млн крб., із них 24% становили ті, що були зібрані в УСРР [483]. За іншими підрахунками сума сільськогосподарського податку в УСРР становила у 1923/24 р. 43% його союзного обсягу [234, с.39]. Фактично селяни радянської України утримували власним коштом союзні бюджетні установи в УСРР.

Уніфікація податково-бюджетної сфери в СРСР, проведення грошової реформи, а також закріплення джерел доходів за республіканським та союзним бюджетами надали бюджетним відносинам певної системності. 29 жовтня 1924р. союзний уряд юридично заклав механізм дольового відрахування від загальносоюзних податків, зібраних в УСРР, на користь республіканського бюджету: 45% – від сільськогосподарського податку, 25% – від промислового, 26% – від прибуткового [219, с.11]. Решта залишалася для фінансування союзних відомств на території УСРР. У 1925/26 бюджетному році відрахування від трьох основних податків, зібраних в УСРР, досягли 90% її територіальних фінансових надходжень [219], але після розрахунку з місцевими бюджетами. Перегляд відсоткових ставок торкнувся також і непрямих податків (акцизу, мита), що позитивно позначилося на доходах республіканського бюджету. Пропозиції щодо розподілу державних доходів республіканського бюджету УСРР вносив Раднарком республіки. Вони розглядалися на Бюджетній комісії та сесіях ВУЦВК. Так, державний бюджет УСРР 1924/25 р. склав 71,3 млн крб., що на 65% більше порівняно із бюджетом попереднього року. У жовтні 1924 р. відбувалося виокремлення прав фінансово-контрольних установ СРСР та УСРР у справі бухгалтерського обліку, що сприяло поліпшенню фінансово-

бюджетної статистики. Виявилося, що податкові джерела склали 58%, а неподаткові – 31% доходів бюджету УСРР, що у 4 рази перевищували їх загальну суму за попередній бюджетний рік. Якщо у 1923/24 р. дефіцит становив 70,2%, то у 1924/25 р. – 10,3%. Зазвичай він покривався із союзного бюджету [226, с.11,12]. Справа в тому, що у 1923/24 бюджетному році УСРР отримувала до бюджету в повному обсязі лише надходження від рентного податку, а також збір зі спадщини. Решта надходжень від податків відбувалася за дольовим коефіцієнтом. Таким чином, зрозумілою стає фінансово-економічна природа високого дефіциту бюджету в 1923/24 р. Визначення норм відрахування державних податків на користь республіканського бюджету підвищило його доходну частину на 53% [226, с.13].

Зведений державний бюджет УСРР 1925/26 р. значною мірою спирався на норми відрахувань так званих загальнодержавних податків в УСРР, тому показники його доходної частини суттєво відрізнялися від попередніх років. Так, Раднарком УСРР пропонував до зведеного українського бюджету внести й податкові надходження на суму 121 млн крб., але ЦВК СРСР затвердив лише 112 млн крб. [218, с.12]. 7 жовтня 1927 р. президія ВУЦВК заслухала доповідь РНК УСРР про виконання бюджету за 1925/26 р., у ході якої було визначено суму його податкових надходжень – 117 млн крб. [228, с.12]. Отже, після певної децентралізації перерозподілу податкових джерел їх питома вага у бюджеті УСРР виросла, хоча, з іншого боку, в середині 1920-х рр. значно оперативніше працювала також податкова система.

Загалом поряд зі зростанням питомої ваги відрахувань від так званих загальносоюзних податків на території УСРР до республіканського бюджету фактично збільшилися обсяги усіх фінансових джерел доходів державного бюджету, особливо неподаткових, які протягом другої половини 1920-х рр. почали переважати. (Див.: Додаток Д, табл. 4.2).

Кожен вид податку, як окреме фінансове джерело бюджету, розкриває безпосередню участь соціально-професійних груп суспільства у його

формуванні. Будучи платниками подвірного, подушного чи будь-якого іншого податку, юридичні і фізичні особи поставали суб'єктами бюджетного процесу, а об'єктом вони були у випадку споживання, тобто отримання державних послуг.

У таблиці до розділу «інші джерела» внесено неподаткові надходження від державного бюджету (субсидії на покриття дефіциту, кредити). Загальна сума податкових коштів у республіканському бюджеті, як свідчать дані таблиці, суттєво виросла якраз тому, що збільшилися відсотки відрахувань на його користь. Водночас податкові джерела становили більше третини його доходної частини. Проте неподаткові джерела у 1924/25 р. склали своєрідну функціональну конкуренцію податковим, тому що для УСРР почали повертати більше гербового збору, акцизу тощо.

В економічній літературі 1920-х рр. до податкових джерел бюджету, як уже зазначалося, зараховували сільськогосподарський, промисловий, прибутковий, рентний податки та мито, збори, позики, акциз. Відтак сума їх надходження суттєво збільшувалася. Так, у 1925/26 р. податки становили 63,7%, у 1926/27 р. – 65,5% бюджетних доходів, а разом із іншими грошовими стягненнями – 77,3% та 78% [218, с.26]. Решту становили відрахування із прибутків промисловості та торгівлі. Перелік податків містив у 1925/26 р. близько 10 назв, які безпосередньо стосувалися прибуткової частини бюджету (єдиний сільськогосподарський, промисловий, прибутково-майновий, зрівняльний, прибутковий із державних, кооперативних підприємств, рентний, одноразовий, податок зі спадщини тощо). Три податки (сільськогосподарський, промисловий та прибутковий) стосувалися конкретних платників, а інші – діяльності підприємств. Водночас податкова складова доходів державного бюджету була основною, що переконливо доводить їх фіскальну природу.

Наприкінці 1920-х рр., якщо не брати до уваги акцизу та мита, податки залишалися основним джерелом державного бюджету республіки і склали у 1927/28 р. 72% його надходжень [215, с.5]. У наступному бюджетному році

суттєво виросли обсяги промислового податку, зумовлені не відбудовними процесами у промисловості, а контрольними цифрами темпів індустріалізації. Податкові прибутки у 1928/29 р. досягли 74,4% загальної суми доходів державного бюджету УСРР [219, с.5]. У звіті Наркомфіну УСРР про виконання державного бюджету УСРР за 1928/29 р., який розглядався на спільному засіданні РНК УСРР та ВУЦВК 25 травня 1930 р., загальну суму податкових надходжень до бюджету визначено у обсязі 228 млн крб.[219, с.12]. Невипадково у 1929 р. в українських селах відбувалися масові повстання селян проти хлібозаготівель, колективізації та податкової політики. Поєднання прямих і непрямих податків забезпечувало стабільність доходної частини державного бюджету. Для бюджету УСРР першочергове значення мали прямі податки, оскільки кошти від акцизу зосереджувалися на рахунках союзного уряду. Сума прямих податків у доходах державного бюджету республіки за 1925–1928 рр. збільшилася в 1,6 раза. Надходження від мита й акцизу за цей період зросли у 2,5 рази. Податкові доходи у 1927/28 р. становили 46% усіх доходів союзного бюджету [485], тобто значно менше від їх питомої ваги у бюджеті УСРР. Так, податкові доходи, без мита і гербового збору, становили у 1928/29 р. 78% державного бюджету УСРР [217,с.10]. Республіканський бюджет не мав такого ефективного джерела доходів, яким виявився акцизний збір, тому основний «соціальний тягар» лягав на безпосередніх платників податків.

Отож, податки були основним фінансовим джерелом наповнення доходної частини державного бюджету УСРР. Протягом 1921–1923 рр. діяли дві форми стягнення податку – натуральна та грошова, але перша переважала. Уніфікація податкової системи із одночасним розмежуванням бюджетних прав республік та центру забезпечила упорядкування основних видів державних прямих (сільськогосподарського, промислового та прибуткового) і непрямих податків (мито, гербовий збір, акциз). Вони відігравали вирішальну роль в УСРР, тому що реальне наповнення республіканського державного бюджету залежало не від формальної суми зібраного податку, а від її розподілу між

державним та місцевими бюджетами, від ставки відрахувань на користь центру і республіки.

4.2. Сільськогосподарський податок у доходах державного бюджету

Основною соціально-економічною формою організації сільськогосподарського виробництва в УСРР 1920-х рр. виявився селянський двір, будучи суб'єктом правових відносин, відтак і платником різних податків, зборів та позик. За роки непу, які сприяли економічному розвитку селянських господарств, їх кількість поступово збільшувалася. Так, у 1923 р. було 4,7 млн, у 1925 р. 5,1 млн, у 1929 р. 5.2 млн селянських дворів [486, с.38]. Спираючись на сімейно-трудова форму господарської діяльності, вони стали основними виробниками сільськогосподарської продукції, зосередивши у 1928 р., тобто напередодні масової колективізації, у приватному користуванні 96,2% польової та садибної площі УСРР і 99% поголів'я худоби. Селянські господарства мали 98,7% коней, 99,5% корів від їх загальної кількості в УСРР [486, с.38–39]. Отже, враховуючи наявність землі, робочої та продуктивної худоби, які впливали на пересічний дохід господарств, податкові органи обрали їх основними об'єктами натурально-грошової повинності.

Формування податкової системи в Україні відбувалося одночасно з організаційним становленням радянської бюджетної системи, і між ними існував тісний фінансовий зв'язок. Запровадження непу поступово створювало умови для їх гармонійної взаємодії, однак ліберальна більшовицька реформа виявилася дуже суперечливою і сприймалася українськими селянами, особливо заможними, неоднозначно. 27 березня 1921 р. позачергова сесія ВУЦВК скасувала продрозверстку і впровадила так званий проподаток, який стосувався продукції рільництва, тваринництва, бджільництва, городництва. Окремим натуральним податком обкладали вулики з бджолами, кормову соломку, сіножаті, кожну десятину польової і садибної землі селянського двору [487, 488, 489]. 18 липня 1921 р. уряд УСРР надав право головам

продподаткових комісій на місцях застосовувати арешти осіб, які ухилялися від виконання продовольчого та сировинного податків, стягуючи пеню до 20% ставки податку [490]. За приховування землі від її оподаткування РНК УСРР позбавляла селян права володіння нею. Уряд вимагав від місцевих органів влади ретельної перевірки статистичних даних про платників продподатку: кількості орної землі, сінокосу, наявності технічних культур, городини, робочої і продуктивної худоби, вікового складу кожного двору [491]. 14 січня 1922 р. РНК УСРР зменшила ставку натурподатку, впровадивши частково його грошову форму, а також звільнила окремих платників від його стягнення [492]. 30 січня 1922 р. ВУЦВК оголосив про амністію селян, засуджених за невиконання продподатку, але залишив вирoki для «...злісних неплатників» [493]. Президія ВУЦВК ухвалила 10 березня 1922 р. постанову «Про виконання продподатку», відзначивши як позитив зменшення продподатку та надання пільг селянам неврожайних губерній, які дали 68,3 млн пудів податку, проте на 6,5 млн пудів менше від запланованого. Відтак влада вимагала його остаточного виконання [494]. Оподаткуванню підлягали угіддя, які здавалися в оренду.

Інтенсивність появи декретів, постанов, інструкцій, які з'являлися у 1921–1922 рр., була викликана не лише реформуванням податкової системи в УСРР, але і хаотичним пошуком фінансових джерел для державного бюджету. Податок виконував певну класову функцію, його завданням було стягнення ставок прибутку із доходів та відрахування коштів до бюджету. 13 липня 1922 р. ВУЦВК та РНК УСРР видали постанову «Про розряди на продукцію, встановлені для обрахування окладів єдиного продподатку у 1922–1923 рр.». Визначені у постанові розряди на продукцію відрізнялися градацією та соціально-економічним змістом [495]. 29 серпня 1922 р. уряд зменшив норми трудгужповинності з 8 до 6 днів на рік за наступним графіком: три дні у січні–березні, один у квітні, два у жовтні–грудні [496]. Постанова ВУЦВК від 30 серпня 1922 р. «Про грошовий подвірний податок поза міськими поселеннями для задоволення місцевих потреб» зобов'язала вносити податок від сільських

промислів, які не оподатковувалися промисловим податком. Але від цього податку звільнялися радянські активісти та родини червоноармійців [497]. 25 жовтня 1922 р. ВУЦВК установив мінімальні суми подвірного грошового податку для губерній УСРР у грошових знаках 1922 р. [498]. Протягом листопада–грудня 1922 р. відбулася заміна трудгужповинності на грошову форму її виконання [499], а також було скасовано всі натуральні і грошові податки та збори на користь голодуючих [500]. Відбувалася не уніфікація системи податків, а їх універсалізація, яка виснажувала селянські господарства.

Стягнення натуральних і грошових податків в українському селі 1921–1923 рр. ускладнювалося катастрофічними наслідками посухи у південних губерніях УСРР, голодом, занепадом зернового господарства і тваринництва. Валовий збір зернових у 1921 р. досяг третини довоєнного рівня [501, с.41], а перманентні реквізиції майна, хліба, худоби лише поглиблювали занепад сільського господарства. Скасування продрозверстки у березні 1921 р. та перехід до продподатку не усунули соціально-економічну скруту, тому що воєннокомуністичні методи стягнення продподатку залишилися, навіть термін «розверстка» фігурував в урядових постановах. Зокрема, постанова РНК УСРР «Про натуральний податок на зернові продукти» від 29 березня 1921 р. фактично визнала цей податок першим натуральним бюджетом, тому що 18 млн пудів спрямували на формування губернських продовольчих фондів, а решту – для утримання РСЧА та індустріальних робітників [502, с.25]. Вимоги про підвищення ставок продподатку в недорідних губерніях, про відвантаження хліба до Москви – не мали реального підґрунтя. 29 липня 1921 р. секретар ЦК КП(б)У Ф.Кон наполегливо рекомендував продподатковим органам підвищити ставки податку для господарств з урожаєм від 80 до 100 пудів із десятини, щоб досягти 100 млн продподатку, 75% якого могли б забезпечити лише мінімальні норми споживання в УСРР [502, с.30]. Для «успішного виконання» продподатку застосовували військові загони, міліцію, виїзні сесії ревтрибуналу, колективну відповідальність села (порука), загороджувальні загони. Визначення «Україна зобов'язана дати Росії хліб» стало характерним для

рішень і постанов партійно-радянських органів, тому що факт голоду в російському Поволжі визнали офіційно, а в українських губерніях лише констатували «неврожай» [502, с.31, 34]. 22 вересня 1921 р. на Донеччині дозволили заміну продподатку на грошову пеню за ринковими цінами на хліб, а 15 листопада в окремих повітах УСРР почали впроваджувати репресивний механізм заручників – за невиконання протягом 48 годин завдання до суду притягували 15–25 осіб із винесенням смертного вироку – розстрілу [502, с.51].

Податкова політика і практика у 1921–1922 рр. відбувалася на воєннокомуністичних принципах, а проголошений та частково запроваджений продподаток не сприяв вільному обміну хліба на промислові товари. Про карально-репресивний механізм вилучення зерна свідчить лист Х.Г.Раковського до В.І.Леніна від 28 січня 1922 р. Так, згідно з розверсткою Наркомпроду РСФРР Запорізька губернія мала дати 8,6 млн пудів продподатку, а її валовий збір становив лише 6,1 млн пудів. Тому, незважаючи навіть на «...самий жорсткий натиск, на взяття сотень заручників, не могли добрати 225 тис. пудів хліба, іншими словами, у 32 рази менше». Ставки продподатку у відносно врожайних губерніях вирости на 20%, але на 1 січня 1922 р. було зібрано 48,4 млн пудів, із них третину вивезли до Росії, а решту відправили на потреби армії, транспорту, промислових підприємств Донбасу. До кінця січня 1922 р. на території федерації (разом з Україною) було зібрано 156,3 млн пудів хліба, з них 63,6 млн пудів дала УСРР. Термін «продовольчий кошторис», використаний Х.Г.Раковським, означав натуральну складову державного бюджету, яка у січні – серпні 1922 р. дорівнювала 80 млн пудів хліба, із них дві третини надійшло по лінії продподатку, 6,5 млн пудів становив мірчук (збір із млинів), через товарообмін було забезпечено 4,7 млн пудів [502, с.57]. Запропонована урядом структура видатків «натурального бюджету» мала дефіцит 7,6 млн пудів хліба, покриття якого відбувалося шляхом підвищення ставок продподатку, тобто за рахунок селян.

Ставки податку з однієї десятини оподаткованої землі встановлювалися шляхом переведення усіх зернових, картоплі та олійних культур на жито або пшеницю. Оподаткуванню підлягала рілля 4-х і більше десятин. За урожайності 100–115 пудів селянин мав віддати близько 18 пудів продподатку з кожної десятини. За короткий час органами радянської влади і податковим апаратом було проведено колосальну організаційну роботу: підготовлено декрети, інструкції, створено систему продпаспортів, списки платників податків, сформовано величезний загін інспекторів. Вся ця робота забезпечувала стягнення продподатку. Його початковий обсяг у 1921 р. становив 117 млн пудів, а скорочений – близько 82 млн пудів. Дві третини його припадало на селянські господарства Волинської, Київської, Кременчуцької, Полтавської, Подільської, Харківської та Чернігівської губерній [501, с.325], які вважалися відносно врожайними, хоча у багатьох із них валовий збір досяг лише половини норми.

У 1922/23 р. система податків зазнала чергових організаційних змін: трудовий та гужовий податок замінили на початку 1923 р. на грошовий, а 10 травня 1923 р. запровадили єдиний сільськогосподарський. Окремі податки (трудгужовий, загальногромадянський для голодуючих, місцеві, рентний) за перший квартал 1922/23 р. склали 3 крб. 52 коп. на одну особу сільського населення УСРР. Враховуючи витрати на їх стягнення, ці податки не мали очікуваного фінансово-економічного ефекту. Єдиний сільгосподаток разом із мірчуком (збір із млинів), якщо перевести його натуральну складову на грошовий еквівалент, становив 52,3 млн крб. Винятково грошову форму мали податки: загальногромадянський, на відбудову сільського господарства, трудгужповинність, садибний. Разом вони забезпечили для держбюджету 14 млн крб. [210, с.15] Натуральна частина бюджету становила 83%, а грошова 17% податкових надходжень. У 1922–1924 рр. сума єдиного сільськогосподарського податку суттєво переважала решту стягнень, платниками яких також були селянські господарства (більше двох третин). Податкові ставки враховували зростання ринкових цін на зернові культури.

Оподаткування селянських господарств УСРР у 1921–1922 рр., які соціально та економічно були пригніченими, перевищувало усі попередні роки, починаючи з Першої світової війни. Якщо до війни податки становили 3,1% доходу селянського двору, у 1920–1921 рр. – 25%, у 1921/22 р. (продподаток) – 17,4%, у 1922/23 р. – 12,3%. Це негативно впливало на його виробничий потенціал. У 1923/24 р. та 1924/25 р. сільгосподаток становив відповідно 8,4% та 6,7% умовно-чистого доходу селянського двору [503, с.50]. Наведені дані ЦСУ УСРР базувалися на пересічній урожайності довоєнних років, тому питома вага «соціального тягара» для селян на початку 1920-х рр., коли сільське господарство значною мірою було зруйноване, реально була вищою. Безпосереднє оподаткування українських селян у 2 рази переважало рівень його довоєнного навантаження. З десятини ріллі у 1924/25 р. селянин платив від 2 крб. податку в Одеській губернії до 4 крб. 68 коп. у Полтавській губернії [503, с.56]. На душу сільського населення тоді припадало 4 крб. податкових вилучень, а на користь місцевих податків – 7 крб. 50 коп. [504]. Відмінності спостерігалися не лише в губерніях, а й у кожному селі, позаяк існувала майнова диференціація селянських господарств, які відрізнялися рівнем платоспроможності.

Натуральні і грошові форми оподаткування з їх широкою різноманітністю не лише ускладнювали облік та фінансову звітність, але й викликали глибоке невдоволення селян. Тому питання про необхідність об'єднання усіх державних прямих податків, які платили селяни, в єдиний сільськогосподарський податок обговорювалось на XII з'їзді РКП(б), який відбувся 17–25 квітня 1923 р. [505, с.684]. Про зміну системи оподаткування селян зазначалося також у тезах ЦК КП(б)У, адресованих учасникам селянських безпартійних конференцій. У них наголошувалося, що єдиний сільгосподаток має діяти за прогресивними ставками, стягуватися винятково у золотих рублях, а в нормах оподаткування слід враховувати економічні особливості господарств та районів [506, с.12].

Декрет «Про єдиний сільськогосподарський податок» ВУЦВК від 19 травня 1923 р. уніфікував систему податків в УСРР. Скасуванню підлягали податки: єдиний натуральний і трудгужовий, подвірний грошовий, одноразовий для відбудови сільського господарства (загальногромадський) та різні місцеві [507]. Новий податок діяв у грошах та в натуральних одиницях (пуд жита за пересічною ринковою ціною). На Донеччині практикували грошову форму єдиного сільськогосподарського податку, а в решті губерній застосовували змішану систему оподаткування.

Для кожної округи розмір єдиного сільгосподатку встановлювали губвиконкоми, а механізм його визначення для кожного окремого господарства залежав від таких соціально-економічних ознак: наявності усієї землі, її пересічної районованої вартості, кількості продукції, отриманої з десятини оподаткованої ріллі (з її перерахуванням у житні одиниці), кількості дорослої худоби. Ставки податку формувалися за дев'ятьма групами господарств (із відповідним урахуванням наділів на їдця і наявності худоби й пасовищ) у житніх податкових одиницях (не менше 15 пудів із десятини). Наприклад, господарство мало на одного їдця 3 десятини землі. Ставка її оподаткування залежала від розряду, до якого належав селянський двір. Скажімо, із пересічною врожайністю 45 пудів такий селянський двір належав до 7 розряду і мав сплатити податок 420 фунтів збіжжя з десятини [507, с.47]. Отже, селянське господарство такого типу сплачувало податок із кожної десятини 12 пудів, тобто майже чверть урожаю. Якщо у дворі була доросла худоба (коні, корова, воли), тоді до ставки на кожну десятину землі робилася надбавка: з однієї голови худоби від 10 до 15 фунтів, із двох – 35–40 фунтів, із трьох – 70–80 фунтів, від чотирьох і більше – 100–130 фунтів [508]. Податкові списки склалися до 10 червня, а 1 вересня селянам вручали окладні листи з терміном та сумою виконання податку. Така педантичність і витонченість податкової справи лише засвідчувала провідне місце грошово-натуральних доходів у державному бюджеті. Разом із прибутками підприємств податки були основними джерелами доходів.

27 травня 1924 р. РНК СРСР встановила для УСРР норми переведення сіножаті, худоби та оподаткованої ріллі відповідно до ставок єдиного сільгосподатку. Грошові ставки залежали від норми наділу на їдця, але відрізнялися в окремих губерніях. За першою ставкою оподатковувалася лише перша чверть десятини на їдця, за другою ставкою – 0,18 десятини, а за третьою – надлишок після однієї десятини на особу. Ставка для першого розряду становила 3 крб. 60 коп., а для дев'ятого (найкраще забезпечення землею) – 8–9 крб. Грошові ставки безпосередньо стосувалися селян, їхнього господарства. Для доходів державного бюджету важливе значення мала загальна сума коштів від сільгосподатку, їх своєчасне надходження на рахунки Наркомфіну УСРР.

Оподаткування єдиним сільгосподатком мало дві принципові організаційно-функціональні складові: 1) визначення умовночистого доходу селянського двору за окладними джерелами; 2) застосування прогресивної шкали обкладання відповідно до встановленої суми. Класовий принцип фінансової політики становив основу механізму стягнення сільгосподатку (велика полярність прогресії, скидки і пільги для окремих груп селян, неоподаткований мінімум тощо).

У 1923/24 р. вартість капіталів у сільському господарстві України становила 3,6 млрд крб., із них 97,9% належало селянам, колгоспам – 0,9%, радгоспам – 1,2% [509, с.40]. Відтак головним об'єктом оподаткування був селянський двір. На Полтавщині, виконуючи положення декрету від 19 травня 1923 р., губвиконком виділив на пільги для незаможних селян 6,5 % суми податку [510]. Тягар звільнених від податку селян чи тих, хто потрапляв до категорії пільгового оподаткування, перекладався на заможні групи селян.

Податкова кампанія 1923/24 р. завершилася стягненням 180 млн пудів житніх одиниць, тобто 60 млн крб. золотом [511, с.12]. Вражає низька пересічна вартість житнього пуда – 33 коп. Згідно з постановою РНК УСРР від 7 лютого 1924 р. «Про погуберніальні грошові еквіваленти заміни пуда жита по податку» ціна пуда жита коливалася від 50 до 75 коп. [512]. Ринкові ціни залежали від

урожаю, але вони, як свідчить цінова динаміка, у 2–3 рази перевищували регламентовану ціну пуда жита [513]. Із селянина брали податок не за ринковою вартістю зернових, а за ціною, встановленою податковими органами, хоча три рівні ставок єдиного сільгосподатку дозволяли всіляко маніпулювати нею. У квітні 1924 р. управління єдиного сільгосподатку НКФ УСРР звітувало про надходження 172,2 млн пудів житних одиниць на суму 53,1 млн крб. [514]. Отже, виконання селянами грошової повинності було результативним для наповнення державного бюджету.

В економічній літературі та у фінансових структурах активно обговорювалося питання про оподаткування доходності селянських господарств УСРР. Наприклад, співробітник Наркомфіну УСРР В.Доброгаїв вважав, що середні норми прибутковості мали б дорівнювати умовночистому доходу об'єктів оподаткування за матеріалами селянських бюджетів, а не визначатися інспекторами або головами сільських рад за класовою ознакою. Пропозиція була конструктивною і цілком слушною. За його підрахунками, валовий дохід однієї десятини рільництва становив 53 крб., а умовночистий дохід селянського двору від сільського господарства – 215 крб. Він виявився дещо меншим, ніж в РСФРР. Але там вилучалося 80,9%, а в УСРР – 86,3% усієї товарної продукції з однієї десятини [515, с.147]. Зазначимо, що в УСРР із 4,5 млн селянських дворів у 1923 р. «податкоспроможними було 2,6 млн господарств, тому податок фактично подвоювався на одне господарство [516, с.22]. Валова продукція сільського господарства в Україні становила 20% союзної, а сума сільгосподатку – 27%. Враховуючи це, В.Доброгаїв зробив висновок, що «...існуюча система сільськогосподарського податку не має чіткого розмежування між об'єктивно-економічними та суб'єктивно-політичними моментами при нарахуванні податку» [515, с.149]. Єдиний сільгосподаток, таким чином, не лише був фінансовим джерелом доходів державного бюджету, але виконував також соціально-класову функцію економічного обмеження заможного селянства. Її обґрунтуванню та реалізації була присвячена спеціальна література, автори якої ототожнювали майнове

розшарування з антагоністичною соціально-класовою диференціацією селян [517, 518, 519, 520].

Об'єктивне економічне становище, про яке писав А.Доброгаїв, податкові органи ігнорували, виконуючи завдання Наркомфіну УСРР про наповнення доходів державного бюджету. Єдиний сільгосподаток, тобто селянські гроші, становив у 1923–1925 рр. від 24% до 28% загальнодержавних доходів, зібраних податковими органами на території УСРР. Його місце серед інших видів податкових надходжень було визначальним, навіть за умови об'єднання коштів від промислового та прибуткового податків. Помісячна динаміка надходження сільгосподатку у 1924/25 р. свідчить про його стягнення протягом господарського року, але з різною амплітудою надходження коштів. Так, у жовтні–грудні 1924 р. було зібрано 41,3% річного завдання податку, у січні–березні 1925 р. – 15,8% [484, 3, 6]. Отже, за шість місяців господарського року було зібрано 57,1% від річної суми сільгосподатку. Зазначимо, що 1924 р. виявився неврожайним, несприятливі кліматичні умови (вимерзання і весняна посуха) уразили посівний клин на 6,3 млн десятин [521]. Від недороду УСРР втратила 74 млн пудів зерна, із них жита – 21 млн пудів, озимої пшениці – 8,6 млн пудів, ярої пшениці – 11 млн пудів [522, с.18]. Грошова сума збитків становила 87 млн крб., тобто більше від суми стягненого з селян податку. Сумарне збільшення грошових надходжень від сільгосподатку у 1924/25 р. порівняно з попереднім роком можна пояснити двома обставинами: максимальним вилученням фізичного обсягу зернових культур та переглядом ставок відрахувань сільгосподатку на користь республіканського бюджету. Так, згідно з постановою від 29 жовтня 1924 р. про розмежування бюджетних прав між центром та республіками на потреби республік залишалось 45% територіального надходження сільгосподатку [218, с.20]. Підвищення суми податку у недорідний 1924/25 р. стало важким випробуванням для українських селян, враховуючи загибель значної кількості зернових культур. Сільгосподаток, зібраний на території УСРР, становив у 1923/24 р. 39%, а в 1924/25 р. – 33% його загальносоюзного надходження [484, с.279]. Отже, менша

частина сільгосподатку (45%) залишалася для поповнення республіканського бюджету, а більша спрямовувалася на потреби союзного. Реально на рахунок доходної частини бюджету УСРР надійшло у 1924/25 р. 30% сільгосподатку [523], тому що певна сума обслуговувала податковий апарат, а також перерозподілялась на погашення дефіциту місцевих бюджетів.

Норми відрахувань від загальнодержавних податків в УСРР на потреби республіканського і союзного бюджетів, які діяли на її території, мають важливе значення для визначення ролі податків у формуванні доходів цих бюджетів. У 1924/25 р. сума сільгосподатку в УСРР досягла понад 110 млн крб. і становила третину доходів союзного бюджету. Щоправда, вона перерозподілялась Наркомфіном СРСР. За даними С. Жилкіна, частка українського сільгосподатку сягала 31% його загального надходження в СРСР [483, с.17]. Розміри відрахувань державних податків на користь союзного, а не республіканського бюджету негативно впливали на соціально-економічний розвиток УСРР через утрату частини бюджетних асигнувань.

Визначення обсягу податків у грошах, особливо з появою твердої радянської валюти, вносило зручності для касово-бюджетних розрахунків, а також для обліку дольової участі основних видів податків у формуванні бюджетів. Зазначимо, що цінова вартість продподатку 1921–1922 рр. відрізнялася від наступних років, а його питома вага у доходах бюджету вираховувалася за матеріалами операційних кас Наркомфіну УСРР. Загалом надходження від сільгосподатку не були стабільними. Так, його сума у 1922/23 р. становила 41 млн крб. [235, с.4], у 1923/24 р. – 66 млн крб., у 1924/25 р., коли від недороду постраждали південні та частина східних районів УСРР, – 25,2 млн крб. [227, с.10], у 1925/26 р. – майже 63 млн крб. [228, с.4–5]. Ці цифри відрізнялися від відомчої статистики, але остання зазвичай була орієнтовною, а не остаточною.

Друга половина 1920-х рр. характеризувалася динамічним відродженням сільськогосподарського виробництва, крім відносного занепаду у 1928/29 р.,

зумовленого природними катаклізмами та використанням воєннокомуністичних методів господарської політики на селі. За вартісними показниками загальна продукція сільського господарства України досягла у 1925/26 р. 98% її довоєнного рівня [204, с.28], а товарна частина – лише 65,4% [524, с.5]. Упродовж 1925–1928 рр. селяни УСРР, використовуючи власний бюджет двору, відновили довоєнний рівень поголів'я коней, великої рогатої худоби, свиней [525, с.3]. Але в УСРР у 1927 р., незважаючи на поступальний розвиток сільського господарства, було 4% селянських дворів без посіву, 42% не мало коней, 38% – сільськогосподарського реманенту [524]. Фактично вони не були платниками податку.

У 1925/26 р. єдиним сільгосподатком було охоплено близько 5 млн селянських господарств із населенням 23,5 мільйона осіб. Оподатковувалися 28 млн десятин землі (із них 17,3 млн десятин ріллі), 7,4 млн голів худоби. Сума податку становила 71 млн крб. [526, арк.2]. Надходження податку у серпні–вересні 1925 р. виявилися надто «кволими», тому що заважали дощі та «слабка увага радянської громадськості до сільгосподатку» [527, с.82]. Пересічно на округ припадало 43,7 тис. крб. податку. На жовтень 1925 р., коли розпочався черговий бюджетний рік, надійшла лише третина коштів від плану [528, с.69]. Доповідаючи на засіданні бюджетної комісії ВУЦВК 7 жовтня 1925 р., нарком фінансів УСРР С.М. Кузнецов визнавав необхідність зменшення розміру податку з 90 млн крб. до 60 млн крб. і закликав податківців діяти не «адміністративним тиском, а господарськими заходами» [529, с.56]. За перший квартал 1925/26 р. сума єдиного сільгосподатку досягла 45% річного завдання, склавши 37% доходної частини держбюджету УСРР [530, с.55]. На початку квітня 1926 р. селяни України внесли на рахунки Наркомфіну УСРР 53,5 млн крб. сільгосподатку, тобто 88% його загального річного обсягу [531, с.49]. Протягом другої половини податкового року темпи надходження коштів від податку виявилися надто повільними. Недовиконання склало близько 1 млн пудів. Невипадково політбюро ЦК КП(б)У 15 січня 1926 р. згадало про

репресивні заходи (скасування пільгових термінів оплати податку для окремих груп платників, штраф, опис майна та його продаж) [532, арк.16].

Радикальним кроком у галузі фінансового наповнення республіканського бюджету стало те, що у 1925/26 р. було встановлено 90% відрахувань від територіального надходження єдиного сільгосподатку в УСРР, але з суми, яка залишалася після переказу його певної частини до фондів місцевих бюджетів [218, с.21]. Розподіл суми єдиного сільгосподатку 1925/26 р. свідчив про дольове наповнення республіканського і місцевого бюджетів: 12,5% суми використовували на пільги та податкові знижки, а з реальних 61,2 млн крб. на місяць потрапило 42%, а 58% до державного бюджету [533, с.21].

Статистично-економічні показники виконання селянами України сільськогосподарського податку у 1926–1929 рр. розглядаються нами під кутом зору фінансового джерела доходної частини державного бюджету, а не історії формування та функціонування податкової системи в УСРР. Тому пізнавальне значення має безпосередня інформація про ставки, питому вагу податку серед бюджетних доходів, загальна динаміка надходжень селянських коштів до казни. У 1926/27 р. сільгосподаток, враховуючи хороший урожай 1925 р. та 1926 р., було підвищено на 20%. При цьому 25% господарств звільнялося від його сплати. Кожне господарство, яке мало від 2 до 4 десятин землі із доходом 170 крб., вносило 7 крб. 42 коп. Господарства від 15 десятин землі та з доходом 634 крб. віддавали 80 крб. 38 коп. податку [233, с.38–39]. Зазначимо, що пересічна ринкова ціна пуда жита у січні–березні 1926 р. становила 1 крб. 28 коп. [513, с.XV]. Тому податок заможного селянина дорівнював 63 пудам жита, тобто врожаю однієї десятини.

В Україні було зібрано у 1926/27 р. 78,1 млн крб. єдиного сільгосподатку. 99% цього податку залишалася для формування доходної частини державного і місцевих бюджетів. Відрахування до останніх становили 68% податкової суми [241, с.2]. Доходи державного бюджету УСРР у 1926/27 р. становили 274 млн крб. Їх збільшення на 38 млн крб. порівняно з попереднім

роком зумовило відповідне зростання сільгосподатку на 21 млн крб. [534, арк.2]. Тому разом з недоплатою попереднього року його загальна сума досягла 100 млн крб. [241, с.3]. Отже, селянські кошти склали половину суми прямих податкових надходжень. Вони збільшувалися щороку. 23 лютого 1928 р. РНК УСРР ухвалила державний бюджет 1927/28 р., у якому питома вага сільгосподатку посіла 37,9% усіх його доходів [215, с.5; 535]. У 1927/28 бюджетному році діяло нове положення про сільгосподаток, ухвалене ЦВК та РНК СРСР 2 квітня 1927 р. Згідно з ним оподаткуванню підлягало усе землеробське населення, а доходність кожної десятини ріллі та садівництва встановлювалася окремо: для баштанних – 150 крб., виноградників – 1780 крб., садів – 150 крб. [216, с.5]. У 1927/28 р. сільгосподаток досягнув 103 млн крб., із них до загальносоюзного бюджету відраховували лише 1% [219, с.70].

Виконання селянами сільськогосподарського податку у 1927/28 р. та у 1928/29 р. супроводжувалося соціально-економічними трансформаціями, тобто початком масової колективізації, впровадженням форм і методів хлібозаготівлі, які свідчили про повернення політики воєнного комунізму з широким застосуванням репресій. У 1928/29 р. вимерзло 36% посівної площі зернових. З огляду на стихію встановили суму коштів від сільгосподатку у розмірі 99 млн крб. Щоправда, реально надійшло 113 млн крб. [536, арк.10]. За перший квартал було стягнуто 52 млн крб., що склало 46% від загальної суми сільгосподатку. За другий і третій квартали зібрали 17%, а протягом четвертого кварталу – 37% сільгосподатку [537, арк.17]. Він становив 27,3% податкових надходжень в УСРР, поступившись уперше промисловому податку. Якщо податки посідали у 1928/29 р. 53,2% територіальних прибутків державного бюджету УСРР, то внесок українських селян у формі сільгосподатку становив 15% його доходної частини [537, арк.17]. Реальне перевиконання доходної частини державного бюджету по лінії стягнення сільгосподатку пояснюється не дотаціями, а застосуванням у 1928–1929 рр. карально-репресивних методів хлібозаготівлі та самооподаткування сільського населення.

Примусові хлібозаготівлі виявилися додатковим видом натуральної повинності з вилученням так званих лишків хліба у селян. Об'єктом комбінованого визиску з боку хлібозаготівельних і податкових органів стали заможні господарства. В селах України відбулися збройні виступи селян, спрямовані проти фіскальної податкової політики держави. Вони цілком переконливо висвітлені в науково-історичних працях з історії голодомору [538, 539]. Основною причиною невдоволення та опору селян було значне посилення податкового тиску, впровадження додаткового надподатку у вигляді самооподаткування, примусового стягнення інших грошових повинностей. Про них згадували селяни, листуючись із рідними, а також надсилаючи скарги до урядових установ. «Тепер на селі народ страшно озлоблений, – писав у січні 1929 р. селянин П.І. Остроумко з с. Гавриловки Барвінківського району, – тому що за 12 дес. землі платять 100 крб., 20 крб. страховки, 25 крб. самообкладання, а 9 душ сім'ї, ось чому в селі і шаленіє небезпечне лихо» [540, с.35]. Поєднання фіскальної податкової і примусової хлібозаготівельної політики призвело до голоду навесні 1929 р. Державні органи штрафували за будь-яке приховування об'єктів оподаткування, масово позбавляли майна і засуджували до тюремного ув'язнення, а неплатників податку вважали «ворогами радвлади» [540, с.49]. Документи та науково-історичні дослідження, присвячені особливостям стягнення податків і хлібозаготівлі у 1928–1929 рр. в УСРР, доводять факт свідомого використання владою сільгосподатку та його додаткової форми самообкладання, яка становила від 35% до 100% ставки єдиного сільгосподатку [541]. Збільшення ставки самообкладання відбулося з ініціативи В.М.Молотова, який відвідав у січні 1928 р. Україну. На цей факт звернув увагу В.Я.Чубар, дискутуючи з ним на квітневому пленумі ЦК ВКП (б) [251, с.94]. Отже, натуральний продподаток був основним матеріальним джерелом державного бюджету в УСРР 1921–1923 рр., а з переходом до єдиного сільськогосподарського податку селяни України залишалися його головним платником, забезпечуючи переважну частину податкових прибутків, крім 1928/29 р., коли надходження від промислового податку були більшими.

Фіскальна сутність податкової системи – явище цілком беззаперечне. Але застосування репресивних методів стягнення сільськогосподарського податку та черговий соціально-економічний експеримент політичного керівництва у 1928–1929 рр., складовими якого стала продрозверстка та масова колективізація, завершили демонтаж функціональних засад непу.

4.3. Місце промислового податку непманів в українському бюджеті

Промисловий податок, а саме такою була його історична назва, сплачували приватні підприємці, які займалися виробництвом товарів широкого вжитку, наданням соціально-побутових послуг, торгівлею, а також окремі категорії державних закладів, що перебували на госпрозрахунку. Організаційне запровадження промислового податку розпочалося після ухвалення 26 липня 1921 р. Всеросійським ЦВК та РНК РСФРР «Положення про промисловий податок» [542, с.15]. Саме тоді було започатковано механізм прямих податків та різних зборів у грошовій формі. Узаконення промислового податку свідчило про функціональне впровадження основ непу. «Положення про промисловий податок» мало 15 статей і 46 параграфів, згідно з якими діяв патентний збір з приватних торгових і промислових закладів, що був авансовою частиною зрівняльного оподаткування непманів, а також суто зрівняльний збір у розмірі 3% від торгового обігу. Останній означав застосування податкових ставок з урахуванням реального промислово-товарного обороту підприємств і закладів державного та кооперативного секторів економіки. Власник підприємства спочатку вносив рентний збір, як аванс за право діяльності, а далі оподатковували оборот підприємств, а не їх прибуток. Наприклад, 104 державних підприємств внесли у 1922/23 р. 188 крб., а понад 13 тис. приватних – близько 30 крб. зрівняльного збору з підприємств [543, с.10], оскільки вони мали різний товарний оборот. Існували соціальні обмеження на отримання патенту, тобто право роздрібної торгівлі надавали спочатку членам родин червоноармійців, інвалідів, найбільш біднішим верствам населення. Згодом цей

контингент значно розширили за рахунок інших професійних груп та непманів-підприємців.

В УСРР промисловий податок було запроваджено 14 червня 1921 р. відповідною інструкцією НКВС УСРР «Про порядок надання дозволу на право торгівлі й організації пунктів товарообміну» [544, с.4]. Інструкція була спрямована на зміцнення бюджетів міських рад, тому патентний збір і податок із доходу стягувалися лише в містах. Об'єктами оподаткування були приватна міська торгівля і промисловість, але ставки патенту були різні: а) для закритих приміщень – найвища ставка; б) кіоски, будки, лотки – середня ставка; в) базарні заклади – найменша ставка. Розмір патенту залежав також від території та рівня її соціально-економічного розвитку. Територія поділялася на два пояси. До першого належали Харків, Одеса, Київ, а до другого – решта міст.

Промислові підприємства, враховуючи ставки патентного збору, незалежно від місця їх перебування за організаційно-економічним типом виробничої діяльності поділялися на дві групи: без використання механічного двигуна (нижча) і з його використанням (вища). Розмір патенту встановлювався за наявністю робітників на конкретному підприємстві. За цим показником підприємства поділялися на три групи: перша охоплювала підприємства з двома найманими робітниками, друга – підприємства, де працювало від 2 до 10 найманих робітників, а третя – підприємства, на яких було понад 10 найманих робітників [544, арк.4]. Поділ торгових закладів та промислових підприємств на групи і розряди сприяв їх оперативному виявленню, реєстрації та оподаткуванню. Нормативні акти від 14 червня та від 26 липня 1921 р. заклали організаційно-правові основи для реалізації непу, а також визначили соціальну категорію платників податку – непманів. Останні не мали належної фінансової підтримки від держави, крім нормативно-правового дозволу на їх підприємницьку діяльність. Водночас вони забезпечували дуже вагомe джерело доходів державного бюджету.

Радянські органи влади, ставши на шлях функціональної лібералізації соціально-економічних відносин, зважали на настрої населення, на його запити, а, головне, вишукували нові фінансові джерела наповнення державного бюджету. 10 лютого 1922 р. з'явилося нове «Положення про промисловий податок». За ним зберігався класовий принцип оподаткування. Але замість 3-х розрядів торговельних закладів, визначених попереднім «Положенням», встановлювалося 5 розрядів і водночас підвищувалися ставки патенту для підприємств із механічними двигунами, впроваджувало вищу ставку для предметів розкоші, залучило до зрівняльного збору всі без винятку дрібні підприємства, звільнивши лише торговельні установи 1 розряду [542, с.10]. 14 лютого 1923 р. ВУЦВК видав «Положення про державний промисловий податок» [545], де узагальнювався та систематизувався попередній досвід визначення його ставок.

Торгові заклади поділялися на такі 5 розрядів: до першого належали ті, яким дозволялося торгувати «...з рук, з землі чи з невеликих лотків, з мішків, корзин, шухляд, посуду»; до другого – заклади без помешкання, у яких будь-який товар продавали члени однієї родини; третій розряд уособлювали власники крамниць, магазинів закритого типу роздрібною торгівлю; четвертий розряд представляли заклади напівоптової торгівлі за наявності 7 працівників та продажу товарів дрібними партіями від 25 до 1000 крб. кожна; п'ятий розряд охоплював установи оптової торгівлі з партіями товарів понад 1000 крб. кожна [545]. Вони і були основними платниками промислового податку. Отже, у 1921–1923 рр. було закладено нормативно-правові основи для організаційно-функціонального оформлення системи промислового оподаткування приватних підприємців, кооператорів і окремих госпрозрахункових державних підприємств.

Загальна сума промислового податку залежала від кількості торгово-промислових закладів, а також від кількості вибраних патентів. На початку непу торгова мережа досягла 52% її довоєнного рівня. Протягом липня – грудня

1922 р. патенти викупили 132 тисяч осіб, за січень – березень 1923 р. 108 тисяч осіб, за квітень – вересень 1923 р. 138 тисяч осіб, тобто третину їх загальної кількості в СРСР. Так звані «мішочники», які представляли перший розряд, посідали 22%, а власники закладів другого і третього розрядів мали 75% патентів [546, арк.4]. Тому переважала дрібна торгівля. Основне місце у роздрібному товарообігові посідала приватна торгівля, на долю якої у 1922/23 р. припадало 94%, а в березні 1924 р. – 93% роздрібного торговельного обсягу. В оптовій роздрібній торгівлі приватному сектору належало 59%. Державні заклади не перевищували 2,5% у роздрібній торгівлі, але складали половину їх числа в оптовій торгівлі [547, с.3, 12]. Отже, основним об'єктом стягнення промислового податку були приватні підприємці, яких у 1920-х рр. зазвичай називали непманами.

Динаміка приватних торговельних закладів в УСРР у 1920-ті рр. свідчила про реальне втілення принципів непу. (Див.: Додаток Ж, табл.4.3). До 1927 р. кількість таких закладів поступово збільшувалася, якщо брати до уваги реєстраційні дані НКВС УСРР. Зростання кількості торгових закладів було своєрідним соціальним барометром розвитку приватного підприємництва, але, з іншого боку, свідчило про розширення сфери оподаткування промисловим податком.

Переважали дрібні заклади 2–3 розрядів з невеликим прибутком. Дрібні торговці («мішочники») та ті, які належали до першого розряду і не підлягали промислового оподаткуванню, мали у 1920-ті рр. стабільну чисельність. Загальна кількість закладів 2–5 розрядів зменшилася на 12 тис. одиниць. До 5 розряду належали приватні оптовики, 314 із них, за даними ЦСУ УСРР, мали у 1925/26 р. товарообіг на 7,5 млн крб. [549, с.XIV]. Питання товарообігу безпосередньо стосувалося ставок податку приватної торгівлі у 1925–1929 рр. За відповідний період її товарообіг зменшився удвоє, хоча разом три сектори – державний, кооперативний, приватний – мали зростання у 3 рази. Вагоме становище посідала кооперативна торгівля. Вона поступалася приватному

сектору в роздрібній торгівлі, але у 1927/28 р. товарообіг мережі кооперативної торгівлі перевищував приватника у 2 рази, у 1928/29 р. – у 4 рази [550, с.29]. Товарообіг усієї оптової торгівлі УСРР,

заклади якої зосереджувалися переважно в містах, становив у 1926–1928 рр. пересічно 3,3 млрд. крб., а роздрібною – 2,3 млрд крб. [427, с.298]. Заклади роздрібною торгівлі зосереджувалася переважно у містах. Але найбільше їх було в округах Правобережжя.

Оподаткування патентним та зрівняльним збором розпочалося в УСРР із жовтня 1921 р. Уже протягом жовтня–грудня підприємці взяли 48959 патентів на торгіву та промислово-трудова діяльність, сплативши 14,3 млн крб. паперовими грошми, або 14322 крб. золотом. Зрівняльний збір тоді здійснювався лише в Одеській губернії. Він приніс до казни 1552 золотих крб. Патентний збір брали не за півріччя, як передбачалося законом, а за рік, тобто наперед. Системне і послідовне стягнення промислового податку припадає на 1922/23 р., упродовж якого надійшло 11 млн крб. При цьому зберігалася заборгованість на суму 127 тис. червінців, тобто 6% [65, с.4]. За перше і друге півріччя 1922/23 р. було викуплено понад 240 тис. торгових і промислових патентів. Патентний податок склав за перший і другий квартал року 1,1 млн золотих крб., а зрівняльний – 3,3 млн золотих крб. [210, с.3, 11]. Спочатку зрівняльний збір за кількістю коштів значно відставав від патентного. До червня 1922 р. пропорція складала 1 до 13, за червень–вересень того ж року – 1 до 1,8, а у січні–березні 1923 р., після проведення обліку дрібних промислових підприємств, пропорція патентного і зрівняльного податків стала 1 до 2. Якщо за 9 місяців 1922 р. вони разом дали 948 тис. золотих крб., то за жовтень–грудень 1922 р. – 1,4 млн крб., а за перше півріччя 1923 р. – 3,5 млн крб. золотом [551, с.2]. Отже, роль патентного і зрівняльного зборів у фінансуванні бюджету поступово зростала. Надходження промислового податку мало поступальну динаміку, і він займав вагоме місце у так званому загальнофедеративному бюджеті. Патентний збір, а по суті податок, у січні–

вересні 1922 р. склав 19%, за першу половину бюджетного 1922/23 р. – 21% загальної суми промислового податку в УСРР [551, с.3]. У 1922/23 р. промисловий податок посідав 43%, у 1923/24 р. – 48%, у 1924/25 р. – 45% загальної суми оподаткування непманів-підприємців [552, с.9]. Патентний і зрівняльний збори поставали ефективними фінансовими джерелами наповнення бюджетів. Див.:Додаток Ж, табл. 4.4)

Динамічний стрибок патентного збору за перші два роки можна пояснити одночасною сплатою річної ставки, а також відносним збільшенням кількості вибраних патентів. Зрівняльний податок зростав дуже стрімко, позаяк об'єктами оподаткування стали не лише підприємства цензової промисловості, а також промисли і кустарно-ремісничі заклади.

Питома вага промислового податку в загальній сумі коштів від прямих податків була значною, що свідчить про своєчасність і правильність його впровадження на початку непу. Хоча у грудні 1922 р. більше третини приватних підприємств ухилялося від вибірки патенту [553, арк.61].

У 1924/25 р. патентний податок досяг 7 млн крб., що становило 98% річного завдання. Відтак на один торговий заклад пересічно припадало 58 крб. податку, тобто менше від оподаткування однієї десятини заможного селянського господарства. У 1923–1925 рр. відносно виросла кількість торгових закладів державно-кооперативного сектору, а приватного зменшилася, однак роздрібна торгова мережа була добре представлена. За перше півріччя 1923/24 р. приватні промислові підприємства вибрали 76 тис. патентів, а за 1924/25 р. майже 140 тис. патентів [551,11,12]. До загальної кількості патентів на промислові підприємства долучилися також дозволи на заняття промислами, ювелірними справами, сезонні патенти й патенти на різні товарні склади («гамазеї»). Тому загальна цифра патентів у другому півріччі 1923/24 р. досягла 316 тис., а у 1924/25 р. – 330 тис. Зазначимо, що вся приватна промисловість поділялася на цензову, напівцензову та кустарно-ремісничу. Приватні підприємства і промисли охоплювали близько півмільйона осіб, а їх валова

продукція у 1923/24 р. становила третину, а в 1925/26 р. – 22% усієї валової продукції промисловості УСРР [558, арк.113]. Приватні підприємства були платниками промислового податку у вигляді патентного та зрівняльного зборів. Дивно, але «приватний капітал» кустаря, спрямований на власні потреби, не вважався «капіталістичним», хоча продукція кустарної промисловості посідала 65% валової продукції дрібної і 35% загалом промисловості в УСРР [554, арк.7]. На 1 жовтня 1925 р. в УСРР діяло 500 приватних підприємств цензової промисловості з основним капіталом 27 млн крб., вони випускали продукції на 127 млн крб. [555, арк.134]. Для приватних підприємств цензової промисловості основними витратними статтями були промисловий податок, який становив у 1924/25 р. близько третини їх оборотів, а також оренда приміщень, яка забирала від 10 до 25% коштів [556, арк.43]. Наприклад, власники магазину санітарної гігієни І.Б.Дворкінд та М.О.Гуревич скаржилися 23 серпня 1923 р. на те, що з них стягнули 113 тис. крб. зрівняльного збору, встановивши торгово-промисловий оборот їхнього закладу у 450 тис. крб., тому що серед товарів були предмети розкоші [557, арк.2–4].

У 1923/24 р. зрівняльний збір дав понад 14 млн крб., у 1924/25 р. – 18,7 млн крб. Але при цьому спостерігалася негативна тенденція зменшення загальної кількості оподаткованих підприємств. Власники приховували від податківців власний бізнес. Якщо в першому півріччі 1923/24 р. було 162 тис. підприємств, то у другому – 152 тис., а в другому півріччі 1924/25 р. – 82 тис. підприємств. Їх фінансовий оборот складав 542 млн крб., із них на державні припало 39 млн крб., на кооперативні – 161 млн крб., на приватні – 342 млн крб. Отже, приватник, маючи найширшу мережу торгово-промислових підприємств, виявився головним платником податку, хоча рівень оподаткування фінансового обороту за 1923–1925 рр. зменшився із 60% до 50% [552, с.15]. Зрівняльний збір не означав «зрівнялівки», а, швидше, навпаки – застосування диференційованого класового принципу оподаткування непманів.

Кожен податок займав певне місце у фінансуванні республіканського бюджету. Наприклад, частка патентного збору у третьому кварталі 1923/24 бюджетного року (квітень–червень) зменшився з 34% до 6%. Водночас складова частка зрівняльного збору мала таку динаміку: квітень – 12,7%, травень – 50%, червень – 40%. У фінансуванні бюджету виросла також питома вага прибуткового і гербового податкових стягнень, які конкурували з промисловим податком. Найбільші суми патентного податку припадали на Донецьку (14%), Київську (23%), Одеську (17%), Харківську (16%) губернії. А за обсягами зрівняльного збору Харківська та Київська губернії мали по 23%, Одеська – 15%, Донецька і Катеринославська – близько 12% [558, с.8]. На Донеччині промисловий податок у 1922/23 р. становив 47%, а в 1923/24 р. – 57% надходжень від прямих податків [543, с.9, 12]. Для стягнення патенту тут було зареєстровано 17687 підприємств, із них 11328 – торгові заклади, 6359 – промислові. Крім того, на податковому обліку перебувало 14613 промислів та 167 ювелірних майстерень [543, с.9]. За порушення підприємцями «Положення про державний промисловий податок» складалися адміністративні протоколи. У 1923/24 р. вони стосувалися майже кожного п'ятого зареєстрованого у попередньому році патенту. Приватним особам належало 92–94% торгових і промислових закладів, отож вони були основними платниками податку.

Організація обліку об'єктів оподаткування (різних форм господарювання) патентним і зрівняльним зборами у 1921–1925 рр. засвідчує оперативну діяльність радянських податкових органів. З іншого боку, така діяльність забезпечувала надходження реальних коштів до бюджетів від промислових підприємств. За підрахунками працівників фінансових установ, надходження від промислового податку в УСРР становили у 1922–1926 рр. 6% загальної суми союзного бюджету [542, с.11]. Для з'ясування ролі промислового податку у фінансуванні державного бюджету УСРР варто порівняти його з коштами, відпущеними республіканським наркоматом фінансів у 1922/23 р. для бюджетних установ. Відомий у 1920-х рр. фахівець кредитної справи К. Маньківський назвав загальну цифру виділених Уповнаркомфіном кредитів

для бюджетних установ у січні–жовтні 1922 р. – 8,9 млн золотом [559, с.79]. За відповідний період від промислового податку надійшло 948 тис. крб. золотом, тобто 10,6% від загальної суми наданих коштів. У першому кварталі 1922/23 р. загалом було виділено 9,7 млн крб. золотом, із них на потреби необ'єднаних наркоматів – 4,5 млн крб. золотом, а об'єднаних – 4,1 млн крб. золотом. Сума промислового податку за цей час досягла 1,4 млн крб. золотом [551, с.2], тобто 16% загальної суми виділених коштів. Отже, надходження від промислового податку вже на початку 1920-х рр. відігравали вагомую роль у бюджетному фінансуванні державних установ. На початку 1920-х рр., коли ще не було сталого і твердого бюджету, діяли місячні або поквартальні бюджетні плани, тому своєчасне надходження коштів від промислового податку відіграло певну стабілізаційну роль для функціонування фінансово-бюджетної системи. Наприклад, у грудні 1922 р. Уповнаркомфін виділив 3,3 млн крб. для бюджетного кредитування державних установ. Сума промислового податку за цей місяць склала 1,3 млн крб., тобто третину [559, 560]. Фактично це були переваги першого року впровадження непу. За підрахунками Ф. Шевцова та інших фінансових працівників 1920-х рр., опублікованими як підсумкові дані, промисловий податок становив у 1922/23 р. 9,5 млн крб. [552, с.9], або 21% доходної частини держбюджету УСРР. Дивно, але сума зібраного в Україні промислового податку, щоправда у червоних крб., також дорівнювала 21% загальносоюзного [234, с.64]. Насправді у доходах державного бюджету УСРР питома вага промислового податку у 1923–1925 рр. становила близько 10%. Його частка серед прямих податків була значно вищою – майже чверть [484, с.3]. За дольовою участю він поступався лише сільгосподатку. Надходження від промислового податку зазвичай активно вносилися протягом першого та на початку другого кварталів господарського року. За цей час набиралося більше третини річних коштів. Решта коштів надходила повільніше із помісячною згасаючою динамікою до вересня.

До ухвалення закону від 28 жовтня 1924 р. про визначення бюджетних прав центральних та республіканських органів влади статистика не давала

даних про розподіл надходжень від промислового податку за напрямками фінансування у республіканському та союзному бюджетах. У 1924/25 бюджетному році до республіканського бюджету зараховувалося 25% промислового податку [219, с.21], зібраного в УСРР, але після відрахувань до місцевих бюджетів. На потреби останніх спочатку передбачалося 50% суми податку. Але бюджетне управління НКФ СРСР визначило 40%, незважаючи на настійні прохання Наркомфіну УСРР залишити на користь місцевих бюджетів республіки 50% відрахувань від промислового податку [562]. У 1925/26 бюджетному році на користь республіки почали відраховувати 90% територіального збору коштів від промислового податку [219, с.21]. Тому його питома вага серед інших прямих податків, які наповнювали доходну частину державного бюджету, неухильно зростала.

У відомчому виданні «Фінанси України» за 1926–1927 рр. є статистичні дані про виконання доходів державного бюджету УСРР за чотири бюджетні роки поспіль. Вони показують реальне значення промислового податку у формуванні доходів бюджету УСРР поряд з іншими прямими податками. (Див.: Додаток 3, табл. 4.5).

Отже, питома вага промислового податку серед доходів державного бюджету УСРР за результатами його виконання, тобто за даними республіканського надходження, суттєво відрізняється від інших її розрахунків, коли за основу бралися доходи територіального рівня. Цифри, які потрапили до таблиці, стосувалися «чистого» промислового податку, залишеного на потреби державного, а не місцевих чи загальносоюзного бюджетів. У 1926/27 р. він розподілявся нерівномірно за природо-географічними районами, які різнилися наявністю торгово-промислових установ та кількістю адміністративних округ. Таким чином, на округи Полісся припадало 4,9% надходжень від промислового податку, на округи Правобережжя – 25,6%, на округи Лівобережжя – 25,2%, на округи Степу – 19,6%, на Дніпрянський промисловий район (Дніпропетровська,

Запорізька, Криворізька округи) – 10,4%, на Гірничий промисловий район (Артемівську, Луганську і Сталінську округи) – 14,3% [241, с.12].

Інші статистично-інформаційні джерела, зокрема зведені дані фінансово-економічного бюро НКФ УСРР про хід виконання податків і зборів у 1925/26 бюджетному році, доводять реальність названих цифр щодо податкових надходжень до державного бюджету. За перший квартал 1925/26 р. патентний збір досяг 99,4%, а зрівняльний 115% від планових завдань [563, с.55]. О. Раєвський вказував, що за перше півріччя 1925/26 р. в УСРР було отримано 15 млн крб. від промислового податку, що становило 43% річного завдання [531, с.49]. Цей податок активно платили кооперативні товариства і підприємства, тож були фінансово-економічні підстави для його повного виконання протягом року. Привертає увагу те, що на початок 1925/26 р. зменшилася на 31% кількість державних і на 8% кооперативних підприємств, які платили зрівняльний податок. Водночас на 22% збільшилася кількість приватних підприємств, які платили зрівняльний збір [563, с.55]. Власників останніх примусово зобов'язували вибирати патенти. Тому надходження відповідного податку від приватників збільшилося на третину. До приватних підприємців, які не сплачували податки та не викупували патенти, застосовувалися репресії. Це питання обговорювалося 22 травня 1926 р. на засіданні політбюро ЦК КП(б)У, на якому був присутній Ф.Е.Дзержинський. Нарком юстиції М.О.Скрипник пропонував застосовувати жорсткі судові заходи проти «спекулянтів», хоча не визначав, хто належить до цієї категорії [564, с.75]. У 1925/26 р. Бюджетна комісія при ВУЦВК визнала доцільним зменшити оподаткування промислових і торгових закладів, які виробляли і продавали предмети масового вжитку (текстиль, посуд, взуття, харчі тощо).

Державні бюджети УСРР 1927/28 р. та 1928/29 р. відрізнялися стрімким зростанням грошових надходжень від промислового податку. Це зумовлювалося тим, що політичне керівництво СРСР стало на шлях системної реконструкції соціально-економічних відносин у суспільстві, а також розпочало

завершальну стадію економічного «витіснення» приватника з торгово-промислового сектору країни. У 1927/28 р. виконання промислового податку досягло 96,2% і принесло 63 млн крб. [216, с.14]. За кількістю коштів він посів друге місце серед прямих податків і склав близько 22% доходної частини бюджету УСРР [215, с.40]. У проекті державного бюджету УСРР на 1928/29 р. передбачалося отримати від промислового податку 183 млн крб. Таким чином, він мав скласти 56,8% доходів від прямих податків та 44% бюджетних надходжень в УСРР [216, с.5], перевершивши своєю питомою вагою усі попередні роки. За перше півріччя 1928/29 р. промисловий податок становив 87 млн крб. Загалом до державного бюджету у 1928/29 р. надійшло від промислового податку 160,5 млн крб. Річне завдання було виконано на 95% [217, с.9], хоча у звіті НКФ УСРР про виконання державного бюджету названо іншу цифру – 163 млн крб. На сумарному зборі податку позначилося те, що оподаткування товарообігу державного сектору замість запланованих 3,1% реально становило 2,6%. Пересічна ставка оподаткування кооперативних підприємств мала бути 3,9%, а реально становила 3,7%. Приватний сектор зазвичай платив 5,3% від обігу, а реально ставка склала 4,7%. Це зумовлювалося тим, що десятки тисяч дрібних підприємств було ліквідовано. За загальною сумою отриманих коштів промисловий податок у 1928/29 р. становив 40% доходів державного бюджету УСРР [229, с.3, 10].

Отже, промисловий податок реально було впроваджено у червні–липні 1921 р. Він виявився організаційно-функціональним виразником непу. Основними платниками патентного та зрівняльного збору були власники дрібних торгово-промислових підприємств, тобто непмани та кустарі, а також оптово-роздрібні фірми державно-кооперативного сектору. Нормативно-правова база стягнення промислового податку з'явилася у 1921–1923 рр. Протягом наступних років вона дещо доповнювалася і змінювалася. Надходження від податку були загалом стабільними, своєчасними і досить вагомими у наповненні доходів державного бюджету. У 1922–1925 рр. вони пересічно складали 45,2% загальної суми коштів від прямих податків і займали

друге місце після сільгосподатку. Із середини 1920-х рр. почав переважати зрівняльний збір. Так зване економічне витіснення приватника з торгівлі наприкінці 1920-х рр. негативно впливало на доходи бюджетів.

4.4. Роль прибутково-майнового податку населення і підприємств

На початку 1920-х рр. в умовах системного занепаду промисловості, економічної деградації сільського господарства, конфіскацій майна і реквізицій харчів у населення важко було сподіватися на фінансову ефективність податку з особистих доходів та майнового стану громадян. Недолуга соціально-економічна політика у формі воєннокомуністичного управління, яка ліквідувала інститут приватної власності, товарно-грошові відносини, дезорганізувала діяльність кредитно-банківських установ, привнесла хаос у систему матеріальних цінностей. Країну залишили десятки тисяч заможних людей – потенційних платників податків. Законсервовані націоналізовані фабрики та заводи не приносили прибутків їх власникам, а бездіяльний банківський капітал замінили підпільні лихварі та валютники. Грошова реформа оживила державний і народний сектори економіки, пожвавила ринкові відносини. Але радянські грошові знаки не стали засобом накопичення для населення, хоча були засобом платежів, виплати зарплати і внесення податків.

Загалом система оподаткування громадян (якщо не брати до уваги сільськогосподарський та промисловий податки) почала формуватися у березні 1922 р. Тоді було запроваджено перший цільовий загальногромадянський податок, кошти від якого почали надходити у травні. На вересень 1922 р. вони склали символічну цифру – 1393 крб. золотом. Від другого загальногромадянського податку, запровадженого 9 листопада 1922 р. на червень 1923 р. надійшло 416 крб. золотом. Трудгужподаток (використання рухомого майна населення – возів, саней, робочого тягла) склав тоді значно більшу суму – 4388 крб. золотом [551, с.3–5].

Прибутково-майновий податок офіційно постав 16 листопада 1922 р. Але реально почав діяти з 1 січня 1923 р. і приніс протягом бюджетного року 2,1 тис. червінців [65, с.5]. За лютий–червень 1923 р. надійшло 1386 крб. золотом [65]. Причинами повільного надходження податку були: недостатньо обґрунтований фінансово-економічний прогноз структури національного доходу, катастрофічні наслідки війни і «соціальної революції», господарської руїни, а також неприйняття ідеї прибуткового оподаткування. «Прошарок осіб, – зазначав тоді професор Ф. Несмелов, – із бодай яким-небудь великим прибутком, наявність якого і зумовлює грошовий ефект податку для казни, виснажується, а місцями і взагалі зведений нанівець» [65, с.5]. Незважаючи на організаційні і фінансові труднощі в налагодженні підприємницької діяльності, в окремих районах так звані непмани становили 91%, особи вільних професій – 7%, власники та орендарі нерухомості – 1,7%, утримувачі цінних паперів – 0,2% від загальної кількості платників податку [551, с.5]. Перший досвід стягнення цього «класового податку» було визнано невдалим. Реалізація виграшної позики в УСРР дала у березні 1922 р. 1,1 млн крб. золотом, тобто значно більше від прибуткового податку. За перший і другий квартал 1922/23 бюджетного року виявлено лише 170 тис. його платників, а сума зібраного податку склала 24 тис. крб. [210, с.15]. Облік та їх реєстрація потребували коштів і необхідної кількості податківців, які проводили оподаткування селянських господарств, торгових та промислових закладів.

Між стягненням податків із населення та усвідомленням людьми їх фінансово-економічної ролі у розбудові державного бюджету – існувала нездоланна відстань. Усі податки без винятку мали фіскальну природу та репресивний механізм вилучення, тому викликали зневагу до податкових органів і невдоволення податковою політикою. З десяти прямих податків, які діяли в Україні у 1922–1925 рр., прибутковий посідав третю сходинку за обсягом надходжень, якщо не брати до уваги гербовий збір. У 1922/23 р. прибутковий податок займав 10,1%, а протягом двох наступних років – близько третини. З жовтня 1924 р. до липня 1925 р. у примусовому порядку

було розміщено облігації золотої позики на суму 4,2 млн крб., яку приєднали до прибуткового податку [551, с.9]. Взагалі державні позики стали особливою формою додаткового оподаткування, і вони обов'язково виконувалися. Заборгованість («недоїмка») прибуткового податку за 1923/24 р. склала 36% [65, с.9]. Вона була зумовлена збідненням народу, неврожаєм поточного року, посиленням оподаткуванням «доходів нетрудового елементу», відрахунками на місцеві потреби. Для платників була обтяжливою одночасність внесення сільгосподатку, промислового, прибуткового тощо. У 1922/23 р. лише Держбанком та Українбанком було розміщено різних позик на 3,9 млн крб. [234, с.31].

27 липня 1923 р. ЦВК та РНК СРСР видали постанову «Про встановлення твердих ставок місцевих податків і зборів», за якою власники квартир сплачували за рік не більше 15 коп. за квадратний метр житла, 1 крб. із гужового промислу (з повозки або саней), 1 крб. 50 коп. з коня і 5 крб. за річковий паром [455, арк.31]. Податок із виїзного екіпажу приватних перевізників становив 10 крб. Класовий принцип прибуткового податку з такою прогресивною ставкою був орієнтований на мобілізацію реальних коштів у населення. Так, відомий у 1920-х рр. політик Ю.Ларін вважав, що 10 млрд червінців національного доходу 1924 р. розподіляються таким чином: 38% – у сільському господарстві, 32% – у промисловості, 6% – на транспорті і 23% – у торгівлі [37, с.92]. Він вважав недостатнім стягнення прибуткового податку з «непманської буржуазії» у розмірі 19% при річному доході 10 тис. крб. [37, с.244]. За його підрахунками, так званих радянських капіталістів у 1923 р. було 2%, тобто 600 тисяч родин, а їхні капітали у 1927 р. становили 1,6 млрд крб. [37, с.246]. За оподаткуванням їхніх доходів пильнували особливо.

Платники прибуткового податку фактично розподілялися на три соціально-професійні категорії, які відрізнялися не лише ставками оподаткування, а і ставленням до них радянських органів влади. До першої категорії «А» належали наймані працівники, до другої категорії «Б» – особи

«трудового елементу» – ремісники, візники, торгові агенти, представники вільних професій, духовенство, до третьої категорії «В» – власники торгових і промислових підприємств, орендарі, лихварі, домовласники. Одні платили основний (звичайний) податок, а другі – прогресивний, причому останніх було мало, тому що прогресивна ставка стосувалася осіб, доходи яких перевищували встановлений мінімум – для великих міст понад 500 крб., для решти від 300 крб. до 450 крб. [66, с.154]. Кількість та соціально-професійна структура платників прибуткового податку за першу половину 1923/24 р. подані в таблиці. (Див.: Додаток 3, табл. 4.6).

Отже, переважну більшість платників прибуткового податку становили нетрудові елементи (категорія «В»), тобто непмани, лихварі, домовласники.

Вони були громадянами УСРР. Прибутковий податок сплачувала переважна більшість найманих робітників державного чи будь-якого іншого сектору економіки, якщо вони отримували зарплату. У категорії «Б» 56,4% платників податку представляли кустарно-ремісничу галузь, а в категорії «В» власники першого і другого розрядів торгово-промислових підприємств становили 48%, а домовласники – 37% [66]. Їхні доходи були об'єктом оподаткування. Пересічна сума прибутку «прогресивників» становила 607 крб. Вони сплачували податок із суми вище встановленого мінімуму, який було визначено у розмірі 107 крб. Загалом оподатковувалася кожна зарплата, річний дохід ремісника, непмана, домовласника, орендаря тощо. У 1923/24 р. на Донеччині оподаткуванню підлягало 54810 платників, із яких категорія «В» посідала 60% (при 62% в УСРР), а решту становили особи з категорії «А» та «Б». Особи, які отримували доходи від особистої праці за наймом, становили 16% (в УСРР 3,8%), без найму – 23% (в УСРР 34%). Власників торгово-промислових установ серед платників прибуткового податку цього економічного району було 36%, а домовласників – 15% [543, с.10].

Охоплення платників прибуткового податку фінансовими зобов'язаннями свідчило про оперативну повсякденну діяльність податкових органів.

Наприклад, у 1922/23 р. в СРСР працювало 629 тисяч податківців, у першій половині 1923/24 р. – понад 2 мільйони. Із них в УСРР відповідно було 218 тисяч осіб і 621 тисяча осіб, тобто третина союзного контингенту. За категоріями кількість платників податку в СРСР та в УСРР була приблизно пропорційною. Але дві категорії охоплювали основних платників прибуткового податку. Це власники торгово-промислових закладів і домовласники. Прогресивний прибутковий податок в СРСР у першій половині 1923/24 р. платили 447 тисяч осіб, а в УСРР – 161 тисяча осіб. Доходи, які підлягали оподаткуванню, досягали в СРСР 407 млн крб., а в Україні – 115 млн крб. Їх загальна сума порівняно з попереднім роком виросла на третину. Більше двох третин доходів в УСРР належало так званим нетрудовим елементам, із них 12% мали прибуток до 500 крб., 45,3% – від 500 до 1000 крб., 25% – від 1000 до 2000 крб., 11,3% – від 2000 до 4000 крб., 6,3% – понад 4000 крб. [567, с.12].

До доходів державного бюджету перелічені відсотки платників прибуткового податку стосувалися опосередковано, позаяк Наркомфін УСРР мав перераховувати не абстрактні цифри, а реальні гроші. За перше півріччя 1923/24 бюджетного року в УСРР було оподатковано 546 тисяч осіб категорій «Б» і «В» на загальну суму 3,4 млн крб. Із них 199 тисяч осіб належали до категорії «Б» (сума податку 1,1 млн крб.) та 347 тисяч осіб – до категорії «В» (сума податку 2,3 млн крб.) [568, с.6]. Разом із категорією «А» в УСРР за перше півріччя 1923/24 р. було зібрано 3,8 млн крб. прибуткового податку, що становило 29,2% союзного обсягу [567, с.3]. Кількість платників категорій «Б» та «В» та загальна сума коштів від прибуткового податку за перше півріччя 1923/24 р. у губерніях УСРР подані в таблиці. (Див.: Додаток К, табл. 4.7).

Отже, половина коштів прибуткового податку від платників категорії «Б» припадала на Київську та Одеську губернії. А від платників категорії «В» – третина. Поділ платників у кожній категорії на соціально-професійні групи, виокремлений у літературі 1920-х рр., має важливе наукове значення для висвітлення історії та еволюції прибуткового податку. Наприклад, із загальної

суми прибуткового податку, яка за першу половину 1923/24 р. склала близько 3,8 млн крб., службовці і робітники сплатили 6% [567, с.3]. За третій квартал 1923/24 р. в УСРР надійшло прибуткового податку на суму 2,8 млн крб. Першість посіла Харківська губернія, за якою розміщувалися Київська та Одеська [568, с.8–11]. Цей рік виявився проривним, якщо порівнювати його з попереднім. Справа в тому, що хороший врожай 1923 р. сприяв загальному економічному розвитку, а головне – існували відповідна податкова мережа, облік і реєстр платників податку. Службовці і робітники, які одержували зарплату від 50 до 100 крб. золотом, платили у 1923 р. 3 крб. прибуткового податку за півріччя, від 100 до 150 крб. – 5 крб., від 150 крб. і більше – 7 крб., тобто 9,5% за рік [569, с.11–12].

Статистично-економічні дані про виконання прибуткового податку розходяться у виданнях, підготовлених ЦСУ та Наркомфіном УСРР. Але вони відтворюють динаміку надходження коштів від прибуткового податку до бюджету УСРР. Наприклад, у довіднику за редакцією співробітника колегії ЦСУ УСРР М.О.Авдієнка наведено такі цифри прибуткового податку: у 1923/24 р. – 12 млн крб., у 1924/25 р. – 13 млн крб., у 1925/26 р. – 21 млн крб., у 1926/27 р. – 25 млн крб. Питома вага цього податку в доходах державного бюджету зменшилася з 27,4% у 1923/24 р. до 9,1% у 1926/27 р. [233, с.40] У виданнях серії «Статистика фінансів» подано дещо інші показники надходження прибутково-майнового податку, особливо в абсолютних числах: від 3,3 млн крб. у 1924/25 р. до 27,3 млн крб. у 1926/27 р. [241, с.16–17]. У відсотках його частка зменшувалася, тому що збільшувалася загальна сума доходів бюджету від інших податків. Щорічне збільшення коштів від прибуткового податку відбувалося за рахунок зростання кількості платників та підвищення оподаткування заможних груп. У 1924/25 р. до республіканського бюджету відраховували 26% територіальної суми прибуткового податку, у 1925/26 р. – 90% [219, с.20]. Отже, цей податок був важливим фінансовим джерелом і свідчив про особисту участь громадян у формуванні доходів державного бюджету.

Помісячне виконання громадянами цього податку було насамперед результатом надзвичайно високої активності податкових органів, а не свідомості платників, особливо власників приватних підприємств, яким доводилося платити декілька податків одночасно. Борги за попередній податковий та бюджетний роки були характерним явищем для прибуткового податку. Тому діяла бюрократична та примусова кампанія стягнення. За першу половину 1925/26 р. в УСРР від прибутково-майнового податку надійшло 8,1 млн крб., що складало 37,2% річного завдання. А прогнозований борг поточного бюджетного року коливався в межах 1–2 млн крб. [531, с.49].

Намагання податкових органів охопити якомога більше осіб прибутковим податком супроводжувалося різною дольовою участю платників у формуванні державних доходів. Перевага серед платників власників торгових установ 1–2 розряду не гарантувала значних фінансових сум та стабільного їх надходження, оскільки зменшувалася кількість самих власників. А ставка податку на заможні групи зумовлювалася розміром їхніх доходів. За підрахунками Ю. Ларіна, С. Струмліна, Л. Крицмана, М. Фрумкіна та інших, статки 25 тисяч непманів (торгової і промислової буржуазії) в СРСР 1920-х рр. забезпечували 400 млн крб. доходу, що становило 16 тис. крб. на сім'ю [37, с.247]. В УСРР у 1926/27 р. налічувалася 331 тисяча платників прибуткового податку, із них третину становила «міська буржуазія». Із 500 млн крб. їхнього доходу було стягнуто 5,2% прибуткового податку [219, с.19]. За прогресивною шкалою платили тоді, коли чистий дохід перевищував установлений неоподаткований мінімум – від 800 крб. до 1200 крб. Але переважна більшість платників мала дохід 500–800 крб. Наприклад, у категорії «А» відповідно до поділу на соціально-професійні групи (наймані робітники, кустарі та ін.) податок стягувався від 0,7% до 30% доходу, в категорії «Б» – від 2,5% до 35% доходу, а в категорії «В» (власники торгово-промислових закладів) – від 3% до 45% чистого доходу [570, арк.26]. Податковий збір першої категорії, враховуючи загальну кількість платників та суми прибутків, становив тоді 15 крб., другої – 38 крб., третьої – 195 крб. на особу. Проте податкові органи застосовували при оподаткуванні «класовий

принцип». Якщо робітники і службовці, крім основної роботи, займалися підприємництвом, тоді їхній прибутковий податок становив 30–35% доходу. Водночас власники приватних підприємств сплачували до 54% доходів [219, с.71].

Розподіл платників прибуткового податку у 1926/27 р. за трьома категоріями дає змогу виявити дольову участь різних соціально-професійних груп радянського суспільства у формуванні доходів державного бюджету. Як уже зазначалося до першої категорії належали наймані працівники, яких налічувалося 160 тисяч осіб. Із них 60 тисяч осіб становили робітники (37,5%) та 96 тисяч службовці (60%), решту 4 тисячі осіб (2,5%) – наймити промислових кооперативних товариств, інваліди. Переважна більшість представників цієї категорії зосереджувалася в містах (80%). Другу категорію представляли кустарі, особи вільних професій, домовласники, власники земельних ділянок, яких налічувалося 106 тисяч осіб, із них 69% становили кустарі. Третя категорія охоплювала власників торгово-промислових закладів. Їх налічувалося понад 100 тис. осіб. Однак із них торгівлею займалися 86,3%. Представники усіх трьох категорій у 1926/27 р. разом сплатили 25–26 млн крб. прибуткового податку. Але 75% внесли представники третьої категорії. Існував також цільовий квартирний податок, платниками якого були 50 тисяч власників. Вони внесли 2,8 млн крб. Податку. Загалом «особисті податки» сплачували 354161 особа. Крім них, 18268 осіб були платниками податку з надприбутку [241, с.58]. Держава через податкові органи ретельно відстежувала фізичних та юридичних осіб, реєструвала, фіксувала майновий стан і встановлювала суми податків.

Починаючи з 1927/28 р., три бюджетних роки поспіль тривала тенденція максимального стягнення прибуткового податку. Частину його тягаря перекладали на платників у державних та кооперативних установах, оскільки в умовах згортання непу стрімко зменшувалася кількість приватних закладів та найманих працівників. У 1927/28 р. податок зі спадщини склав 54 тис. крб.

[241, с.67], а прибутковий – 34 млн крб., що становило 17% суми податкових надходжень та 13% доходної частини державного бюджету УСРР [216, с.14]. У 1928/29 р. планувалося за рахунок прибуткового податку зібрати 39,5 млн крб., що мало скласти 12,2% податкової та 9,4% доходної частини бюджету. Загальну суму цього податку порівняно з попереднім роком планувалося збільшити майже на третину. Реально надійшло від прибуткового податку 52,3 млн крб. Отже, річне завдання було перевищено на чверть [216, с.5]. Надходження від цього податку склали 13% доходу бюджету УСРР. Зростання податкової суми відбулося насамперед за рахунок стягнення податку з прибутку, тобто із зарплати робітників провідних промислових трестів, а також тому, що РНК СРСР дозволила податковим органам вилучати із приватника половину податкового окладу у формі авансового збору [217, с.10]. Уперше за всі попередні роки було отримано 0,3 млн крб. за рахунок податку від спадкового майна. Ці кошти також надійшли до бюджету.

Державно-кооперативний і приватний сектори економіки, як свідчать матеріали бюджету УСРР на 1929/30 р., відрізнялися дольовою участю у формуванні коштів прибуткового податку. Так, у 1926/27 р. за рахунок приватного сектору було зібрано 77%, у 1927/28 р. – 86%, а в 1928/29 р. – 80% загальної суми прибуткового податку [217, с.10]. Отже, кошти від прибуткового податку в приватному секторі становили переважну частину надходжень від цього податку. Політика економічного обмеження приватного сектору в торгівлі шляхом підвищення 26 вересня 1926 р. та 14 грудня 1927 р. норм оподаткування виявилася політично недалекоглядною. Загальна сума прибуткового податку в СРСР протягом 1924–1929 рр. виросла у 2,5 раза [485, с.102], а в УСРР – у 4,4 раза. Це означало посилення податкового тиску на громадян, особливо тих, які займалися приватним підприємництвом, маючи дрібні торгово-промислові заклади.

Отже, запровадивши у 1922/23 р. прибутково-майновий податок, тобто із особистих прибутків громадян, радянська держава суттєво наповнила доходну

частину державного бюджету. Водночас постійно зростав податковий тиск на «торгову і промислову буржуазію», на так званих непманів. Влада не допускала «капіталістичного переродження суспільства», хоча і ціною втрати у перспективі фінансових джерел бюджетних доходів.

Термін «непрямі податки» з'явився у перших фінансових документах на початку непу. З ним пов'язана також діяльність податкових органів, які забезпечували фінансові джерела державного бюджету. На початку 1920-х рр. в умовах занепаду промисловості та сільського господарства було складно збалансувати доходи і видатки бюджетів. Тому тягар формування бюджетних доходів перекладався на натуральний податок, продподаток, єдиний сільськогосподарський, промисловий та прибутковий податки, які називалися прямими. Інші види стягнень (акциз, мито, самофінансування підприємств із власних прибутків) вважалися непрямими податками та доходами промислових і торгівельних установ державного сектору. За першу половину грудня 1922 р. прямі податки склали 66,7% загальної суми державних податкових доходів, а непрямі – 34,3% [571, с.68]. Щоправда, останні хоч і мали форму податку, однак належали до діяльності конкретних державних установ і підприємств. Наприклад, акциз і мита формально виконували податкову функцію, але становили доходи відповідних установ, які надходили до Наркомфіну УСРР і державних банків. Тому непрямі податки і звичайні доходи державних підприємств були фінансовими джерелами державного бюджету. При всіх відмінностях їх об'єднувало те, що вони сприяли наповненню бюджетів. Умовно їх віднесено до прибутків державних підприємств, але під кутом зору участі у формуванні доходів бюджетів, а не функціонально-виробничого походження самого прибутку.

У грудні 1922 р. неподаткові надходження склали лише 36% від суми податкових та 11% від надходжень до місячного бюджету УСРР. У 1922/23 р. за матеріалами «Зводу державних доходів і видатків за розписом на 1922–1923 бюджетний рік», складеного у золотих рублях, непрямі податки досягли 10,9%

загальнодержавних доходів. При цьому відрахування доходів від транспорту та зв'язку дали 25%, від використання державного майна – 3,3%, від державних торгово-промислових підприємств – 1,2%, від кредитних операцій – 6%, від емісії – 25,5% [210, с.3]. Зазначимо, що випуск паперових грошей з метою подолання дефіциту, який у січні–вересні 1922 р. досяг 43,1%, покладався на такі державні установи, як скарбниця, Держбанк, Наркомфін УСРР. Вони випускали паперові гроші, які, на жаль, не мали належного товарного забезпечення. Реальні кошти з'являлися там, де працювала економіка. Ось чому податкові служби стягували акциз та мито. Так, за перше півріччя 1922/23 р. непрямі податки становили 48% державних доходів [210, с.8], що свідчило про активну діяльність фінінспекторів та податківців.

Мобілізація фінансових ресурсів в УСРР шляхом оподаткування громадян та підприємств і стягнення різних зборів до утворення СРСР завершувалася передачею зібраних коштів Уповнаркомфіну РСФРР при РНК УСРР. Звідси кошти перерозподілялися за республіканською квотою, яка для УСРР становила 19%. Після утворення СРСР продовжував діяти принцип дольової участі. Доходи від транспорту, зв'язку, державної промисловості та від податків формували так званий федеративний державний бюджет, а поверталися в Україну через бюджетне кредитування необ'єднаних та об'єднаних наркоматів, але в межах республіканського бюджетного ліміту.

Грошові і натуральні доходи в УСРР, враховуючи чинний принцип розподілу бюджетних коштів, опосередковано впливали на республіканський бюджет. Наприклад, акцизний збір в УСРР майже повністю спрямовувався до федеративного та згодом до союзного бюджетів. При цьому фінансові органи здійснювали ретельний облік продукції, яку випускали державні підприємства й реалізовували через торгову мережу. У 1922 р. надходження від акцизу склали 21 млн золотих карбованців, а станом на січень 1923 р. вони досягли 25,2 млн крб. [572, с.4]. П'яту частину із них склали надходження, зібрані в УСРР [210, с.8], головним чином від виробництва та продажу цукру, тютюну.

Стягнення акцизу з чаю, кофе та цикорію відбувалося на підставі декретів і постанов РНК РСФРР від 4 травня 1922 р. [210, с.8] та 19 квітня 1923 р. про встановлення акцизних ставок [574], а також постанови Ради праці та оборони (РПО) СРСР від 20 серпня 1923 р. про тверді ставки акцизу у червінцях [575].

Динаміка українського територіального акцизу виявилася доволі помірною: за січень–червень 1922 р. надійшло 359 тис. крб. золотом, за липень–вересень – 1,1 млн крб., за жовтень–грудень – понад 2 млн крб., за січень–березень 1923 р. – 4,4 млн крб., за квітень–червень – 5,2 млн крб. золотом [551]. Податкові органи ще не мали досвіду акцизних зборів, але здобули за означений період близько 8 млн крб. золотом, що було вагомим внеском до бюджету.

Зібрані в УСРР кошти від акцизу та інших прибутків від реалізації промислової продукції прямо не використовувалися для потреб республіканського бюджету. З огляду на це дуже важливо з'ясувати роль і місце прибутків державних підприємств та установ УСРР у формуванні республіканського державного бюджету. Статистично-економічні показники його доходів інколи враховували відрахування прибутків від транспорту, зв'язку, акцизу тощо. За цих умов загальна сума бюджетних коштів помітно зростала. Але в ній розчинялася питома вага бюджетних доходів, зібраних на території УСРР. Державні прибутки в УСРР належали загальносоюзному і республіканському бюджетам. Їх загальна сума у 1924/25 р. становила 487 млн крб., у 1925/26 р. – 704 млн крб., у 1926/27 р. – 947 млн крб. Але без доходів від транспорту та зв'язку ця сума зменшувалася у 1,5–2 рази. Неподаткові прибутки в УСРР, а до них належали акцизний збір та мито, за підрахунками М.О. Авдієнка, мали таку динаміку: 186 млн крб. у 1923/24 р., 243 млн крб. у 1924/25 р., 379 млн крб. у 1925/26 р., 448 млн крб. у 1926/27 р. [233, с.36, 42]. Дві третини з них припадало на доходи залізничного транспорту, пошти, телеграфу, які підпорядковувалися союзним наркоматам. Наприклад, гербовий збір вносили усі громадяни УСРР, оскільки користувалися послугами пошти та

нотаріальних контор. Але до 1924/25 бюджетного року його основна сума залишалась на рахунках Наркомпоштеля СРСР. У 1923/24 р. на одне селянське господарство припадало 19 крб. гербового збору [576]. Лише за третій квартал 1923/24 р. в УСРР від гербового збору надійшло 2,8 млн крб. Із них на Харківську губернію припадало 32%, на Київську – 18%, Одеську – 13%. Таким чином, три регіони давали більше половини його надходжень в УСРР [558, с.9]. Гербовий збір знімали не лише з поштово-телеграфних послуг, а також із великих торгово-промислових угод, пов'язаних із продажем чи обміном нерухомості та рухомого майна. Ставка гербового збору в таких випадках сягала 0,4% ціни товару, якщо мова йшла про реалізацію великих партій промислових товарів. Такий гербовий збір був своєрідним акцизом на суму торгової угоди, а не на одиницю продукції. Надходження від гербового збору в УСРР у першу половину 1920-х рр. свідчили про поживлення торгових операцій, ділових угод. Цілком природно, що зростало бюджетне значення гербового збору. У 1922/23 р. він становив 12,8% податкових доходів, у 1923/24 р. – 22,8%, у 1924/25 р. – 26,1% і посідав третю сходинку після промислового і прибуткового податків [552, с.9]. Гербовий збір інколи зараховували до прямих податків.

5 серпня 1924 р. Податкове управління державних податків НКФ СРСР звернуло увагу відповідного підрозділу НКФ УСРР на те, що серед «...податкових доходів поточного бюджетного року гербовий збір посів поважне місце, дав за першу половину року понад 20 млн карбованців, до того ж протягом усього півріччя надходження гербового збору щомісячно зростало» [547]. Занепокоєння викликало те, що у червні 1924 р. цей збір в УСРР раптово зменшився на 16%. Тому НКФ УСРР доручив губфінвідділам з'ясувати причини спаду [577, с.17]. Як з'ясувалося, помісячне стягнення гербового збору зменшилося влітку 1924 р. через неврожай і різке скорочення у зв'язку з цим кількості угод на хлібні операції. А це потягло за собою скорочення інших договорів. У 1924/25 р. становище дещо поліпшилося, гербовий збір в УСРР склав 14,6 млн крб. У першому кварталі було досягнуто 91–98% місячних

зборів, у другому і третьому – 99%, а в четвертому навіть перевищено місячні завдання [484, с.4–5].

Фінансові джерела державного бюджету СРСР, який фінансував союзні наркомати, установи та відомства в УСРР, та республіканського до жовтня 1924 р., тобто до регламентованого розмежування їх бюджетних прав, суттєво відрізнялися. Але це стосувалося насамперед коштів від прямих державних податків, а не від акцизу, гербового збору тощо. Лише у 1925/26 бюджетному році республікам надали право отримувати 100% грошових доходів від надр, 65% територіального надходження коштів від гербового збору, а 35% цих надходжень залишалося в загальносоюзному бюджеті. Союзним республікам центральна влада передала частину прибутків концесій і промислових підприємств союзного значення. У 1926/27 р. в УСРР залишалося 15% гербового збору від його загальносоюзного доходу. Тому було вирішено передати республіканському бюджету УСРР 18% цього збору, що становило тоді 28,8 млн крб. [218, с.21, 26].

Централізація системи влади в СРСР зі збереженням республіканських, об'єднаних та загальносоюзних наркоматів відповідним чином позначилася на фінансових джерелах бюджетів, звідки надходили кошти відповідним наркоматам та установам. Сума відрахувань від загальнодержавних податків в УСРР не перевищувала надходжень від акцизу та митного збору, які у 1924/25 р. суттєво перевищували доходи державного бюджету України. Загальнодержавні доходи, зібрані в УСРР, склали 289 млн крб., із них акциз становив 110,2 млн крб, різні мита – 28 млн крб. Ці кошти, тобто 45% суми територіальних доходів в УСРР, були спрямовані винятково на касові рахунки Наркомфіну СРСР [484, с.11]. Якщо до них додати більше третини коштів від гербового збору і прямих податків, які обслуговували загальносоюзний бюджет, то на потреби республіканського бюджету ішло менше половини зібраних в УСРР доходів (без транспорту і зв'язку). Зазначимо, що сума коштів від акцизу за реалізований цукор в УСРР, а вона була його основним

виробником, досягла в 1924/25 р. 46,3 млн крб. і склала 44% їх загального надходження в республіці. Акциз на горілчані та тютюнові вироби давав понад 45 млн крб. або 43% всього акцизного збору, загальна сума якого в Україні майже дорівнювала прямим податкам, складаючи 36,4% доходів державного бюджету УСРР [484, с.1]. Діяльність на території УСРР підприємств союзного значення та відповідних управлінських структур, яка передбачалася основними законодавчими актами, впливала на перерозподіл акцизу та прибутків державної промисловості. До республіканського бюджету потрапляла лише їх певна частка. У будь-якому випадку, враховуючи статус союзних підприємств на території УСРР, останні фінансувалися централізовано з Москви, а не коштом державного бюджету УСРР.

Структура державних доходів в УСРР першої половини 1920-х рр., відтак і державного бюджету, мала виразну податкову складову. Але фінансовий внесок республіки до союзного бюджету був вищим від дольового бюджетного фінансування УСРР. Адже переважна частина коштів від акцизу, мита, гербового збору, а також доходів транспорту, пошти і телеграфу, зібраних в УСРР, надходила до союзного бюджету.

Загальна сума бюджетних доходів щороку зростала, змінювалося і співвідношення прямих і непрямих податків у фінансуванні бюджетів. Помітні зрушення у структурі доходів бюджету УСРР віддзеркалюють статистичні дані про виконання державного бюджету, розроблені Наркомфіном УСРР. (Див.: Додаток Л, табл. 4.8).

Отже, загальна сума коштів від непрямих податків (гербовий збір, державні судові мита, різні збори) виросла у доходах державного бюджету, однак вони суттєво поступались іншим видам фінансових джерел бюджету.

Упродовж 1920-х рр., незважаючи на послідовне зростання доходів державного бюджету УСРР, вони не покривали республіканських видатків, а дефіцит бюджету покривався субсидіями союзного бюджету. Доходи союзного

бюджету, значна частина яких формувалася на території УСРР, охоплюючи непрямі податки, вражають своїми масштабами. Наприклад, у 1925/26 р. лише акцизи дали союзному бюджетові 989 млн крб., збори митниці – 140,5 млн крб., гербовий збір – 151 млн крб., загалом – третину бюджетних доходів СРСР [222, с.8]. Тимчасом за перший квартал 1925/26 р. в УСРР було повернуто близько 20 млн крб. від акцизу, 5,2 млн крб. від митного збору, 7,1 млн крб. від неподаткових доходів [530, с.57]. Якщо від гербового збору відраховувалося 65% коштів на користь бюджету УСРР, то кошти від акцизу спрямовувалися виключно на потреби союзного бюджету, в тому числі для установ і підприємств загальносоюзного підпорядкування на території УСРР. Доходи від акцизу, зібрані в УСРР, зосереджувалися лише на рахунках НКФ СРСР, тому у статистичних довідниках графа про його відрахування до бюджету України не була заповнена. Перелік статей акцизного збору мав декілька десятків назв, головними із яких були: реалізація цукру, горілчаних, винних, коньячних, тютюнових виробів, чаю, кофе, солі, нафтопродуктів. У 1926/27 р. загальна сума акцизу в УСРР склала 266,3 млн крб., від гербового збору, судового мита, зборів від оформлення закордонних паспортів, мисливських дозволів та патентів про винаходи було отримано лише 30 млн крб. Майже половина акцизних коштів надійшла від реалізації цукру, крохмалу, патоки. І хоча вони вироблялися переважно в УСРР, республіка не мала з цього жодного зиску. Митниця, установи якої діяли на території УСРР, зібрала 26 млн крб. для союзного бюджету [241, с.2], але жодного карбованця не було відраховано до бюджету республіки. Отже, єдність загальносоюзного бюджету полягала в консолідації та уніфікації фінансових джерел. Водночас аж ніяк не забезпечувався їх пропорційний та економічно справедливий перерозподіл між республіками.

Уряд радянської України не мав повноважень щодо встановлення рентного податку на землі несільськогосподарського призначення. У 1921–1923 рр. його взагалі не збирали, але наприкінці 1923 р. з'явився проект закону, яким передбачалося стягнення податку з ділянок державних установ, торгово-

промислових підприємств та приватних осіб. Розмір рентної плати за земельні ділянки в містах залежав від їх рентабельності та розташування [518, с.9]. 25 серпня 1924 р. ЦВК та РНК СРСР ухвалили постанову «Про розміри ставок ренти з земель міських і наданих транспорту». Ставки з одного квадратного сажена у Києві склали 1 крб. 50 коп., в Житомирі – 1 крб., у Харкові – 1 крб. 70 коп., в Одесі – 1 крб. 30 коп., в Овручі – 60 коп., в Сосниці – 30 коп. [579]. 5 листопада 1924 р. з'явилася чергова постанова союзного уряду, яка встановила ставки додаткової ренти з міських земель на 1924/25 бюджетний рік. Так, для незабудованих земельних ділянок і зайнятих житловими будинками та промисловими закладами в містах із населенням 25 тисяч жителів рента становила 25 коп., у містах з населенням від 25 до 50 тисяч осіб – 56 коп., з населенням 75 тисяч осіб – 1 крб. із квадратного сажена [580]. Отже, для доходів державного бюджету непрямі податки на різні збори мали конкретне значення, але їх обмежені надходження зумовлювалися несамостійною фінансовою політикою українського уряду.

Від рентної плати державний бюджет УСРР одержав у 1923/24 р. символічну суму – 125 тис. крб., у 1924/25 р. – 551,1 тис. крб., у 1925/26 р. – 1,1 млн крб., у 1926/27 р. – 757 тис. крб. [241, с.16]. Кошти від ренти були мізерні порівняно з іншими джерелами доходів бюджету, але при його дефіцитності – вкрай необхідні. Уряд радянської України юридично і фактично був позбавлений самостійного встановлення норм оподаткування та ставок ренти, акцизу, мита тощо, позаяк принципи фінансової політики та форми її реалізації визначала Москва. Наприклад, мито й інші види грошових зборів у 1927/28 р. дали УСРР 8,2 млн крб., у 1928/29 р. – 12,1 млн крб. [217, с.4]. Звичайно, що без акцизу, який і надалі залишався в статусі загальносоюзного грошового збору, непрямі надходження в УСРР були мізерними.

Неподаткові джерела доходів державного бюджету охоплювали прибуток від державного майна (рентної землі, надр, лісів, торф'яних боліт, звіробійних угідь тощо), від державних сільськогосподарських, промислових, торгових

підприємств, що перебували на основі госпрозрахунку, а також від банків та майнового страхування. Вони поставали основними фінансовими джерелами, які репрезентували у 1920-х рр. неподаткові доходи державного бюджету УСРР. Промислові підприємства перевели на госпрозрахунок у 1921 р., а 1922 р. виявився роком «намацування організаційних форм» [581, с.4–5]. Державна промисловість почала поступово ставати на власні ноги у 1923 р., однак весь прибуток спрямовували на її відродження. 15 листопада 1921 р. РНК УСРР ухвалила, що вся продукція державних підприємств надходить до загальнодержавного фонду [582], з якого відбувалося бюджетне фінансування згідно кошторису фабрик і заводів. За розписом загальнодержавних доходів у січні–вересні 1922 р. на промисловість припадало 1,5 млн крб., на державне майно 35,1 млн крб. золотом, що разом становило 3,7% від загальної суми доходів, серед яких переважали надходження від продподатку у формі продовольчого постачання і прибутки від транспорту та зв'язку [191, арк.30]. У 1922/23 р. 24 всеукраїнські трести із 141 тис. зайнятих робітників мали виробничу програму, яка складала 179,2 млн крб. золотом [582], але багато із них були збитковими через брак коштів. Їх госпрозрахунковий принцип діяльності нагадував своєрідну замкнену комуну, позаяк 10% прибутку спрямовувалося на оплату подоходного податку, 20% – до фонду резервного капіталу, 21% – до казни, 10% – на поліпшення побутових умов робітників і майже 40% – на капітальне будівництво [583, арк.19]. Промислові підприємства на початку 1920-х рр. часто зупинялися, не маючи сировини та належного фінансового забезпечення. Навіть провідні трести (Південсталь, Південрудтрест, Донвугілля, Хімвугілля, Південмаштрест) мали запаси від 3-х місяців до 2-х тижнів [584]. Металургійна промисловість поступово відроджувалася, нарощуючи виробництво чавуну, сталі [585], але її участь у формуванні бюджету також була обмеженою.

Республіканська промисловість у вересні 1925 р. виробляла продукції на 18 млн крб., союзна в УСРР – на 28 млн крб. [586, с.31]. Легка промисловість в УСРР відновлювалася набагато швидше порівняно з важкою, однак чимало

трестів останньої були нерентабельними. У 1922/23 р. прибутки 16 трестів склали 7,5 млн крб., але три з них виявилися збитковими (Південрудтрест, Укрхімтрест, Укртрестсільмаш). Проте до державної казни вони відрахували 40% прибутку, у 1923/24 р. – 62%, у 1924/25 р. – 46% [587, с.35]. Найбільше відраховували до державного бюджету підприємства, які виробляли товари широкого вжитку. Залежність держпромисловості від бюджетного фінансування, незважаючи на щедрі відрахування від її прибутків, була значною. Так, у 1923/24 р. доходи від промисловості у союзному бюджеті досягли 20 млн крб., а її фінансування становило 45–50 млн крб. [588, с.56]. Динаміку надходження коштів від неподаткових прибутків і доходів до державного бюджету УСРР у 1923–1927 рр. подано у таблиці. (Див.: Додаток Л, табл. 4.9).

Статистичні дані свідчать про кількісне зростання надходжень від неподаткових доходів до державного бюджету УСРР. Щоправда, питома вага їх у державному бюджеті протягом 1923–1927 рр. зменшилася. Якщо у 1923/24 р. вони становили 44,4%, то у 1926/27 р. – 21%. Зниження їх питомої ваги зумовлювалося загальним збільшенням суми держдоходів. Але вражає порівняно дуже мала частка доходів державної промисловості. Її прибутковість у 1927/28 р. становила лише 5,6%, у 1928/29 р. – 8,5%, у 1929/30 р. – 16% [589, арк.8]. Цілком зрозуміло, що внесок підприємств державної промисловості до бюджету за такої прибутковості лишався незначним. Наприкінці 1920-х рр. вони внесли 33,5 млн крб., але із державного бюджету взяли 43 млн крб. [589, арк.9]. Неподаткові прибутки у 1927/28 бюджетному році склали 62 млн крб. При цьому промисловість недодала 10% передбаченого бюджетом доходу, внутрішня торгівля – 14%, зовнішня – 92%, доходи від надр становили лише 15% від плану. Стосовно загальної суми державних доходів неподаткові склали 15% [216, с.5]. Сума доходів 11 трестів у 1927/28 р. становила 16,3 млн крб., із них до бюджету відраховували 6,5 млн крб., тобто 40% [590, с.9]. У 1928/29 р. неподаткові прибутки дорівнювали 62,4 млн крб., із них від промисловості надійшло 8,7 млн крб., від торгівлі – 3,9 млн крб., від лісів – 31 млн крб., від

надр – 11 млн крб., держмайно, концесії і банки дали разом 0,7 млн крб. [217, с.10]. Але ці кошти надходили до каси Наркомфіну СРСР. Якщо у 1926/27 р. бюджетні кошти становили 43% фінансування промисловості, то у 1928/29 р. – 35%. Відтак, як зазначав нарком фінансів М.Полоз, промисловість «стає на власні ноги» або «фінансово автономізується» [205, с.449]. Загалом прибутки від промисловості у бюджеті УСРР залишалися мізерними, але держава вважала її бюджетне фінансування пріоритетом економічної політики.

Отже, непрямі податки та неподаткові надходження були важливими фінансовими джерелами доходів загальносоюзного бюджету на території УСРР. У доходах республіканського бюджету вони займали незначне місце. Союзному Наркомфіну належали акцизний збір, сума якого майже дорівнювала податковому доходу українського бюджету, а також прибутки від транспорту, зв'язку, п'яту частину яких формували на території УСРР. Ні акциз, ні митний збір, ні доходи залізниці – не мали фінансового впливу на бюджет УСРР, позаяк їх спрямовували винятково на потреби союзного бюджету. Навіть гербовий збір, 65% якого мало залишатися в УСРР, значною мірою забирав Кремль.

Неподаткові доходи залежали від фінансово-економічного становища державної промисловості, торгівлі, соціалістичного сектору сільського господарства. Прибутки промислових підприємств, половина яких надходила до бюджету, не компенсували загальної суми бюджетного фінансування державної промисловості.

Податкові і неподаткові джерела формування державного бюджету УСРР у 1920-ті рр. мали фіскальне походження. Але домінантне становище в бюджеті належало податковим надходженням. Податки поділялися на прямі (натуральний, сільськогосподарський, промисловий та прибутковий), а також на так звані непрямі стягнення (мити, гербовий збір, акциз тощо). Платниками податків були фізичні (селяни, робітники, службовці, непмани-підприємці, кустарі) та юридичні особи (селянські господарства, державні, кооперативні і

приватні торгово-промислові заклади). Об'єктами оподаткування поставали сільськогосподарські угіддя, продуктивна і робоча худоба, прибутки громадян і доходи підприємств, реалізація продукції. Вони належали до соціально-економічних суб'єктів формування доходів державного бюджету, фінансова участь яких у забезпеченні бюджетних доходів суттєво різнилася.

Податкові джерела мали натуральну та грошову форми. Перша абсолютно переважала у 1921–1922 рр., коли продподаток став основою «натурального бюджету». Загалом натурально-грошова система оподаткування проіснувала до кінця 1923 р. При цьому натуральна частина державного бюджету зменшилася з 55% у 1922/23 р. до 3% у 1923/24 р. Половина продподатку, зібраного в УСРР, спрямовувалася на потреби федеративного бюджету, тобто до радянської Росії. Основну суму податкових надходжень до бюджету забезпечував приватний сектор. Сумарно прямі і непрямі податки, хоча питома вага останніх переважала, якщо брати до уваги суми акцизу та мита, давали у 1923–1927 рр. 85–86%, а в 1928–1929 рр. – 72–75% доходів державного бюджету УСРР. Тому є підстави вважати, що той бюджет був насправді «податковим».

Терміни «продовольчий кошторис» і «натуральний бюджет», які виникли на початку 1920-х рр., засвідчували визначальну участь українських селян у формуванні доходів державного бюджету УСРР. Селяни платили податки кількох видів, але дуже обтяжливим був продподаток у 1921/1922 р. Переважну його частину внесли селяни Київської, Одеської, Подільської, Полтавської та Харківської губерній, віднесених до категорії врожайних, хоча валовий збір зернових у них досяг половини норми. Єдиний сільськогосподарський податок, започаткований у травні 1923 р., ліквідував усі попередні податки, а його грошова форма уніфікувала систему оподаткування доходів селянських господарств. Питома вага сільгосподатку у доходах державного бюджету скоротилася за 1922–1925 рр. удвоє. До державного і місцевих бюджетів спочатку було передано 45%, а згодом – 90–99% територіального збору

сільгосподатку. Пересічно на селянський двір припадало 18 пудів податку (30% урожаю) з десятини. Заможні селяни платили 63 пуди (врожай однієї десятини). Загальна сума сільськогосподарського податку збільшувалася, але наприкінці 1920-х рр. він за розміром грошових надходжень поступився промислового. Водночас у 1925/26 р. селянські кошти становили 37%, у 1926/27 р. – 32%, у 1927/28 р. – 38%, у 1928/29 р. – 15% доходів державного бюджету. Для заможних селян застосовували так зване самообкладання, ставка якого коливалася в межах 35–100% окладу єдиного сільгосподатку.

Промисловий податок, який належав до категорії прямих, стягували з торгових закладів та промислових підприємств непманів, державного та кооперативного секторів. Він посідав другу сходинку за сумою стягнень та питомою вагою у доходах державного бюджету. У 1921–1927 рр. промисловий податок складав 19–25%, а в 1928/29 р. – 44% доходів державного бюджету УСРР. Його питома вага у податкових надходженнях досягла 56%. Основними платниками промислового податку були приватні підприємці, економічне обмеження яких радянською владою скорочувало фінансові джерела бюджетних доходів.

Прибутково-майновий податок збільшувався, хоч і непропорційно стосовно доходів громадян УСРР. Об'єктами такого оподаткування були прибутки кустарів і власників торгово-промислових закладів, зарплата робітників і службовців. Складовими організаційно-фінансовими формами прибутково-майнового податку були патентний та зрівняльний збори, співвідношення яких у 1920-ті рр. змінювалося. Податок із прибутку діяв за класовим принципом, а його питома вага у доходах державного бюджету становила наприкінці 1920-х рр. 13%, із них 86% припадало на приватний сектор.

Бюджетне значення коштів від непрямих податків було вагомим. У 1922/23 р. вони склали 48%, у 1924/25 р. – 51%, у 1925/26 р. – 37%, у 1926/27 р. – більше третини республіканського державного бюджету. Питома

вага непрямих податків цілком залежала від акцизу, митного та гербового зборів. Кошти від акцизу та мита повністю перераховувалися до союзного бюджету. Український державний бюджет від цих двох непрямих податків не мав ніяких надходжень. Щоправда, за рахунок надходжень від акцизу та мита із союзного бюджету фінансувалися об'єкти союзного значення в УСРР. Доходи від державного майна і промисловості, крім транспорту і зв'язку, які також належали Наркомфіну СРСР, фінансово не зміцнювали доходи бюджету УСРР. Республіканська промисловість, прибутки якої не перевищували 5–6% доходів бюджету, залишалася залежною від бюджетних коштів. Неподаткові доходи, крім прибутків транспорту, зв'язку та інших джерел загальносоюзного підпорядкування, становили наприкінці 1920-х рр. 15% доходів державного бюджету УСРР.

Таким чином, серед соціально-економічних секторів, які брали безпосередню участь у формуванні доходів державного бюджету УСРР 1920-х рр., абсолютна перевага належала приватному – селянським господарствам, непманам-підприємцям, кустарям. Саме вони були основними платниками податків, які становили головне фінансове джерело наповнення бюджету.

РОЗДІЛ 5

ДЕРЖАВНІ І СУСПІЛЬНІ ПРІОРИТЕТИ БЮДЖЕТНИХ ВИДАТКІВ

5.1. Бюджетне утримання союзних і республіканських органів в УСРР

Державний бюджет УСРР 1920-х рр. мав доходну і видаткову частини, тобто фінансові джерела та витратні статті, які значною мірою залежали від ідеологічних основ соціально-економічної політики радянської влади та об'єктивних суспільних потреб. Створення СРСР, який формально був федерацією радянських республік, зумовило одночасне функціонування в УСРР союзного та республіканського бюджетів. Відтак міжбюджетні відносини, особливо в частині витрат на соціальну і виробничо-господарську сфери, характеризувалися суперечностями.

Системне дослідження бюджетних видатків в УСРР передбачає аналіз динаміки фінансування союзних наркоматів та відомств на території республіки, виявлення структурно-функціональних відмінностей союзного та республіканського бюджетів, специфіки асигнувань промислових підприємств союзного і республіканського підпорядкування, а також з'ясування соціально-політичних пріоритетів державного кредитування сільського господарства і кооперації, значення бюджетних коштів для розвитку освіти, науки, охорони здоров'я. Загалом видатки державного бюджету під кутом зору економіки демонстрували фінансово-господарські можливості держави. А під кутом зору історії розкривають соціокультурні пріоритети та адміністративно-господарську ефективність радянської бюджетної політики, тогочасної економічної системи, яка охоплювала в умовах непу різні економічні уклади. Бюджетне фінансування життєво необхідної соціально-культурної і побутової сфер суспільного розвитку було реальним показником рівня виконання революційних гасел, соціальних обіцянок більшовиків.

Державні органи влади перерозподіляли національний дохід, використовуючи його частину для побудови радянської політично-економічної системи. Тому важливо дослідити реальний вплив бюджету на розвиток соціальної галузі суспільства, державних інститутів, усупільненого і приватного секторів економічного життя.

На території УСРР, починаючи від союзного договору 1920 р. між РСФРР та УСРР, виникла і функціонувала бюджетна система, яка забезпечувала утримання федеративних і республіканських установ, а після утворення СРСР – союзних, загальносоюзних та республіканських установ, закладів, промислових підприємств, контор тощо. Єдність бюджетної системи базувалася на принципі централізації управління і концентрації бюджетних джерел. Але ефективне асигнування адміністративних установ та галузей державного господарства потребувало децентралізації оперативної діяльності урядових структур.

Виокремлення видатків федерального та союзного бюджетів на території УСРР притаманне для статистично-економічних показників формування державного бюджету. Зокрема вони є у «Розписі загальнодержавних видатків Української Соціалістичної Радянської Республіки на липень – серпень 1922–23 бюджетного року» та у «Зводі загальнодержавних доходів і видатків за розписом на 1922–1923 бюджетний рік в золотих карбованцях», в інших фінансових документах. Загальні цифри державного бюджету країни не завжди повно висвітлюють справжній стан. Так, за підрахунками І. Рейнгольда, федеративний бюджет становив у 1921/22 р. понад 1 млрд крб., а у 1922/23 бюджетному році 1,3 млрд золотих крб. [75, с.35]. Щоправда, ці кошти мали опосередковане відношення до УСРР. Перший бюджет складала двічі: наприкінці 1921 р. та у травні 1922 р. Він був переважно продовольчо-натуральний, позаяк гроші втратили платіжно-обмінну функцію, а нову грошову систему ще не було сформовано. «Орієнтовний бюджет», який стосувався січня–вересня 1922 р., був дефіцитний, тобто видатки значно перевищували доходи. Цей бюджет, як слушно підкреслював І. Рейнгольд, був

швидше «...виразником потреб нашого державного господарства, ніж реальних можливостей для їх задоволення» [75, с.79]. Хронологічне обмеження «орієнтовного бюджету» зумовлювалося переходом від календарного до господарського року, який розпочинався з 1 жовтня.

Встановлення статистичної достовірності загальної суми бюджетних витрат на початку 1920-х рр. має важливе науково-пізнавальне значення, оскільки допоможе не лише з'ясувати структуру бюджетних асигнувань, а й виявити соціально-економічні пріоритети радянських органів влади в УСРР. У «Зводі» загальнодержавних доходів і видатків 1922/23 р. фігурував бюджет усіх союзних республік, які зберігали тоді формальну державну незалежність та суверенність, а впродовж чинного бюджетного року конституційно оформили союзна державу. Сума «загальнодержавного бюджету» 1922/23 р., хоча відносини між республіками мали тоді статус міждержавних, згадується у кількох джерелах. Вона стосувалася видатків бюджетних коштів на території РСФРР, УСРР, Закавказзя, БСРР. Зведений загальнодержавний бюджет, як зазначали у квітні 1923 р. на 2-й сесії ВУЦВК М. Владимиров [478, с.2]. та О. Новицький [591, с.1], становив тоді 1,4 млрд крб. Бюджет був дефіцитним через занепад економіки, грошової системи, низькі ціни на продукцію сільського господарства і зменшення платоспроможності селян, кризовий стан транспорту і промисловості. Країна долала руйнівні наслідки революцій та війн.

Перелік видатків, тобто основних напрямків бюджетного фінансування, розкриває реальні пріоритети державної політики. У «Зводі» видатків за їх розписом у 1922/23 р. згадано 10 видаткових статей: утримання законодавчих, адміністративних, судових та контрольних установ, фінансування Наркомосу УСРР, системи охорони праці, здоров'я та соціального забезпечення, народного господарства, асигнування на розвиток землеробства, продовольчої бази, транспорту, поштово-телеграфного зв'язку, зовнішньої торгівлі, військової справи. До видатків належали і спеціальні фонди для відбудови промисловості,

сільського господарства, Державного банку. На долю «звичайних видатків», тобто фінансування наркоматів, транспорту, зв'язку та частин РСЧА, припадало 82,1% бюджетних коштів, а решта 17,9% становили «надзвичайні» витрати [75, с.43], із яких фінансувалися промисловість, сільське господарство, кооперація, банківсько-кредитна система. Видатки на утримання державних органів влади, тобто об'єднаних і необ'єднаних наркоматів та відповідних установ, становили 9,4% (на 1,4% менше попереднього року). На оборону радянських республік призначалося 16,2% коштів (на 1,2% менше попереднього року) [210, с.3]. На розвиток транспорту припало 32,5% коштів, пошти і телеграфу – 2,2%. Ці галузі підпорядковувались союзним наркоматам. Отже, разом із військовим відомством вони отримували половину державного бюджету.

Методики визначення чистих видатків бюджету на загальнодержавні потреби в УСРР тоді не існувало, а доля України у витратах союзного бюджету визначалася за принципом відсоткового відрахування від асигнувань по всіх республіках. Бюджет союзних установ і республіканський бюджет відрізнялися інституційно та функціонально. Тому поділ на загальносоюзні відомства, об'єднані та республіканські наркоматами, запропонований упорядниками видання про роль і місце УСРР в загальнодержавному бюджеті, є оптимальним. Він віддзеркалював конституційні положення унітарної держави, а з іншого боку, показує динаміку, пропорції, співвідношення витрат бюджетних коштів на утримання союзних установ в УСРР. До них належали організаційно-функціональні підрозділи Наркоміноземсправ СРСР, Наркомзовнішторгу, Наркомшляху, Наркомпоштелю, Наркомвоєнмору (витрати на них у 1922/23 р. становили 60%) та частково об'єднаних наркоматів – Наркомфіну, ВРНГ, Наркомпраці, НК РСІ, ЦСУ, Наркомпроду (видатки на них становили 9,1% загальнодержавного бюджету. Республіканські наркомати одержували 10,7% видаткової суми державного бюджету 1922/23 р. На утримання загальносоюзних відомств, установ, представництв, розташованих на території УСРР, виділялося 15% бюджетних коштів СРСР, що становило близько 110

млн крб. Їх переважна частка обслуговувала транспорт – 66%. На утримання РСЧА, військових округів та частин, які містилися в УСРР, виділялося 27,6% видатків територіального союзного бюджету. Отже, транспорт та армія належали до основних витрат союзного бюджету в УСРР. Видатки на територіальні підрозділи РСЧА в УСРР становили п'яту частину бюджетних коштів. Наркомат шляхів сполучення «проїдав» 14%, Наркоміноземсправ та Наркомзовнішторг 20% [234, с.66–68]. Загалом утримання власних зовнішніх політично-економічних відомств було під силу урядові УСРР, але з утворенням СРСР республіка втратила наркомат закордонних справ, натомість з'явився інститут уповноважених.

Об'єднані наркомати, які до літа 1923 р. мали статус федеративних, відрізнялися питомою вагою споживання загальнодержавних коштів. Наприклад, Наркомфін поглинав більше половини видаткової суми, спрямованої на фінансування державних установ. Кредити, виділені по лінії державного бюджету, витрачалися переважно на зарплату держслужбовцям. На утримання представництв Наркомфіну, які перебували в УСРР, витрачалася п'ята частина усіх коштів об'єданого наркомату, а для функціонування єдиної системи статистики – 19,2%, діяльності Наркомпроду – 17,1%, Наркомпраці – 16,8%, ВРНГ – 10,4%, НК РСІ – 14,1%. Разом для забезпечення їхнього управлінського апарату в УСРР виділялося 18,5% загальнодержавних коштів [234, с.66].

Загальнодержавні видатки опосередковано стосувалися і республіканських адміністративно-управлінських органів влади, які представляли союзню державу. Політично-правове розмежування республіканського та союзного бюджетів, яке тривало з травня 1922 р. (рішення 2-ої сесії ВУЦВК про створення самостійного бюджету УСРР) до вересня 1923 р., відбувалося прозоріше і послідовніше, ніж фінансово-економічне, яке стосувалося доходів і видатків, регулятивно-оперативних повноважень Раднаркому УСРР. Участь союзного бюджету у фінансуванні республіканських

наркоматів відбувалася лише через погашення дефіциту, а також по лінії так званих надзвичайних витрат, тобто цільових фондів – резервних, дотаційних тощо. У СРСР їх сума становила у 1922/23 р. 209 млн крб., із них на долю УСРР припало 33,4 млн крб. [234, с.32], які стосувалися переважно апарату Уповнаркомфіну РСФРР при РНК УСРР та дотацій на розвиток підприємств союзної промисловості.

Отже, поняття «загальнодержавні видатки», «видатки на загальносоюзні потреби», «видатки по УСРР», якими користувалися упорядники бюджету 1921/22 р. та 1922/23 р., мали територіальну прив'язку, тобто стосувалися союзних бюджетних витрат в УСРР, а не коштів республіканського бюджету. Загальна сума видатків загальнодержавного бюджету в УСРР, тобто територіальних витрат, 1922/23 р. становила 408,5 млн крб., із них на потреби республіканських наркоматів припадало 194,5 млн крб., об'єднаних – 214 млн крб. [212, с.45]. Видатки на необ'єднані наркомати у січні–вересні 1922 р. склали 38,2%, а на об'єднані – 61,8%. У 1922/23 бюджетному році відповідно – 47,7% та 52,3% [234, с.46]. Отож, об'єднані наркомати отримували більше коштів. Це відбувалося насамперед за рахунок бюджетного фінансування Наркомшляху та частин РСЧА. Кошториси зазначених наркоматів у два рази перевищували запроєктовану бюджетною нарадою суму. А відносно зменшення питомої ваги видатків на об'єднані наркомати зумовлювалося впровадженням режиму економії, переходом промисловості на комерційний розрахунок, певним скороченням штатів.

Бюджетне кредитування союзних установ в УСРР з одночасним фінансуванням соціально-економічних потреб республіки, тобто територіальних видатків союзного бюджету і суто республіканського, недостатньо розмежовувалися статистичними відомствами. Тому загальна цифра бюджетних витрат УСРР поставала дуже переконливою. Так, за матеріалами, які визначають роль УСРР у загальнодержавному бюджеті, «видатки УСРР» у 1923/24 р. становили 375 млн крб., у 1924/25 р. – 420 млн

крб. [234, с.51]. За даними професора А. Раєвського, вони сягали у 1923/24 р. 250,1 млн крб., у 1924/25 р. – 308 млн крб. [42, с.19]. Це були загальні суми витрат союзного та республіканського бюджетів. Усі видатки бюджету СРСР у 1922/23 р. дорівнювали 1,2 млрд крб., із них в УСРР було витрачено 210 млн крб., тобто 17,3%. У 1923/24 бюджетному році їх питома вага в Україні досягла 18,9% (376 млн крб.), у 1924/25 р. передбачалося витратити 18,4% (420 млн крб.) [234, с.50]. Статистика витрат союзного бюджету в УСРР переконливо доводить наявність в Україні значної кількості адміністративних, господарських, промислових установ і підприємств загальносоюзного значення. Але їх діяльність на території радянської України не мала позитивного впливу на бюджет республіки. Серед усіх видатків бюджетних коштів домінують становище посідали кредити союзних наркоматів, які, за розрахунками А. Раєвського, займали у 1922/23 р. – 51,4% (за звітом Наркомфіну УСРР – 65%), у 1923/24 р. – 70% (за звітом Наркомфіну УСРР – 78%), у 1924/25 р. – 63,5% [42, с.10] (за звітом Наркомфіну УСРР – 76%) [592, арк.8] від усієї суми бюджетних видатків.

Динаміка видатків загальносоюзного бюджету в УСРР характеризувалася неухильним щорічним збільшенням коштів. У результаті відродження економіки вдавалося нарощувати витрати на соціально-економічні потреби суспільства. Перевагу загальносоюзних установ, якщо враховувати питому вагу їх бюджетного кредитування в УСРР, можна пояснити концентрацією у республіці базових галузей: транспорту та підприємств великої промисловості, а також військових частин. Це були об'єкти прямого державного кредитування, яким безпосередньо переймався Наркомфін СРСР. Республіканський бюджет не мав необхідних коштів для їх утримання через брак інституційних повноважень та фінансових джерел. В УСРР діяли союзний і республіканський бюджети, кожен із яких мав свою номенклатуру фінансування. Але за видатками республіканський бюджет поставав упосліджено. Об'єднані наркомати мали окремий статус, управління ними здійснювалося спільними зусиллями центру та республіки. Тому Москва виділяла на їхні потреби частину

бюджетних коштів. Довкола цих наркоматів постійно точилися дискусії на засіданнях бюджетної комісії ВУЦВК, НКФ УСРР, а також на Всеукраїнських з'їздах рад. «В нашому республіканському бюджеті, бюджеті УСРР, у цьому році по об'єднаних і необ'єднаних Наркоматах, – зазначав С.М. Кузнецов на УІІІ з'їзді рад у січні 1924 р., – ми маємо також низку видатків, що провадяться на території нашої Республіки й оплачуються безпосередньо з каси Народнього Комісаріату Фінансів СРСР, крім того, частину видатків, які Українська Радянська Республіка робить за рахунок тих бюджетових коштів, що їй видаються. Сума бюджетових коштів, які видаються нам для роботи, по об'єднаних та необ'єднаних Наркоматах становить 39 мільйонів у круглих цифрах. Ця цифра є орієнтовна, а не остаточна, оскільки не затверджено ще бюджет Союзу (а для Союзу відпускається на це сума в 247 млн черв. крб.)». [202, с.75]. Ця розлога цитата із промови наркома фінансів України підтверджує факт інституційної приналежності об'єднаних наркоматів до республіканського бюджету. Загалом в УСРР суб'єктами бюджетного процесу були загальносоюзні, об'єднані і необ'єднані наркомати. Союзні центральні фінустанови виділяли для об'єднаних і необ'єднаних наркоматів відповідні кошти, але порівняно з асигнуваннями об'єктів загальносоюзного значення вони були незначними. На утримання об'єднаних наркоматів у 1922/23 р. виділялося 12,1%, у 1923/24 р. – 72%, у 1924/25 р. – 4,8% від усіх видатків бюджету на території УСРР [592, арк.7]. Значне зростання видатків у 1923/24 р. припадає на інституційне структурування загальносоюзних, об'єднаних і необ'єднаних (республіканських) наркоматів. Зазначимо, що статус об'єднаних наркоматів не був тотожний союзним, оскільки управління ними здійснювалося колегіально, але номенклатура розглядалася і призначалася ЦК КП(б)У, РНК УСРР та ВУЦВК. Наркомати фінансувалися із союзного бюджету, тобто продовжувалася традиція, започаткована союзним договором 1920 р. між УСРР та РСФРР.

Поділ державного господарства на три групи (загальносоюзного значення, республіканського і місцевого), який відбувся внаслідок

націоналізації промисловості та її часткової денационалізації після проголошення непу, набув упродовж 1920-х рр. усталеної економічної системи. Уряд перерозподіляв національний доход з метою відродження насамперед державної промисловості – вугільної, металургійної, хімічної, машинобудівної. Ці галузі належали до союзного підпорядкування, тож вважалися пріоритетними для загальнодержавного бюджету. Розташовані на території УСРР, вони фінансувалися центральними союзними фінансовими установами. Соціально-економічна ефективність витрат союзного бюджету в Україні визначалася зростанням зарплат робітників, службовців, які були громадянами УСРР, а також розвитком соціально-культурної інфраструктури (система втузів, технікумів, оздоровчих закладів тощо).

Організаційно-функціонально союзний бюджет в УСРР обслуговував центральні органи влади союзної держави, а фінансовими джерелами були прямі податки і неподаткові надходження, зібрані в республіці. Інституційна єдність радянської фінансової системи дозволяла Наркомфіну СРСР самостійно перерозподіляти бюджетні кошти, встановлювати умови їх касового обігу. До середини 1920-х рр. діяв централізований порядок здійснення витрат загальносоюзного і республіканського бюджетів. На переконання В. Доброгаєва, він перешкоджав повноцінному виконанню бюджету УСРР [74, с.46]. До загальносоюзних витрат належали: кошториси союзних та об'єднаних наркоматів, забезпечення фінансових операцій держказначейства (кредитування, закупівля золота), створення резервних фондів, погашення бюджетного дефіциту республік, асигнування промисловості, кооперації, сільського господарства, будівництва залізниць, електростанцій загальносоюзного значення. Звичайні витрати, тобто передбачені бюджетом, відбувалися через встановлення кредитів за витратними розписами, підзвітними НКФ СРСР. Розпис мав тимчасовий статус, розрахований на жовтень–грудень 1925 р. Після ухвалення єдиного державного бюджету суму цього квартального кредитування було зараховано до річного бюджету. Такою була процедура виконання «звичайних» і «надзвичайних» витратків, тобто фінансування установ

та відомств і виробничо-господарських потреб. Їх співвідношення є важливим виразником соціально-економічних пріоритетів державного бюджету. Водночас із огляду на тему нашого дослідження доцільно з'ясувати їхню структуру на території УСРР.

В офіційних фінансових документах та аналітично-теоретичних публікаціях 1920-х років загальносоюзний бюджет розглядався під кутом зору юридичних, політично-правових та економічно-фінансових аспектів, отож висловлювалися різні його оцінки. Прихильники суто унітарного підходу висвітлювали загальні цифри бюджетних видатків в УСРР, не завжди звертали увагу на структуру і статус організацій та підприємств союзного, республіканського й місцевого значення. Представники Наркомфіну УСРР, навпаки, виокремлювали республіканський бюджет України та частину союзного бюджету, яка виконувалася на території України, а також державний бюджет УСРР і державний бюджет СРСР [73, с.40]. Кожен із них мав конкретні статті витрат. Тому при визначенні дольової участі УСРР у єдиному загальносоюзному бюджеті необхідно враховувати ту частину видатків, яка спрямовувалася на республіканські потреби, а не організаціям та підприємствам союзного підпорядкування на території УСРР. Наприклад, у 1924/25 р. видатки в УСРР становили 420 млн крб., тобто 18,4% загальносоюзних [73, с.40], але більше двох третин цих коштів припадало на обслуговування союзних установ та організацій, що діяли на території республіки і не мали стосунку до її бюджету. Структуру державних витрат в УСРР у 1923/24 р. та 1924/25 р. (Див.: Додаток М, табл. 5.1).

Отже, витрати загальносоюзного бюджету на потреби установ та відомств союзного підпорядкування в УСРР навіть без кредитування транспорту і зв'язку значно переважали витрати на республіканські об'єкти.

У 1924/25 р. із 49,2 млн крб., витрачених на союзні установи в УСРР, лише Наркомвоєнмор поглинув 41%. Витрати союзного бюджету в УСРР

1924/25 р. становили 57% [593, с.41]. Дві третини бюджетних асигнувань спрямовувалися на «звичайні» видатки, тобто базові витратні статті бюджету.

Структура видатків бюджету СРСР у 1923–1925 рр. свідчить про два базових пріоритети. Це фінансування транспорту і оборони країни. Разом вони поглинали половину бюджету. На розвиток транспорту спрямовувалося 36% бюджетних коштів. Жодна інша стаття бюджетних витрат не переважала. На управлінський державний апарат витрачалося у 1923–24 р. 6–7% бюджету СРСР, із них на утримання союзного ЦВК – 1,1%, Раднаркому – 0,1%, ОДПУ – 3%, НКШляху – 33%. Так звані звичайні видатки становили у 1923–1925 рр. близько 85%, із них на загальносоюзні установи виділялося 57% [279, с.90]. Відбудова народного господарства в СРСР супроводжувалася мільярдними видатками державного бюджету на військові потреби. На оборону країни у 1923/24 р. було виділено 16% загальносоюзних бюджетних коштів [8, с.73], у 1924/25 р. – 12% [221, с.16], у 1925/26 р. – 16,2% [222, с.9]. Загальні щорічні витрати на оборону СРСР дорівнювали кільком бюджетам УСРР. Транспорт, який виконував господарсько-економічну та оборонно-стратегічну функцію, за 1923–1925 рр. поглинув більше третини бюджету СРСР. Витрати на утримання об'єднаних наркоматів у 3,5 рази поступалися військовому відомству. Навіть «надзвичайні» витрати становили лише 80% загальної суми бюджетного утримання Наркомвоєнморсправ. Тому мілітаристське спрямування бюджету СРСР було цілком очевидним. Провідні галузі промисловості, залізничний, річковий і морський транспорт також слугували зміцненню обороноздатності країни.

Бюджетні кошти, які стосувалися загальносоюзних та об'єднаних наркоматів, використовувалися переважно на зарплату їх працівників. Фонд зарплати становив 56,3% бюджетного кошторису ОДПУ, 32,6% – бюджетного кошторису Наркомзакордонсправ, 50% – Держплану СРСР, 59,4% – Наркомфіну, 81,6% – ВРНГ, 75,2% – Наркомвнуторгу, 73,3% – Наркомпраці, 72,1% – НК РСІ, 72% – ЦСУ, 36% – ЦВК СРСР [222, с.144]. В установах

державного управління з меншою питомою вагою фонду зарплати значно вищими були видатки на відрядження та санаторно-медичне обслуговування. Але вони також належали до «споживчої» складової бюджетних витрат

Організаційно-технічні, політично-правові та фінансово-економічні основи функціонування союзного бюджету загалом та зокрема в УСРР впливали на республіканський бюджет. Запровадження федерального бюджету на початку 1920-х рр. фактично позбавило УСРР самостійного бюджету. Бюджет республіки формувався за принципом розверстки-квотування. Тому на долю РСФРР припадало 64%, а на УСРР – 19% федеративного бюджету [60, с.66]. Така практика «квот» проіснувала до 1923/24 р. Її було ліквідовано законом від 29 жовтня 1924 р. про бюджетні права Союзу і республік.

Основні напрями бюджетного фінансування об'єктів союзного значення в УСРР визначалися політично-економічною стратегією партійно-радянського керівництва. Курс на індустріалізацію вимагав небувалої концентрації фінансових ресурсів, їх економії. Водночас необхідно було забезпечити збалансований бюджет та системний підхід до його структури, особливо до видаткової частини. Видатки розподілялися за чотирма основними напрямками: на господарські, соціокультурні, адміністративні та оборонні потреби. До статті «захист країни» належали видатки на утримання Наркомвоєнмору, ОДПУ і Наркоміноземсправ. Співвідношення цих видатків у державному бюджеті СРСР свідчило про пріоритети радянської держави. (Див.: Додаток М, табл. 5.2).

Скорочення за 1923–1927 рр. видатків на адміністративно-управлінські структури наркоматів та установ відповідало урядовим директивам про боротьбу з бюрократизмом, про скорочення штатів і впровадження режиму економії. Збільшення питомої ваги бюджетних асигнувань на розвиток економіки зумовлювалося початком індустріалізації. При цьому домінували витрати на оборону, до яких було віднесено бюджетні кошти силових

наркоматів та оборонних галузей промисловості. Останні займали значне місце у бюджетних витратах на розвиток народного господарства. Так, у 1925/26 р. на фінансування економіки без воєнної промисловості витрачалося 494 млн крб., у 1926/27 р. – 861 млн крб. [68, с.109]. Нарком фінансів СРСР М.П. Брюханов підкреслював зменшення питомої ваги видатків для воєнно-морського наркомату СРСР із 18,5% у 1923/24 р. до 15,9% у 1925/26 р. [8, с.6]. Але реальні витрати на оборону соціалістичної держави були значно більшими, якщо враховувати фінансування військових частин ОДПУ та галузей промисловості, які працювали на потреби оборони. У 1927/28 р. військове відомство поглинало 17% коштів союзного бюджету [594, с.83]. Централізація кредитно-банківської системи та рівень усупільнення промисловості дозволяли радянській владі коригувати напрямки бюджетного фінансування.

Організаційно-технічно розподіл кредитів для короткотермінового асигнування господарства країни здійснювали банки. Радянський уряд мав усі повноваження для безперешкодного перерозподілу прибутків усупільненого сектору господарства шляхом їх залучення до бюджету. При цьому уряд не дуже переймався приватним капіталом, застосовуючи фіскальну податкову політику. Поєднання прибутків від державного і приватного секторів економіки породжувало певну ілюзію про фінансові можливості соціалістичної економіки. Тому проблема балансу державного бюджету розглядалася через призму пріоритетності доходів та видатків. Досвідчені і відповідальні фінансисти рекомендували комбінований і збалансований підхід. Віддані комуністичній ідеології практики обґрунтовували курс на підвищення державних видатків, навіть ціною посилення податкового тиску насамперед на приватний сектор.

Перехід державних фінансово-господарських органів до перспективного плану розвитку економіки країни на основі контрольних цифр, який фактично розпочався у 1927/28–1928/29 рр., вплинув на організацію усієї бюджетної справи. Водночас в умовах системної реконструкції народного господарства партійно-радянські органи посилили регулятивну функцію бюджету. 1926/27 р.

став завершальним для функціонування державного бюджету у «відбудовний період». Два наступних роки поклали початок епосі соціалістичної реконструкції. На з'їздах рад, сесіях ЦВК СРСР та ВУЦВК, пленумах ЦК ВКП(б) та на засіданнях політбюро правлячої більшовицької партії досить активно обговорювалося питання про фінансові джерела бюджету і кредитно-банківське асигнування різних галузей економіки та системи управління.

Державні установи, які номенклатурно відповідали за формування бюджету, враховуючи контрольні цифри, вибудовували перспективи бюджетних видатків. Особливістю видатків загальнодержавного бюджету СРСР (а до його зводу входив і державний бюджет УРСР) було зменшення питомої ваги «витрат споживчої групи» із 62% у 1924/25 р. до 48% у 1927/28 р. [595, с.107]. Ці витрати набували другорядного значення. У першій половині 1920-х рр. дотримувався формальний паритет державного кредитування промисловості і сільського господарства. Щоправда, на розвиток транспорту та окремих галузей промисловості витрачалося найбільше бюджетних коштів, особливо на капітальне будівництво. У другій половині 1920-х рр. бюджетне фінансування економіки розглядалося під кутом зору перерозподілу народного доходу і його використання як джерела соціалістичної індустріалізації.

Витрати єдиного державного бюджету СРСР у 1927/28 р. склали 6,2 млрд крб., із них на народне господарство – 21%, на транспорт – 32,8%, на військове відомство – 12%. Решта коштів спрямовувалася на фінансування адміністративних установ, обслуговування позики, створення фондів та резерву [10, с.6]. Отже, сумарні видатки на розвиток промисловості, сільського господарства, транспорту, торгівлі сягали половини бюджетних витрат. Якщо збільшення питомої ваги коштів на фінансування народного господарства зумовлювалося курсом на індустріалізацію, то зростання за 1925–1929 рр. у 1,5 рази витрат на воєнно-морський комісаріат пояснювалося необхідністю зміцнення обороноздатності молоді радянської держави в умовах «капіталістичного оточення» [10, с.46]. У доповідній записці Ради праці та

оборони СРСР до підготовчих матеріалів пленуму ЦК ВКП(б) (16–24 листопада 1928 р.) називалися кошти, необхідні для кредитування оборони країни. Реально у 1927/28 р. на потреби «захисту» було спрямовано 1 млрд 58 млн крб., із них для Наркомвоєнмору 742,4 млн крб., для військ ОДПУ – 50 млн крб., воєнно-санітарного управління та військового конвою – 29 млн крб., для воєнної промисловості – 51 млн крб., цивільної промисловості, яка виконувала воєнні замовлення, – 91,5 млн крб., для обслуговування Наркомшляху – 90 млн крб. [253, с.594]. У 1928/29 р. кошторис витрат, складений Держпланом, Народним комісаріатом фінансів та Наркомвоєнмором СРСР передбачав на оборону 1,2–1,3 млрд крб. Отже, бюджетні витрати на військові потреби зростали, оскільки передбачалося будівництво підводних човнів, надводного морського транспорту тощо. Загалом кредитування оборони СРСР у кілька разів перевищувало республіканський бюджет УСРР, навіть суму територіальних витрат зведеного загальнодержавного бюджету в Україні, яка становила тоді 397 млн крб. [10, с.110].

Масова колективізація, яка розпочалася у листопаді 1929 р., вплинула на розподіл видатків єдиного державного бюджету СРСР. Із 7,6 млрд крб. державного бюджету 1928/29 р. на фінансування народного господарства планувалося витратити 26,7%, а на розвиток транспорту – 25,5%. Загалом на державний сектор економіки передбачалося витратити 52,2% бюджетних коштів [10, с.108]. Таким чином, соціалістична економіка набувала пріоритетного значення. Зведені дані загальних видатків бюджетних коштів на розвиток народного господарства зафіксували їх питому вагу на межі 59%. Це свідчило про неухильну реалізацію курсу на індустріалізацію. Отже, союзний бюджет в УСРР обслуговував переважно федеративні, загальносоюзні, об'єднані наркомати, центральні промислові трести, фінансував об'єкти оборонного значення, військові частини ОДПУ. Він виконував три найважливіших завдання: утримував апарат для забезпечення внутрішньої і зовнішньої безпеки СРСР, виділяв кошти для соціально-культурних та оперативного-господарських потреб, асигнував капітальне будівництво об'єктів

загальносоюзного рівня. Український республіканський бюджет перебував у затінку союзного, якщо враховувати та порівнювати їх витрати. Кошти на союзні установи, заклади, представництва, трести, які діяли на території УСРР, переважно надходили від українських платників податку, від прибутків промисловості. Державний бюджет УСРР недоотримував належного бюджетного фінансування, якщо врахувати роль і місце української економіки у так званому народногосподарському комплексі СРСР.

На території України, починаючи від союзного договору 1920 р. між РСФРР та УСРР, одночасно діяли об'єднані (федеративні) та необ'єднані наркомати і відповідні установи, а після створення СРСР – загальносоюзні, об'єднані та республіканські адміністративно-господарські органи. Вони мали власний бюджетний видатковий кошторис, спрямований на утримання управлінського апарату та здійснення номенклатурних функцій і повноважень.

Загальні суми бюджетних видатків в УСРР, які стосувалися союзних та республіканських об'єктів, загалом справляли враження вагомого фінансування адміністративно-господарських та соціально-культурних потреб республіки. Але важливо виокремити та простежити статистично-економічну динаміку витрат державного бюджету УСРР, з'ясувати його відомчу специфіку, пріоритетні напрями кредитування радянських установ.

На початку 1920-х рр. бюджетні відносини в УСРР регулювалися федеративними та республіканськими нормативно-правовими актами. Але реально фінансові та продовольчо-матеріальні ресурси зосереджувалися у Наркомфіні та Наркомпроді РСФРР. В УСРР розподілом бюджетних кредитів згідно з кошторисом наркоматів та відомств займався Уповнаркомфін РСФРР при РНК УСРР, тобто міждержавний колегіальний орган. Його відповідальні працівники в УСРР дотримувалися «суворої фінансової диктатури» в умовах функціонування державного капіталізму, а стабілізацію радянської валюти та створення бездефіцитного бюджету вважали першочерговим завданням [596, с.3]. З'ясовуючи структуру українського бюджету 1922 р., А. Давид виокремив

його федеративну і республіканську складові. За договором від 28 грудня 1920 р. державні доходи і видатки республік радянської федерації об'єднувалися в єдиний федеративний бюджет. Відтак об'єднані наркомати фактично не мали належної інституційної самостійності в межах УСРР, а фінансування державних установ республіки відбувалося у формі авансів, які видавала Москва. А. Давид висловив критичні зауваження стосовно вичерпності і статистичної достовірності видатків у 1920/21 р. та протягом 9 місяців 1922 р. Загалом вони є слушними, адже тоді бюджет охоплював натуральну та грошову форми. У 1920–1922 рр. до республіканського бюджету не входили витрати на утримання РСЧА, але продподаток, зібраний в УСРР, спрямовувався на підтримку армії. Терміни «видаткова частина українського бюджету» та «доля загальнофедеративних видатків» позначали витрати республіканського і федеративного бюджетів в УСРР, засвідчували особливість тогочасних міжбюджетних відносин. Доля федеративних витрат в УСРР тоді не враховувалася. Проте статистичні показники бюджетних видатків УСРР та РСФРР за 1920–1923 рр., які наводив А. Давид, попри їх відносність, є показовими. (Див.: Додаток Н, табл. 5.3).

Отже, у 1920 р. переважна частина кредитів українського бюджету спрямовувалася на відродження промисловості і продовольче забезпечення населення. Але у 1922–1923 рр., коли УСРР потерпала від голоду, питома вага продовольчих витрат натуральної частини бюджету суттєво зменшується, а пріоритетним стає фінансування транспорту та оборони, які належали до категорії загальнофедеративних видатків. Однак у 1922/23 р. вони були значною мірою покладені на республіканський бюджет. Видатковий бюджет УСРР 1922 р., встановлений Москвою в розмірі 49 млн крб. для необ'єднаних наркоматів, виявився надто обмеженим. З іншого боку, об'єднані наркомати, яким передбачалася 15% надбавка із федеративного бюджету, навіть у червні ще не отримали фінансування за травень [39, с.6]. Наркомати матеріального та соціально-культурного спрямування за видатками поглинали 68,9% бюджетних

коштів. Такі державні установи як ВУЦВК, РНК, Наркомюст, НКВС, Наркомзакордонсправ користувалися незначною частиною витрат республіканського бюджету: 4,2% Наркомюст, 7,1% НКВС, 0,2% НКЗакордонсправ [39].

У травні 1923 р. РНК УСРР затвердив «Розпис загальнодержавних видатків Української Соціалістичної Радянської Республіки на липень – вересень 1922–23 бюджетного року», тобто витрати необ'єднаних наркоматів у грошових знаках зразка 1922 р. Отож, загальна сума видатків обсягом 557,9 млн крб. [211, с.76]. не мала твердої прив'язки ні до товарної маси, ні до золота. Для кращого розуміння соціальних пріоритетів радянської республіки варто виокремити бюджетне кредитування наркоматів УСРР, а також порівняти структуру їх використання. Кошториси кожного республіканського наркомату відрізнялися власними статтями споживання бюджетних кредитів, особливо в частині фонду зарплати. Так, на оплату праці апарату ВУЦВК витрачалося 44,2%, РНК УСРР – 22,7%, Укрдержплану – 35,5%, Наркомохоронздоров'я – 41,5%, Наркомзему – 43,4%, Наркомосу – 47,3%, Наркомпроду – 34,1%, Наркомдержконтролю – 71%, Наркомсоцзабезу – 11,1%, Наркомюстиції – 60,3%, ЦСУ УСРР – 27,3% коштів, які виділялися на кожний республіканський наркомат [211, с.76]. Наркомати соціальної групи (Наркомохоронздоров'я, Наркомос, Наркомсоцзабез) витрачали разом 41,7% бюджетних коштів, а з видатками Наркомпроду – 70,1%. Видатки на ВУЦВК, РНК УСРР, Держплан та Наркомзакордонсправ склали у третьому кварталі 1922/23 р. близько 4%, на Наркомюст – 11% республіканського бюджету [596, с.3].

Пояснювальна записка до розпису бюджету 1922/23 р. враховувала витрати республіканських об'єднаних наркоматів, особливо утримання військових частин і транспорту. Виявилося, що загальна сума видатків у 1922/23 р. мала зрости від 307 млн крб. до 408 млн крб. золотом. Але на долю республіканських наркоматів планувалося витратити 43% коштів, решта адресувалася об'єднаним наркоматам. Заплановане збільшення питомої ваги

видатків на об'єднані відомства і наркомати зумовлювалося зарахуванням кошторису Наркомвоєнмору і Наркомшляху. Вони отримували 45% коштів об'єднаних наркоматів. Такі об'єднані наркомати й відомства, як Уповнаркомфін, ДПУ, Уповнаркомпраці, Уповнаркомпошта, УРНГ, Головміліція, Уповнаркомзовнішторг, зважаючи на їх дольову участь у видатках, не були надто обтяжливими для фінансової системи, позаяк разом віднімали лише 8,4% бюджетних коштів. Якщо не брати до уваги видатків на армію і транспорт, які діяли в УСРР, то на адміністративно-законодавчі органи влади передбачалося у 1922/23 р. 5,5% бюджетних коштів, на господарські – 12%, на управлінські органи сфери соціально-культурного та матеріального забезпечення – 43,3% (із них Наркомсоцзабез – 2,5%, Наркомохоронздоров'я – 7,5%) [212, с.45]. Після визнання центральними установами українського голоду 1921–1922 рр. заплановано збільшення видатків по Наркомпроду до 12 млн крб. Щоправда, його керівництво запропонувало кошторис видатків на суму 84,4 млн крб., зобов'язавшись при цьому утримувати армію, пенсіонерів, інвалідів. Однак бюджетна нарада ВУЦВК відхилила цю пропозицію. Структура видатків самого ВУЦВК за розписом державних доходів і видатків на 1922/23 р. (1,6 млн крб.) розподілялася таким чином: 12% коштів планувалося витратити на проведення з'їздів, конференцій, сесій; 21% – на культурно-освітні фонди; 14% – на фінансування газети «Вісті ВУЦВК'у»; 25,3% – на РАТАУ та покриття дефіциту його балансу. Бюджетне фінансування Управління справами РНК УСРР та Української економічної наради передбачалося на суму 2,3 млн крб., із яких на утримання Повноважного представництва УСРР у Москві виділялося 203 тис. крб., а для агітаційного потягу Раднаркому – 630 тис. крб. Наркомат внутрішніх справ УСРР заклав до кошторису фонд зарплати в обсязі 72% усіх коштів, Наркомдержконтролю – майже 60%. Третину власних кошторисних витрат просило на проведення статистичних досліджень ЦСУ УСРР [212, с.52].

Отже, фінансування республіканських наркоматів відбувалося за окремими статтями витрат у вигляді авансів, які пропонувалися

Уповнаркомфіну та погоджувалися урядом республіки. Проте остаточний баланс ухвалювала Москва, особливо для об'єднаних наркоматів. Наприклад, кошторис Наркомвоєнмору і Наркомшляху територіально в УСРР фінансувався із центральної каси Наркомфіну СРСР.

Створення СРСР упорядкувало бюджетну систему, відтак і фінансування загальносоюзних, об'єднаних та республіканських наркоматів в УСРР. Кожен із них виконував державні функції, відрізняючись не лише повноваженнями, але й фінансово-кредитними можливостями. Так, за звітом НКФ УСРР на об'єднані наркомати у 1922/23 р. було виділено 18,4 млн крб., на республіканські – 26 млн крб., у 1923/24 р. відповідно – 16 млн крб. та 30 млн крб. На 1924/25 р. планувалося 12,2 млн крб. для об'єднаних і 41 млн крб. для українських наркоматів [593, с.3]. Зазначимо, що ці кошти стосувалися виключно номенклатурно-функціональних справ державних установ, а не галузей економіки. Бюджетна статистика першої половини 1920-х рр., враховуючи цілу низку обставин, хибувала вичерпністю і точністю. Але загалом вона відтворює закономірності та особливості бюджетного процесу в УСРР. За підрахунками М. Мармера, видатки республіканських наркоматів за три перших бюджетних роки, починаючи з 1922/23 р., склали 104 млн крб. і не перевищували п'ятої частини усіх витрат державного бюджету в УСРР [73, с.42]. Вражає те, що на оборону витрачалася чверть доходів державного бюджету. Заступник наркома фінансів СРСР С.М. Кузнецов, підсумовуючи динаміку видаткової частини держбюджету УСРР за 1923–1928 рр., зазначав, що вона становила у 1923/24 р. 25%, у 1926/27 р. – 30%, у 1927/28 р. – 27% бюджетних витрат РСФРР, а порівняно із загальносоюзними – 18% у 1923/24 р. та 11,4% у 1927/28 р. [76, с.18]. Подібні порівняння, на нашу думку, недостатньо показові, тому що бюджетне фінансування віддзеркалювало конкретний рівень споживання, враховуючи територію та кількість населення в республіках, які суттєво відрізнялися між собою, не кажучи про утриманців державного бюджету. Якщо об'єднані наркомати в УСРР мали 13 млн крб., то в РСФРР – 53 млн крб., а необ'єднані відповідно, – 45 млн крб. та 163 млн крб. Разом державні видатки

радянської Росії 1924/25 р. майже у 4 рази перевищували українські [279, с.94]. Нарком фінансів УСРР С.М. Кузнєцов, виступаючи на VIII Всеукраїнському з'їзді рад у січні 1924 р., назвав загальну суму видатків бюджету необ'єднаних наркоматів УРСР – 25,8 млн крб. Половина цих коштів витрачалася на соціокультурні та господарські потреби [202, с.75]. Водночас видатки на транспорт та армію у 12 разів перевищували бюджет УСРР.

Директивні принципи визначення норм бюджетного фінансування за так званими квотами 1921–1923 рр. суперечили конституційному статусу об'єднаних та республіканських наркоматів в УСРР, їх правам щодо формування власного бюджету. На засіданнях Раднаркому УСРР та, особливо, Бюджетної комісії ВУЦВК обґрунтовувалася кожна цифра кошторису республіканських наркоматів. Але заплановані бюджетні витрати доводилося захищати в кабінетах союзних установ. «Відзначаючи, що бюджет УСРР на 1924–25 р., – підкреслювалося у резолюції Бюджетної комісії ВУЦВК від 15 січня 1924 р., – ухвалений РНК Союзу у видатковій частині в розмірі 65 363 406 крб., дає збільшення на 39,43% проти бюджету 1923/24 р., Бюджетна комісія, тим попри все, констатує, що, незважаючи на зазначене зростання видаткової частини бюджету, низка невідкладних потреб все-таки залишається незадовільною» [293, арк.34]. Бюджетна комісія не погодилася з рішенням РНК СРСР про позбавлення УСРР субвенційного та комунального фондів. Вона визнала недосконалим порядок визначення орієнтовно-контрольних цифр для бюджету республіки, оскільки «...при встановленні зазначених контрольних цифр за основу беруться не економічні і соціально-культурні потреби кожної республіки, а розміри кредитів минулих років з тим або іншим відсотком збільшення, випадково встановленим» [293, арк.34]. Раднарком УСРР насамперед цікавили не контрольні цифри, а конкретні відсотки відрахувань від загальнодержавних податків і доходів, отриманих на території УСРР суб'єктами господарської діяльності.

Структура видатків державного бюджету УСРР відображала адміністративно-політичні, господарсько-економічні та соціально-культурні пріоритети республіканського уряду. Загалом видатки державного бюджету республіки охоплювали п'ять базових статей: фінансування необ'єднаних та об'єднаних наркоматів, створення фондів, асигнування народного господарства та відрахування до місцевих бюджетів. Витрати республіканських та союзних наркоматів за 1923–1927 рр. мали позитивну динаміку, хоча відрізнялися пропорційним співвідношенням. (Див.: Додаток Н, табл. 5.4).

Отже, фінансування необ'єднаних наркоматів та відрахування до місцевих бюджетів становили дві третини державного бюджету УСРР. За чотири роки споживання бюджетних коштів республіканськими наркоматами зросло більше ніж у 2 рази. Статистичні показники у тогочасних офіційних виданнях, мають розходження.

Наприклад, опубліковані на сторінках «Финансового бюллетеня» дані про виконання державного бюджету УСРР за 1924/25 р. відрізняються від інших насамперед фактичними видатками, які визначаються в обсязі 73,5 млн крб. [593, с.38]. Можливо, що розробники статистики не врахували відрахувань коштів від державного бюджету до місцевих бюджетів. Загалом статистичні дані 1920-х рр. не завжди є вичерпними і точними. Але вони розкривають структурне співвідношення витратних статей бюджету. На утримання адміністративно-управлінського апарату у 1923–1925 рр. витрачалося 16%, а на соціально-культурні потреби – пересічно 47%, на адміністративно-господарські справи – 37% від загальної суми коштів державного бюджету УСРР [593, с.31].

Кошти, спрямовані на фінансування діяльності республіканських наркоматів, витрачалися переважно на соціально-культурні потреби: на освіту, медицину, соціальне забезпечення. Ці галузі у 1923–1927 рр. споживали 55% усієї суми бюджетних видатків для необ'єднаних наркоматів [241, с.16]. Не було жодного наркомату, видатки якого не зростали б упродовж 1923–1927 рр.

Так, кошторис ВУЦВК збільшився у 1,6 рази, РНК УСРР – у 2,3, НКВС – у 4,3, Наркомюсту – у 2, Наркомзему – в 1,8, Наркомсоцзабезу – у 2, Наркомохоронздоров'я – у 2,7, Наркомосу – у 2,2 рази [241, с.16]. Незважаючи на зростання бюджетних видатків, вони не задовольняли мінімальних потреб галузевих наркоматів, а основна частина коштів витрачалася на зарплату їх працівників. Тому зростала інституційно-функціональна роль місцевих бюджетів, які перебирали на себе фінансування освіти та медицини. Серед видатків об'єднаних наркоматів 65% бюджетних коштів поглинав Наркомфін УСРР, завдяки якому і формувався державний бюджет.

Розмежування союзного та республіканського бюджетів, яке відбулося у 1923–24 р., поліпшило системне планування видатків, їх узгодження з бюджетними доходами. 1924/25 бюджетний рік виявився «...роком перехідного періоду від побудови орієнтовного бюджету до побудови твердого» [314, арк.10]. У 1925/26 р. бюджетні витрати об'єднаних наркоматів в УСРР планувалися в обсязі 17,6 млн крб., а республіканських – 68 млн крб. Адміністративно-господарську групу республіканських наркоматів представляв Наркомзем УСРР, кошторис якого передбачав третину видатків необ'єднаних наркоматів. Щоправда, пленум Бюджетної комісії зменшив наркоматівські кошториси на 0,8 млн крб. Протягом першого кварталу 1925/26 р. для загальнодержавних витрат на території УСРР було відкрито кредитів на суму 25,3 млн крб. Вони розподілялися за такими напрямками фінансового забезпечення: для об'єднаних наркоматів – 4,4 млн крб., для республіканських – 16,7 млн крб., утворення фондів – 4,1 млн крб. [598, с.3]. Ця статистика стосувалася насамперед виплати зарплат, пенсій, соціального забезпечення, матеріальної допомоги тощо.

У другій половині 1920-х рр. розпочалося неухильне зростання кошторисних витрат на утримання адміністративно-державних структур в УСРР, тобто об'єднаних і республіканських наркоматів. Так, за матеріалами «Пояснюючої записки» до державного бюджету УСРР 1926/27 р., на

фінансування наркоматів обох типів, які за функціональними ознаками були радянськими установами, планувалося виділити 94,3 млн крб., із них об'єднаним наркоматам – 18,1 млн крб., необ'єднаним – 76,3 млн крб. [218, с.20]. Відомча статистика за фактом виконання відводить об'єднаним наркоматам інші бюджетні витрати – 22,9 млн крб. А видатки на загальносоюзні установи в УСРР визначалися в обсязі 66,1 млн крб., тобто у три рази більше [241, с.9]. Динаміка бюджетного фінансування необ'єднаних і об'єднаних наркоматів в УСРР за 1925–1929 рр. була такою. (Див.: Додаток П, табл. 5.5).

Отже, статистичні дані свідчать про збільшення бюджетних коштів на республіканські наркомати, а також про певну стабільність у фінансуванні об'єднаних наркоматів. Але територіальні бюджетні видатки в УСРР, які спрямовувалися на підприємства й установи союзного підпорядкування, були значно більшими. М.С. Волобуєв, з'ясовуючи роль і місце УСРР у союзному бюджеті, виокремлював її територіальні прибутки і видатки. Останні, зокрема, становили у 1923/24 р. 163,8 млн крб., у 1924/25 р. – 199,5 млн крб., у 1925/26 р. – 285,2 млн крб., у 1926/27 р. – 375,8 млн крб. [365, с.60]. Відтак кошторис республіканських наркоматів становив у 1925/26 р. 23%, у 1926/27 р. – 21%. За матеріалами А. Річицького, в УСРР у 1925/26 р. збирали близько 700 млн крб. прибутків, а у 1926/27 р. – 853 млн крб. [599, с.79]. Стосовно до цих прибутків питома вага витрат республіканських установ посідала близько 11%. У 1928/29 р. прибутки держбюджету склали 405 млн крб. [217, с.10]. Частка витрат на потреби необ'єднаних наркоматів УСРР становила 24%, тобто четверту частину. Мотивацією для дискусії М.Волобуєва з А.Річицьким стала не конкретна статистика бюджетних видатків, а протистояння двох номенклатурних начал – республіканського і союзного в галузі фінансово-економічної політики. Намагання українських урядовців, особливо представників господарських наркоматів, вибороти більше повноважень і бюджетних прав, не знаходило підтримки центру, котрий чинив опір, навіть «виявив» черговий націоналістичний ухил у вигляді «волобуєвщини».

Із 1926/27 р. розпочалося аналітичне групування видатків наркоматів за трьома напрямками: адміністративні, адміністративно-господарські та соціально-культурні. До першого напрямку було віднесено ВУЦВК, РНК, Держплан, НКВС, Наркомюст, НК РСІ, ЦСУ, до другого – НКФ УСРР, ВРНГ, Наркомторг, Наркомзем, до третього – Наркомос, Наркомохоронздоров'я, Наркомпраці, Наркомсоцзабез. Кожна група наркоматів відрізнялася інституційними функціями. За розмірами і масштабами їх фінансування простежуються пріоритети державного бюджету УСРР. Так, адміністративна група наркоматівських кошторисних витрат у 1925–1927 рр. пересічно складала 14,4%, адміністративно-господарська – 37,8%, соціально-культурна – 47,8%. У 1927/28 р. на утримання наркоматів в УСРР загалом було витрачено 101 млн крб. При цьому кошторис адміністративно-законодавчих установ становив 12,4%, адміністративно-господарських – 34,7%, соціально-культурних – 49,9% [600, арк.41]. Їх фінансування не зазнало суттєвих структурних змін і в 1928/29 бюджетному році. Так, кошториси наркоматів адміністративної групи становили 11,5%, адміністративно-господарської – 34%, соціально-культурної – 54,5% [600, арк.41].

У 1927/28 р. видатки державного бюджету УСРР на республіканські наркомати зумовили дефіцит у обсязі 1,1 млн крб., на об'єднані наркомати – 0,6 млн крб. [216, с.16–17]. Витрати на зарплату чиновників держапарату, незважаючи на боротьбу за скорочення та оптимізацію кадрового складу, склали більшу частину кошторису. Питома вага витрат на зарплату протягом 1923–1929 рр. зазнала суттєвих змін, якщо розглядати її пересічні, а не відомчі показники. Якщо у 1923–1925 рр. вона становила понад 50%, то протягом другої половини 1920-х рр. коливалася від 41% до 49% видаткових коштів бюджету [216, с.35]. На 1928/29 р. фонд зарплати планувався у обсязі 36,4%. Але в кошторисах окремих державних бюджетних установ він був значно перевищеним і становив: у Держплані – 73%, у Наркомюсті – 67%, у Наркомфіні – 80%, ВРНГ – 56%, Наркомпраці – 82%, НК РСІ – 77%, ЦСУ – 78% кошторисних витрат [217, с.23]. Висока питома вага фонду зарплати в

кошторисах наркоматів зумовлювалася переглядом і збільшенням тарифних ставок зарплати номенклатури вищого рівня, а також видатків на її лікування.

Отже, республіканські та об'єднані наркомати в УСРР фінансувалися з державного бюджету, але за відповідними кошторисами, встановленими урядовими органами. Переважна частина бюджету необ'єднаних наркоматів витрачалася на зарплату за штатним розкладом установ. Загальносоюзні та частково об'єднані владні структури в УСРР утримувалися за рахунок зведеного державного бюджету, більше половини якого призначалося для Наркомшляху та Наркомвоєнмору. Пріоритетними статтями видатків республіканського бюджету виявилися установи соціально-культурного призначення – Наркомос, Наркомохоронздоров'я та Наркомсоцзабез УСРР. Але виділених коштів бракувало для їх належного фінансування.

5.2. Роль державного бюджету у відбудові промисловості

Так званий відбудовний період у радянській історичній науці хронологічно пов'язували із 1921–1925 рр. Ця періодизація була запозичена радянськими істориками із програмних документів ВКП(б) і виконувала своєрідну методологічну функцію. Вивчаючи особливості розвитку промисловості на початку 1920-х рр., радянські дослідники порівнювали її макроекономічні показники із довоєнним періодом. Хоча при цьому вони досить специфічно застосовували порівняльний метод пізнання соціально-економічних процесів. Загалом стан промислового виробництва в Україні до 1914 р. і на початку 1920-х рр. відрізнявся рівнем свого розвитку. У довоєнні роки відбувалося промислове піднесення, а після завершення двох воєн поспіль промисловість перебувала у стані системної кризи. Відомий економіст, автор теорії «великих циклів кон'юнктури» М.Д. Кондратьєв, з'ясовуючи зміну періодів прискореного і сповільненого темпів господарського життя суспільства, визнав 1907 р. початком тривалої хвилі зростання економічного розвитку [43, с.167]. Він відхилив концепцію «поштовхотворного впливу війн і

революцій» на господарське пришвидшення. Повоєнну економічну кризу поглибили більшовицькі воєнно-комуністичні методи управління економікою, демонтаж ринкових відносин, занепад кредитно-банківської та грошової систем.

До проголошення непу тривав спад промислового виробництва в УСРР, а базові галузі промисловості (металургійна, вугільна, машинобудівна, хімічна) практично перестали функціонувати. Відродження важкої промисловості розпочалося після проголошення непу. У 1921/22 р., за підрахунками К.Г. Воблого, в УСРР виплавлялося 4,7 млн пудів чавуну, 8 млн пудів сталі, 6 млн пудів прокату. Разом це складало 3–5% їх довоєнного випуску [585, с.4]. На металургійних заводах в УСРР виготовлялося 35–39% загальносоюзного обсягу продукції. Тому їх фінансування належало до пріоритетних напрямків економічного розвитку країни. Поступово відновлювалася робота вугільних шахт, рудників, які потребували значних коштів. Задля їх пошуку уряд здійснив денационалізацію дрібних підприємств, тобто дозволив їх приватизацію та оренду. Потім шляхом оподаткування прибутків фінансові ресурси спрямовувалися для відбудови великої промисловості. Держава сприяла розвитку кустарної промисловості, яка у 1921/22 р. та протягом наступних років посідала вагомe місце у виробництві товарів широкого вжитку.

Відбудова промисловості не була формальним відродженням довоєнного обсягу виробництва. Вона супроводжувалася системною реорганізацією управління та створенням нового фінансово-господарського механізму її кредитування. Основним завданням непу, на переконання М.І. Бухаріна, була «...побудова нашої червоної промисловості, тобто нашої соціалізованої промисловості» [601, с.4]. УРНГ, врахувавши напружене фінансове становище, перевела у 1921 р. державні промислові підприємства на госпрозрахунок. У 1922 р. бюджети раднаргоспів передали до губвиконкомів [602, арк.1]. Дрібні підприємства, а їх наприкінці 1921 р. виявилось понад 6 тис. [170, с.130], було передано до орендного фонду. Решту підприємств об'єднували у трести, які

підлягали державі і фінансувалися банківськими кредитами і бюджетними «надзвичайними видатками». Така економічна політика, особливо в умовах дефіциту твердої валюти, була раціональною. У 1922/23 р. в УСРР діяло 24 всеукраїнських трести, із них 9 виникли протягом другої половини 1921 р. Створення трестів підпорядковувалося виконанню таких основних завдань: запровадження госпрозрахунку, забезпечення управління промисловістю, налагодження організаційних зв'язків із місцевою промисловістю та її бюджетними можливостями [603, с.11]. Концентрація шляхом трестування державної промисловості сприяла раціональному використанню бюджетних та банківських коштів. Так, на виконання виробничих програм у 1921/22 р. було витрачено 169 млн крб., у 1922/23 р. – 180 млн золотих крб. [603, с.13]. Виробничі програми охоплювали насамперед провідні діючі фабрики і заводи, яких тоді було 218. Щоправда, понад 420 підприємств, які визначалися економічно важливими, але не працювали, законсервували, забезпечуючи догляд за їх технічним станом. Кошти, призначені на виробничі програми, було реалізовано на 70–95%, відтак вдалося зберегти кваліфікованих робітників, провести капітальний ремонт споруд та обладнання. Наприклад, Південнорудний трест здійснив відкачку води з шахт, електрифікував окремі ділянки робіт, законсервував переробні гірничі підприємства, а Південмаштрест відремонтував котельні Юзівського заводу, домни, прокатний стан. Інші провідні всеукраїнські трести (Південсталь, Укртрестсільмаш, Хімвугілля, Текстильтрест тощо) займалися капітальним ремонтом заводів, виконуючи конкретні завдання виробничої програми.

Радянська держава, перебуваючи на початку 1920-х рр. в економічній ізоляції, могла розраховувати лише на внутрішні резерви. Тому максимально використовувала податкові і неподаткові фінансові джерела для розвитку промисловості. 15 листопада 1921 р. РНК УСРР видала постанову «Про надходження усієї продукції державних підприємств до загальнодержавного фонду», згідно з якою відбувалося цільові кошти використовувалися за ухваленими кошторисами [604]. Вони стали першими бюджетами конкретних

трестів, а фінансування промисловості відбувалося централізовано через державний бюджет і шляхом банківського кредитування.

«Звід загальнодержавних доходів і видатків за розписом на 1922–1923 бюджетний рік у золотих карбованцях» став першим офіційним документом, де було зафіксовано окремою статтею асигнування промисловості. Видатки на розвиток народного господарства становили 2,4% загальної суми бюджету. На відродження промисловості зі спеціальних бюджетних та позабюджетних фондів виділялося 89 млн крб. золотом, тобто 6,6% загальнодержавних бюджетних коштів [210, с.3]. Отже, із загальної суми кредиту, відпущеного на виконання виробничої програми, бюджетні асигнування склали половину. Вони видавалися у вигляді позики та субсидій. У 1922 р. А. Давид наголошував на пріоритетності бюджетного фінансування промисловості. За його даними, у 1920 р. на її відбудову було витрачено 38%, у 1921 р. – 41,2%, за 9 місяців 1922 р. – 24,2% загальної суми видатків радянської держави [41, с.7]. У 1920–1921 рр. промислові підприємства державної виробничої програми перебували винятково на бюджетному утриманні, але з переходом на госпрозрахунок діяла змішана система їх фінансування – бюджетна і кредитно-банківська. До 1923 р. провідні промислові трести мали статус всеукраїнських. Посилена увага московського центру до української промисловості була зумовлена її значною питомою вагою в загальносоюзному виробництві.

Централізоване і пряме фінансування великої промисловості державним коштом пояснюється нестримним бажанням більшовиків якомога швидше активізувати індустрію, оживити і збалансувати інші галузі економіки. Державна промисловість УСРР у 1921–1923 рр., незважаючи на її фінансування, залишалася збитковою, хоча на різні позики та субсидії було виділено 17% бюджетних коштів [605, с.3]. Безпосередньо фабрикам і заводам, судячи з доповіді О. Новицького на 2-й сесії ВУЦВК 7-го скликання, справидали у 1922/23 р. 89 млн крб. [606, с.25]. Але коштами для них фактично займався федеральний бюджет, який розподіляв їх за галузевим принципом.

«Наша велика промисловість, – наголошував Х.Г. Раковський у 1923 р., – одержує свої субсидії з Наркомфіну РСФРР і тому в більшості випадків минає центральну владу України, котра, таким чином, не має змоги сповна керувати промисловістю» [607, с.15]. Цілком вичерпна характеристика системи фінансування республіканської промисловості. Основні промислові трести (Південсталь, Південнорудний, Південний машинобудівний та інші), хоч і мали всеукраїнський статус, однак підпорядковувалися об'єднаному наркомату – Вищій раді народного господарства (ВРНГ). Тому фінансово залежали від центру. Кошториси трестів формувала Українська рада народного господарства (УРНГ), а їх реальне фінансування встановлювала Москва.

Фінансування промисловості було надто обтяжливим для державного бюджету. Питома вага видатків на її потреби становила у 1922/23 р. 9% (193 млн крб.), у 1923/24 р. – 4,5% (85 млн крб.) загальної суми бюджетних коштів [75, с.55]. На електрифікацію виділялося 2–3% державного бюджету. У 1923/24 р. велика промисловість перейшла на пряме банківське фінансування через систему позик та цільового кредитування, але із обов'язковим їх поверненням. Бюджетними лишилися вугільна та металургійна промисловість, а нафтову переведено на госпрозрахунок. Державна промисловість у 1923/24 р. дала бюджету 20 млн крб., а отримала від нього 50 млн крб. [608, с.52], тобто була дотаційною. Структура розподілу загального прибутку 22 промислових трестів УСРР у 1923 р. віддзеркалювала їх важливу соціально-економічну функцію: 10% становив прибутковий податок, 20% – резервний капітал, 21,5% – відрахування до державної казни (бюджету й банків), 10% – для соціально-побутових справ (страхування, лікування, умови праці робітників), 39,5% – на капітальне будівництво [583, с.19]. Від обігових коштів залежало виконання виробничих планів, а також переоснащення заводів. Але коштів хронічно бракувало. Наприклад, Табакотрест збільшив план виробництва на третину. При цьому внутрішніх ресурсів вистачало лише на три місяці. Подібне становище склалося і в багатьох інших трестах УСРР. Так, Махоротресту внутрішніх ресурсів вистачало на два тижні, Донвугіллю – на 3 місяці,

Маслотресту – на 2 місяці, Хімвугілля – на 3 місяці, Південсталі – на півроку, Південмаштрест майже вичерпав матеріально-фінансові ресурси. Лише Південрудтрест був забезпечений ресурсами на 2 роки [584, с.16]. Південнорудний трест, який займався розробкою та видобутком марганцевої і залізної руд в районі Кривого Рогу та Нікополя, видобув у 1922/23 р. 10,3 млн пудів залізної і 3 млн пудів марганцевої руд. Цей регіон вважався «промисловим півднем Росії» [609, с.63].

Отож, до завершення так званого відбудовного періоду, який радянські дослідники хронологічно пов'язували із 1921–1925 рр., у промисловості умовно відбувся перехід від прямої системи її бюджетного фінансування до комбінованої. Остання мала три базових джерела: банківський кредит, бюджетні позики і субсидії, внутрішні резерви самих промислових підприємств. Обігові кошти промисловості формувалися саме за рахунок банківського кредиту та бюджетних асигнувань [610, с.89]. Така система фінансування збереглася до кінця 1920-х рр. Але з утворенням СРСР та розмежуванням бюджетних прав республік і центральних союзних установ з'явилися колізії довкола асигнування республіканської та союзної промисловості на території УСРР. Зокрема, цієї проблеми торкнулися делегати X Всеукраїнського з'їзду рад у квітні 1927 р. Вони звернули увагу на затримку зарплати працівникам державної промисловості у 1925/26 р., однак не переглянули самої системи бюджетного та банківського кредитування промисловості [204, с.42]. Статистично-економічні показники фінансування народного господарства та промисловості в УСРР, підготовлені ЦСУ та НКФ УСРР, не завжди враховували республіканський і союзний статус підприємств і трестів, які були основними споживачами державних асигнувань. Зокрема, суперечливими й неоднозначними є статистичні дані, які стосувалися першої половини 1920-х рр., особливо 1921–1923 рр., коли не було правового розмежування між федеральним і республіканським бюджетами в частині видатків на розвиток промисловості. Так, за підрахунками співробітника НКФ УСРР М. Мармера, витрати державного бюджету республіки на розвиток

промисловості, будівництва та електрифікацію становили у 1922/23 р. 39,8 млн крб., у 1923/24р. – 40,2 млн крб., у 1924/25 р. – 24,9 млн крб. [73, с.42]. Отже, промисловість залишалася пріоритетним напрямом бюджетної політики в УСРР. Водночас видатки бюджету на промисловість зменшилися із 18,5% у 1922/23 р. до 5,9% у 1924/25 р. Статистичні дані М. Мармера загалом відтворювали реальні тенденції фінансування промисловості, тобто виділення значних коштів на стадії її відродження (розконсервування заводів, запуск домен, капітальний ремонт) на початку 1920-х рр. і поступове їх зменшення в умовах переходу підприємств до госпрозрахунку та самофінансування із використанням банківського кредиту. Дещо іншими виявилися цифри бюджетного фінансування промисловості в УСРР, які потрапили до звіту НКФ УСРР за 1923/24 р. У ньому зазначено, що у 1922/23 р. на промисловість було витрачено 36,1 млн крб., у 1923/24 р. – 20,1 млн крб., а на 1924/25 р. було заплановано 15 млн крб. [592, арк.3]. Але ці державні видатки на розвиток промислових підприємств, на відміну від статистики М. Мармера, не стосувалися будівництва та електрифікації.

Наведені суми державного асигнування промисловості, очевидно, стосувалися республіканських і союзних трестів. Адже всі видатки бюджету УСРР, за даними його виконання, у 1923/24 р. становили 43,3 млн крб., у 1924/25 р. – 72 млн крб. [593, с.32]. Отже, враховуючи реальні видатки республіканського бюджету, статистичні дані М. Мармера і НКФ УСРР стосовно витрат на розвиток промисловості в УСРР перевищували усі норми. Відтак цілком очевидно, що кошти, названі М. Мармером і визначені у звіті НКФ УСРР, базувалися на різних фінансових джерелах – бюджеті УСРР та бюджеті СРСР. У 1924/25 р. надзвичайні видатки загальносоюзного бюджету в УСРР досягли 34 млн крб., із них на розвиток промисловості витратили 18,3 млн крб. [593, с.32]. Зазначимо, що на той час бюджет виконував допоміжну роль, а основним джерелом фінансування промисловості були кредити банків та власні прибутки.

Друга половина 1920-х рр., яку вважали періодом внутрішньої реконструкції промисловості та неухильного зростання капітального будівництва, відрізнялася від першої обсягами фінансування базових галузей державного господарства, реорганізацією системи управління промисловістю. Протягом 1924–1927 рр., тобто трьох бюджетних років поспіль, видатки на розвиток народного господарства виросли у 2 рази, посівши 34% бюджетних витрат у 1924/25 р. та 44% – у 1926/26 р.[53, с.109]. Відомий у 1920-х рр. теоретик бюджетної справи М.І. Боголепов, з'ясовуючи роль бюджету у фінансуванні різних галузей економіки, визнав факт «...небувалою збільшення бюджетного фінансування на індустріалізацію країни», що викликало дефіцит коштів в інших царинах соціального життя. Якщо в 1925/26 р. у видатках на розвиток народного господарства промисловість посідала 37%, то у 1926/27 р. – 57% [611]. Отже, політично-економічний курс на індустріалізацію країни радикально вплинув на структуру видатків державного бюджету.

Функціонування в УСРР республіканської і союзної промисловості частково «розвантажувало» видатки республіканського державного бюджету, тому що трести фінансувалися окремо. Промисловість республіканського підпорядкування була переважно легкою і швидше поновила виробничу діяльність. Збитковими у 1922/23 р. виявилися Південрудтрест, Укрхімтрест, Укртрестсільмаш, які витрачали на власні потреби половину прибутків. Наступного 1923/24 р. було 7 збиткових трестів, але їхні втрати не перевищували п'ятої частини доходу [587, с.35]. Трести зазнавали збитків від низької ліквідності продукції, від її затоварювання, а також від недостатньої кількості обігових коштів. Між республіканськими та союзними трестами в УСРР не існувало фінансового співробітництва, швидше конкуренція. Відраховувати від підприємств союзного підпорядкування частину прибутку на користь республіканських уряд не мав права. Але в УСРР 57% усієї промисловості належало союзним трестам. Тому НКФ УСРР запропонував 13 жовтня 1925 р. Бюджетній комісії ВУЦВК'у порушити це питання у Москві [315, арк..1.]. Валова продукція усієї промисловості в УСРР досягла у червні

1925 р. 39,1 млн крб., із них загальносоюзні трести давали 23,5 млн крб. На долю важкої промисловості припадало 65%, а легкої – 33% [612, с.19]. Домінантне становище посідали союзні трести – Південсталь, Донвугілля, Коксобензол. Використовуючи природні копалини, місцеві енергетичні ресурси, робочу силу, вони не сприяли розвитку республіканської промисловості. Валова продукція підприємств союзного підпорядкування у вересні 1925 р. становила 28 млн. крб., а республіканської промисловості – 17,8 млн крб. [586, с.28]. Отже, навіть за умови повного використання цих коштів їх не вистачало для системного самофінансування. Економічний потенціал УСРР дозволяв їй суттєво збільшити бюджет. В УСРР, яка займала лише 2% союзної площі, за розрахунками Г.Ф. Гринька, збиралося 27,9% загальносоюзного хліба, вироблялося 80% загальносоюзного цукру, видобувалося 81% усього вугілля та 65% залізної руди СРСР, виплавлялося близько 75% союзного чавуну [366, с.4]. Реалізація цієї продукції на користь УСРР могла б не лише ліквідувати дефіцит республіканського бюджету, але і збільшити його видаткову частину, яка б перерозподілялася за власними народногосподарськими пріоритетами. Саме на цю обставину звертав увагу М.С. Волобуєв, коли писав про колоніальне становище української економіки у складі СРСР [365].

Уніфікація системи управління державною промисловістю безпосередньо стосувалася бюджетної справи, позаяк від самостійного оперативного розпорядження ресурсами залежало і належне фінансування підприємств. Невипадково дискусія про бюджетні права республіки збігалася з пошуком оптимальних організаційно-господарських форм промислового розвитку. З метою реформування системи управління промисловістю було створено групу вчених на чолі з професором П.І. Фоміним, яка 21 грудня 1926 р. подала до президії ВРНГ УСРР (до вересня 1923 р. називалася Українська рада народного господарства – УРНГ) відповідні тези [613, арк.39]. Їх обговорення виявило посилення централізації управління, бюрократизму та паралелізму підрозділів ВРНГ СРСР, дублювання функцій між трестами і галузевими наркоматами, втручання трестів у виробничі справи підприємств. ВРНГ УСРР належала до

об'єднаних наркоматів, відтак підпорядковувалася союзному відомству, хоча і мала оперативну самодіяльність. У пояснювальній записці до видаткового кошторису держбюджету 1926/27 р. зазначалося: ВРНГ УСРР «...керує, регулює та наглядає за усією промисловістю України, а також і торговими підприємствами, що їй підлягають» [614, арк.34]. Президію ВРНГ тоді очолював К.В. Сухомлин. До її складу входили М.Г. Мішков, З.Я. Табаков, В.С. Андріянов, Л.М. Бенчін, О.М. Маслов, Я.Г. Совцов, І.Д. Фалькевич, Й.С. Косіор, Г.І. Ломов [615]. Саме вони вирішували організаційні питання розвитку української промисловості, очолювали правління трестів та розсилали різного роду циркуляри. Від них не залежав інституційний статус підприємств загальносоюзного підпорядкування, однак вони визначали кошторис бюджетного асигнування тієї чи іншої галузі.

Тези П. Фоміна, які розглянула президія ВРНГ УСРР, виявилися програмним документом українського наркомату, віддзеркалюючи його роль і місце в управлінні промисловим розвитком. Українські реформатори пропонували, щоб український уряд здійснював інспекційний контроль над загальносоюзними трестами. А вони мали подавати до ВРНГ УСРР плани виробництва, контрольні цифри розвитку. Реорганізація стосувалася конкретних трестів. Зокрема пропонувалося розділити Південний металургійний трест (Південсталь) на три самодіяльні господарські одиниці, залишаючи їх у чорній металургії і надавши їм функції технічного керівництва та господарського нагляду. Донецький кам'яновугільний трест (Донвугілля), Південний рудний трест (ПРТ) – залишалися без особливих структурних змін. Решта загальносоюзних трестів (Південний машинобудівний трест, Південний хімічний трест) зберегли статус союзних промислових об'єднань. Президія ВРНГ УСРР залишила за собою управління підприємствами цукрової промисловості, окремими металургійними заводами, ртутними копальнями і підприємствами гірничої галузі, вилучивши їх із союзного підпорядкування.

Обговорення реформи управління промисловістю відбувалося публічно, про що свідчать матеріали періодичної преси тих років. Галузевий та адміністративно-функціональний принципи управління промисловими підприємствами, на думку тодішніх фахівців, призводив до становища, коли в одному районі зосереджувалися заводи і фабрики, які належали до союзної, республіканської та місцевої промисловості. Вони підпорядковувалися різного рівня трестам, раднаргоспам, ВРНГ УСРР та главкам ВРНГ СРСР [616]. Наприклад, створюючи Державне об'єднання цукрової промисловості РСФРР та УСРР (Сахаротрест), реформатори залишили за центральним апаратом загальне планування і регулювання виробництва, централізований збут продукції, а заводам надавали право вирішувати самостійно організаційно-виробничі питання [617]. Започатковані на зорі непу організаційні принципи управління промисловістю вважалися застарілими, тому пропонувалося позбавити ВРНГ оперативних функцій і залишити за нею директивні – встановлення показників промислового розвитку (імпорт, ціни, фінансування основних галузей). Решта функцій передавалася союзним республікам [618]. Завод і трест взаємодіяли на принципах госпрозрахунку, тож підприємствам надавалося право самостійно реалізовувати продукцію в межах місцевого ринку, але за цінами тресту. Охорона праці і зарплата також належали до компетенції правління тресту. Висловлювалися пропозиції і стосовно децентралізації управління, але за умови посилення централізації загального керівництва та планування [619]. Зокрема, Л.М. Бенчін, аналізуючи систему планування промислового розвитку в УСРР, визнавав недоцільним існування багатьох планів – республіканського, місцевого, союзних трестів та зведеного плану ВРНГ. За таких умов складно було визначати питому вагу кожної з галузей економіки. Ухвалення республіканських планів розвитку промисловості відбувалося у Москві і тривало до шести місяців. Зазвичай плани коригувалися і скорочувалися [620]. Правління ВРНГ СРСР вивчало республіканські плани, змінюючи на свій лад динаміку промислового розвитку, зростання зарплати, норми накопичення капіталів, політику цін, обсяги

капітального будівництва, державного фінансування, банківського кредитування, імпорту та експорту. Решта другорядних питань передавалася республіканським наркоматам. Виробничі програми республіканських трестів, але в межах виділених для галузі фінансових лімітів, затверджувала ВРНГ УСРР.

Принципову позицію ВРНГ УСРР щодо реорганізації системи управління промисловістю висловив К.В. Сухомлин на пленумі ВРНГ СРСР 21 лютого 1927 р. Він вважав доцільним залишити за союзним відомством паливну, електротехнічну та металургійну галузі промисловості. Інші галузі К.В. Сухомлин пропонував передати республікам із застосуванням перехідної форми управління, тобто мандатного управління союзними підприємствами на території УСРР та інших республік [621]. Керівник ВРНГ СРСР В.В. Куйбишев не заперечував проти надання господарської самодіяльності заводам, але за умови посилення планового керівництва ними. Завершуючи дискусію щодо реформи управління промисловістю на IV Всесоюзному з'їзді рад 26 квітня 1927 р., він виголосив підсумковий висновок. Це централізація планового керівництва і децентралізація оперативних функцій [622]. Лейтмотивом доповіді В.В. Куйбишева була єдина вимога: не допустити розвалу схеми управління промисловістю. Вона фактично лишилася без суттєвих змін, хоча було скорочено звітність, кількість ревізій та ліквідовано ревізійні комісії при трестах.

Отже, реформа системи управління промисловістю завершилася тим, що низка заводів отримала право господарської самодіяльності, а республіканські трести – оперативного керівництва. Але при цьому зберігався привілейований статус загальносоюзних трестів. 23 лютого 1927 р. ВУЦВК та РНК УСРР скасували дію постанови від 2 липня 1923 р. «Про державні промислові підприємства, що функціонують на підставі комерційного розрахунку (трести)» [623]. 5 травня 1927 р. ВУЦВК та РНК УСРР ухвалили постанову, яка заклала правові основи реєстрації статутів трестів [624]. 4 липня 1928 р. з'явилася

постанова ВУЦВКу та РНК УСРР «Устава про державні промислові трести УСРР», яка юридично визначила республіканський статус промислових об'єднань [625]. Вони набули прав самостійної господарської одиниці, юридичної особи та оперативної роботи на території СРСР і оподатковувалися загальнодержавними та місцевими податками. Трестам надавалося право отримувати кредити від державних, кооперативних та приватних кредитних установ і приватних осіб, а також випускати позичкові облигації. Незмінним залишалось право ВРНГ СРСР ухвалювати плани розвитку республіканської промисловості, розглядати ліміти її бюджетного та банківського фінансування, унеможливаючи «собезівсько-бюджетні» устремління суб'єктів господарювання. Саме на цю обставину звертала увагу президія ВРНГ СРСР, формуючи промплан на 1926/27 р. [626].

Основні регулятивно-фінансові важелі розвитку промисловості зосереджувалися в економічному відділі планово-економічного управління ВРНГ СРСР, який, спираючись на директиви президії, давав вказівки головним управлінням, трестам, синдикатам та ВРНГ союзних республік щодо складання контрольних цифр розвитку галузей промисловості, капітального будівництва, реконструкції діючих заводів. Так, згідно з наказом ВРНГ СРСР 27 квітня 1928 р. розпочалося конкретне формування контрольних цифр п'ятирічного плану, якими безпосередньо опікувався голова Держплану СРСР Г.М. Кржижановський [249, с.296–303]. 12 травня 1928 р. Центральна комісія перспективного планування подала на розгляд президії Держплану СРСР директиви та економічні показники розвитку народного господарства республік. 15 грудня 1928 р. постав другий варіант контрольних цифр п'ятирічного плану промисловості. На підставі директив союзного плану формувалися республіканські плани. ВРНГ СРСР, враховуючи контрольні числа промислового розвитку, встановлювала і відповідні ліміти бюджетного фінансування. Тому контрольні цифри, які були своєрідним економічним прогнозом темпів та обсягів промислового виробництва, стали обмеженням у

фінансуванні республіканської промисловості. Її бюджет був лімітований центральними установами.

Реформа системи управління промисловістю в УСРР надала більшій господарській оперативності підприємствам республіканського значення. Але домінантне становище союзних трестів зберігалось. Контроль ВРНГ СРСР за нормами бюджетного та банківського фінансування промисловості в УСРР фактично позбавив республіку права самостійно розпоряджатися матеріально-сировинними ресурсами та прибутками. Поділ промисловості УСРР на республіканську і союзну відбувався за галузевими пріоритетами. До першої належали підприємства переважно легкої промисловості. До союзної – важкої індустрії. Видатки на розвиток народного господарства УСРР за 1923–1927 рр. збільшилися у 5 разів [233, с.45]. Але це відбулося завдяки бюджетному фінансуванню промислових підприємств республіканського і союзного підпорядкування.

Виокремити питому вагу їх самостійного кредитування по лінії бюджету та банківських асигнувань дуже складно, тому що обидві статті витрат об'єднувалися статистичними показниками. Наприклад, дані М.О. Авдієнка, який був членом колегії ЦСУ УСРР, свідчать, що у 1925/26 бюджетному році державне фінансування промисловості в УСРР було в обсязі 68 млн крб. (53% коштів кредитування народного господарства). У 1926/27 р. – 127 млн крб. (50% на кредитування народного господарства). Збільшення фінансових витрат на промисловість зумовлювалося загальним зростанням бюджетного фінансування економіки республіки [233]. М.О. Авдієнко не виклав власних методів підрахунків. Але, порівнявши його статистику із офіційною, можна стверджувати, що він дав узагальнені цифри стосовно об'єднаної промисловості. Тобто тієї, що підпорядковувалася ВРНГ УСРР та ВРНГ СРСР. Щоправда, статистика М.О.Авдієнка не враховує позик та субсидій. У доповідній записці заступника наркома фінансів УСРР П. Сиволапа до РНК УСРР у листопаді 1927 р. наведено дещо інші цифри бюджетного кредитування

народного господарства республіки: 39,5 млн крб. у 1925/26 р. та 63,5 млн крб. у 1926/27 р. Із них на розвиток промисловості відповідно припадало 18,2% та 40,6% [570, арк.13]. У пояснювальній записці до державного бюджету УСРР на 1926/27 р. зафіксовано дещо інші цифри кредитування промисловості: 10,7 млн крб. у 1925/26 р. та 39,7 млн крб. у 1926/27 р. [218, с.47]. Збільшення питомої ваги фінансових витрат на промисловість у видатках державного бюджету на економічно-господарські потреби загалом відображало загальну тенденцію курсу на індустріалізацію. Статистичні відмінності були зумовлені декількома обставинами: об'єднанням цифр бюджетних видатків і банківського кредитування промисловості, об'єднанням асигнувань підприємств республіканського і союзного підпорядкування, зарахуванням до кредитування промисловості витрат на електрифікацію. Наприклад, у «Зводі доходів і видатків державного бюджету УСРР на 1927/28 р.», який був частиною єдиного державного бюджету СРСР, «чиста» сума (без асигнувань відомств та установ за їх кошторисами) бюджетного фінансування промисловості склала у 1926/27 р. 24,6 млн крб., а на 1927/28 р. планувалося 40,5 млн крб. [223, с.28]. На електрифікацію у 1926/27 р. було виділено бюджетом 3–4 млн крб. [223], на будівництво Дніпрогесу – 25 млн крб. [233, с.45] разом із коштами державних банків.

Структурованими, на нашу думку, є статистичні матеріали про видатки державного бюджету УСРР, опубліковані в періодичному виданні «Фінанси України» за 1926–1927 рр. Реально на розвиток республіканської промисловості у 1925/26 р. було виділено 11 млн крб., у 1926/27 р. – 38 млн крб. [241, с.16]. Дані про «загальнодержавні видатки» на території УСРР розписували за об'єктами фінансування та окремими статтями. Так, у першому кварталі 1925/26 р. за графою «загальнодержавних видатків» УСРР на розвиток промисловості було виділено 9,6 млн крб. із бюджету СРСР, із них для вугільної галузі – 7 млн крб., решту – для металургійної та машинобудівної. Основними споживачами бюджетних коштів були провідні об'єднання – Південмаштрест, Південсталь, Донвугілля, Південрудтрест [597, с.3]. У 1926/27

р. на фінансування промисловості в Україні було виділено 94,6 млн крб., із них на долю союзної – 57 млн крб., української республіканської – 37,5 млн крб., а разом із АМСРР – 37,6 млн крб. [241, с.9].

Бюджетне забезпечення промислового розвитку передбачало цільове використання коштів, економічно-господарське їх освоєння. Об'єкти кредитування зазвичай подавали фінансовий звіт про використання коштів. Інша справа банківські кредити. Кредити трестам у вигляді прямих асигнувань та векселів надходили на їх рахунки. Неповорнення кредитів трансформувалося у борги. Так, у грудні 1927 р. українська трестована промисловість заборгувала банкам 122 млн крб., але покрити борг власними прибутками вона не могла. Підприємства загальносоюзного підпорядкування заборгували банкам 200 млн крб. Цей вид банківського кредитування, який переважав за обсягами бюджетні видатки на промисловість, був основним. Але переважна більшість союзних трестів мала борги. Наприклад, Донвугілля мав 28 млн крб. боргу, Південрудтрест – 4 млн крб. ВРНГ СРСР, враховуючи фінансовий стан трестів, просила Держбанк перенести дату погашення боргів і водночас зверталася за черговими субсидіями [627, арк.2]. Відбудова промисловості була справою державної ваги, тому її фінансування відбувалося планово і централізовано, а борги перед банками фактично ставали боргами перед іншими галузями економіки та бюджетної галузі.

Наявність банківського боргу у підприємств республіканських та загальносоюзних трестів свідчила про недостатність їх власних коштів та про нерівномірність розподілу бюджетних асигнувань. Так, у 1926/27 р. провідні республіканські трести (Південнорудний, Укрсільмаштрест, Укрселікаттрест, Фарфор-фаянс-склотрест, Укрспиртотрест, Хмівугілля, Укртабакотрест, Укрмахоротрест, Укртекстильтрест, Укршкітрест, Укрлістрест та інші) були «вексельними боржниками», оскільки отримали 45,5 млн крб., а повернули лише 9 млн крб. Загальносоюзні трести (Донвугілля, Південсталь, Південмаштрест, Електротрест, Коксобензол, Сахаротрест, Центроспирт) також

мали 70,2 млн крб. банківського боргу [628, арк.1]. Станом на 1 травня 1927 р. республіканська трестована промисловість заборгувала 44 млн крб. за вексями та 63 млн крб. за кредитами банків. Загальносоюзні трести в УСРР мали 125 млн крб. вексельного та 130 млн крб. банківського боргу [629, арк.12]. Державна промисловість у 1925–1928 рр., за статистикою наркома фінансів СРСР М.П. Брюханова, неухильно збільшувала суми короткотермінових і довготривалих кредитів. На долю промисловості припадало у 1925 р. 42,7%, у 1928 р. – 53% загальної суми коштів короткотермінового кредитування. А загалом 42,8% коштів банківського кредитування народного господарства у 1925 р. та 48,2% – у 1928 р. [10, с.72]. Цифри асигнувань свідчать про очевидний пріоритет фінансування державної промисловості, а з іншого боку, про її неспроможність до самофінансування, насамперед із організаційно-функціональних та управлінських причин.

Розвиток промисловості залежав від кредитування, але значно більше – від централізованого перспективного планування. Наприклад, 30 травня 1927 р. комісія ВРНГ СРСР, розглядаючи п'ятирічний план розвитку промисловості, визнала недоцільним будівництво в УСРР тракторних заводів, тому що відбувалося проектування Сталінградського тракторного заводу. Відомий український економіст тих років професор П. Фомін, аналізуючи стосунки між республіканською та союзною ВРНГ, підкреслював наполегливу і постійну «...боротьбу за «долю» української промисловості серед загальних лімітів Союзу» [630]. Для отримання «лімітів», як зазначав фахівець у галузі економіки В.Я. Введенський, республіканські планові установи мали надати Держплану СРСР контрольні цифри п'ятирічного плану розвитку промисловості [631, с.12]. На долю союзної промисловості припадало 73%, а республіканської – 27% усіх бюджетних витрат [249,с.88]. Але питома вага фінансування безпосередньо українських підприємств посідала 8,3%, а РСФРР – 17,3% [249, с.78]. У вересні 1927 р. уряд УСРР просив 193 млн крб. для капітального будівництва в українській металопромисловості, але ВРНГ СРСР зменшила обсяг коштів до 135 млн крб. [632]. Видатки республіканських трестів

становили тоді 5,4 млн крб., а валова продукція – 68,3 млн крб. [633]. Отже, існуюча система планування та управління промисловістю впливала на обсяги і пріоритети фінансування та унеможлилювала самостійний перерозподіл коштів.

Опубліковані матеріали державних бюджетів наприкінці 1920-х рр. зафіксували дивну закономірність у бюджетному кредитуванні республіканської промисловості. Зокрема, на XI Всеукраїнському з'їзді рад, який відбувся 7–15 травня 1929 р., нарком фінансів УСРР М.М. Полоз зазначив, що у 1926/27 р. частка бюджету у фінансуванні промисловості становила 43%, а у 1928/29 р. вона мала скласти 35% [205, с.172]. Він пояснив цю обставину тим, що республіканська промисловість «стає на власні ноги», тобто «фінансово автономізується». Згідно з бюджетом УСРР 1927/28 р. на розвиток промисловості планувалося виділити 23,3 млн крб. [215, с.8], а у 1928/29 р. – 36,2 млн крб. Отже, початкова фаза індустріалізації, за показниками бюджетного фінансування української республіканської промисловості, характеризувалася збільшенням загальної суми коштів. Водночас питома вага видатків на промисловість не зростала, навіть дещо зменшувалася. Так, у 1926/27 р. вона становила 37%, у 1927/28 р. – 30%, у 1928/29 р. – 31,2% у бюджетному фінансуванні народного господарства УСРР [216, с.217]. У 1929/30 р., коли згідно з першим п'ятирічним планом розпочалося капітальне будівництво, бюджетна підтримка промисловості сягнула 46,2 млн крб. [589, арк.51]. Однак порівняно з державним кредитуванням усієї промисловості СРСР вона була мізерною. Бюджетні видатки в УСРР становили у 1927/28 р. 3,5%, у 1928/29 р. – 4,9% загальносоюзного фінансування промисловості [364, с.18].

Співвідношення бюджетного і банківського кредитування промисловості стало предметом дискусії на листопадовому (1928 р.) пленумі ЦК ВКП(б). Зокрема, нарком фінансів СРСР М.П. Брюханов, виокремлюючи ці джерела фінансування, визнав загальну суму боргу «народного господарства» перед

банками – 800 млн крб., із них 500 млн крб. припадало на промисловість [253, с.273]. «Таким чином, крім бюджетного асигнування, – підкреслював він, – справа індустріалізації країни і зростання нашої промисловості ще значною мірою підтримується і нашою кредитною системою» [253, с.274]. Банківська «допомога» промисловості почасти була емісійною. Почав працювати банкнотний верстат, що зменшило купівельну здатність червінця. На листопадовому 1928 р. пленумі ЦК ВКП(б) довкола цифр про фінансування промисловості виникла гостра дискусія між М.П. Брюхановим, М. Фрумкіним та Й. Сталіним. На фінансування промисловості ВРНГ СРСР просила виділити 1,1 млрд крб. В.В. Куйбишев вніс пропозицію зменшити витрати до 800 млн крб., а Держплан – до 700 млн крб. Політбюро ЦК ВКП(б) визнало за необхідне виділити для промисловості 780–800 млн крб. [253, с.68]. Для отримання необхідних коштів було підвищено ціни на горілку, збільшено державну позику в населення, зменшено кредит на експорт, скорочено кошти на фінансування військового відомства, транспорту, зменшено республіканські витрати. Статистика бюджетного фінансування народного господарства країни свідчить про неухильне зростання видатків. Зокрема, В.В. Куйбишев, виступаючи на листопадовому (1928 р.) пленумі ЦК ВКП(б), назвав загальну суму витрат на будівництво та капітальний ремонт заводів протягом другої половини 1920-х рр. – 1,6 млрд крб. [253, с.85]. На листопадовому (1929 р.) пленумі ЦК ВКП(б) головний плановик країни Г. Кржижановський визнав факт «надмірного зростання емісії» [255, с.35]. Сподіватися на іноземні кредити було марно. Тому працював банкнотний верстат. Виявилася дивна закономірність: емісія була основним джерелом фінансування бюджету на початку 1920-х рр., коли починалася відбудова народного господарства, а також наприкінці 1920-х рр., коли на основі індустріалізації відбувалася соціалістична реконструкція народного господарства. Загалом розвиток промисловості в УСРР 1920-х рр. під кутом зору пріоритетів фінансового забезпечення умовно можна поділити на три фази. Перша припадає на 1920–1923 рр. Для неї характерна концентрація матеріальних ресурсів, спрямованих на здійснення виробничих програм, тобто

розконсервування занедбаних підприємств, їх трестування, запуск виробничих процесів. Бюджетне фінансування стало тоді основним джерелом відродження промисловості, позаяк госпрозрахунок лише впроваджувався. Друга фаза характеризувалася застосуванням, починаючи із 1924/25 р., комбінованої системи асигнувань державної промисловості. Відбувалася взаємодія бюджетного та банківського кредитування. Водночас посилювався госпрозрахунковий принцип. Третя фаза фінансово-матеріальної підтримки промисловості зумовлювалася зміною соціально-економічних завдань і переходом від так званої відбудови промисловості до системно-функціональної її реконструкції. За таких умов бюджетне фінансування промисловості залишалось, але реальні кошти для капітального будівництва надходили через систему банківського кредиту. Бюджетні видатки на розвиток народного господарства збільшувалися за рахунок зростання асигнувань для промислових трестів союзного підпорядкування.

Бюджетне фінансування республіканської та союзної промисловості в УСРР було на користь останньої, адже важка індустрія стала основним пріоритетом економічної політики радянського керівництва. Витрати на розвиток республіканської промисловості, яка охоплювала переважно підприємства легкої та харчосмакової галузей, навіть в умовах теоретичного обґрунтування і практичного розгортання курсу на індустріалізацію, виявилися протягом 1926–1929 рр. нерівномірними й мізерними. Переважаючий фінансовий потенціал країни спрямовувався у важку промисловість.

Не маючи належних валютних запасів та іноземного кредиту, НКФ СРСР наприкінці 1920-х рр. вдався до чергової емісії, збільшив випуск паперових грошей, фактично знецінивши червінець. Основною причиною емісії була соціально-економічна політика більшовиків, їхні системні експерименти над господарством, замкнене фінансове середовище, ігнорування об'єктивних законів суспільного розвитку.

5.3. Класові принципи бюджетного фінансування сільського господарства

Роль сільського господарства, а для 1920-х рр. фактично селянського, у формуванні доходів державного бюджету була вирішальною. Невипадково нарком фінансів УСРР С.М. Кузнецов визнавав у 1924 р. бюджет республіки на 90% «бюджетом селянського господарства» [202, с.80]. Він мав на увазі не бюджетні видатки, не споживання селом бюджетних коштів, а фінансові джерела, тобто оподаткування селян на користь держави.

Історики вивчали особливості соціально-економічного розвитку села у 1920-ті рр., майнову нерівність сільського населення, соціально-політичні конфлікти, навіть повсякденне життя селян [179]. Але вони уникали двох важливих аспектів: структури селянських бюджетів та соціально-економічного значення державного бюджету для села і селян. Хоча саме бюджетні видатки розкривають реальну участь радянської влади у матеріальному забезпеченні сільського господарства та інфраструктури села. За такого прикладного науково-історичного підходу важливо з'ясувати, якою мірою об'єктом бюджетного кредитування були окремі галузі та соціально-економічні уклади господарювання в українському селі, наскільки соціально доцільним та економічно ефективним для селянських господарств було бюджетне фінансування. Цей аспект економічної політики держави, який залишається нез'ясованим, є надзвичайно важливим, оскільки бюджетне фінансування висвітлює політичну мотивацію та економічні обставини упослідженого ставлення до села і сільського господарства радянської влади. В юридичній та соціально-економічній літературі 1920-х рр. існували різні тлумачення селянського двору. Правники, спираючись на Земельний кодекс 1922 р., вважали двір «елементарним господарським суб'єктом» [634], учасником правових зносин з державними органами влади. Селянський двір, який уособлював юридичну одиницю сімейно-трудової організації

сільськогосподарського виробництва, мав право на відкриття банківського кредиту, але, залишаючись приватником, втрачав правосуб'єктність для безпосереднього бюджетного фінансування, крім пенсійного забезпечення інвалідів війни. Галузевий принцип бюджетного кредитування сільського господарства супроводжувався розмежуванням реальних фінансових потоків між сільськогосподарськими організаціями: колгоспами, радгоспами, кооперативними об'єднаннями, дослідними станціями, сільгоспкредитними товариствами, які отримували субсидії, тощо.

Статистично-економічна характеристика селянських господарств УСРР 1920-х рр., усі ділянки їх виробничо-трудової діяльності досить вичерпно представлені в офіційних виданнях ЦСУ УСРР. В УСРР протягом 1923–1929 рр. функціонувало від 4,8 млн до 5,2 млн селянських господарств [486, с.16]. Майже кожної весни або осені статистичні служби здійснювали їх вибіркоче обстеження з метою визначення реальних доходів, вартості майна, наявності так званих соціально-класових ознак, аби встановити ставки і норми оподаткування, але аж ніяк не кредитування селян. Співробітники ЦСУ УСРР вивчали селянські бюджети, грошовий обіг господарств, що певною мірою розкриває їх економічні можливості. Статистичні служби враховували джерела прибутків селянського двору, структуру його споживання, фуражний баланс тощо [446]. Водночас немає жодної інформації про фінансування селянських господарств з боку державного та місцевих бюджетів. Щоправда, з'ясовуючи особливості грошового обігу селянських господарств УСРР у 1926/27 р., статистики визначили структуру грошових прибутків та видатків селянського двору. Виявилось, що головним джерелом грошових прибутків була власна продукція, яку селяни продавали, та сезонні заробітки. Разом вони становили 81% грошових надходжень селянського двору. Водночас 8,8% надходжень лишалося на кредити [635, с.XV], які свідчили про певні фінансові стосунки селян із державою.

На початку 1920-х рр. сільське господарство УСРР, зруйноване війною та більшовицькими соціально-економічними експериментами (націоналізація та соціалізація землі, продрозверстка), об'єктивно потребувало матеріально-технічної та фінансової допомоги. Валовий збір зернових 1921 р. становив лише 25% порівняно з 1911–1915 рр. В УСРР було лише шість повітів із належною нормою харчування людей (20–25 пудів хліба на душу). У трьох губерніях – Київській, Полтавській та Чернігівській набиралося по 15 пудів хліба на особу. А Донецька, Катеринославська, Запорізька, Миколаївська губернії не повернули навіть те, що було посіяно [636, с.75]. Якщо довоєнний урожай із десятини сягав 58 пудів, то у 1921 р. він становив 20 пудів. Постійні реквізиції продовольства і фуражу для військових частин, виснажлива продрозверстка, повний занепад промисловості, голод, заборона комерційного господарського обігу – усе це позбавляло селян матеріальних можливостей і психологічних стимулів до розширення виробництва, схиляло їх до натурально-споживчого укладу життя. Катастрофічно зменшилося поголів'я худоби, скоротився посівний клин, сільське господарство зазнавало системної деградації [501, с.310].

Для його повноцінного й ефективного відродження необхідно було мобілізувати усі фінансові та матеріально-технічні ресурси. Але політичне керівництво використовувало сільське господарство як економічного донора для забезпечення діяльності державних установ, поновлення промислового виробництва, відбудови інших галузей народного господарства. Відомий економіст М.Д. Кондратьєв вважав 1921–1922 рр. початком відбудови економіки, а 1925/26 р. – завершенням відбудови [44, с.4–6]. Але для сільського господарства України 1921–1923 рр. були роками повного занепаду, а не відбудови. З'ясування джерел доходів державного бюджету свідчить про максимальне використання податково-фіскальних та примусово-реквізиційних методів «обкладання» селянських господарств, які й були основним спонсором бюджетних доходів. Формуючи концепцію першого бюджету у 1922 р., його розробники вишукували ту «...основну галузь... народного господарства, без

відновлення якої неможливе відновлення загальної сукупності нашого народного господарства» [637, с.8]. Такою галуззю вважалось сільське господарство, відродження якого мало стати основним завданням. У зв'язку з цим необхідно було зменшити тягар селянського оподаткування і збільшити державні видатки на розвиток сільськогосподарського виробництва.

Але фінансування народного господарства свідчило про інші пріоритети. Так, у «Зводі загальнодержавних доходів і видатків за розписом на 1922–1923 бюджетний рік» фінансування землеробства становило лише 1,6% усіх видатків, хоча стягнуті із селян податки давали більше третини державних доходів. Для сільського господарства передбачалося виділити позику в обсязі 55 млн крб., яка не входила до бюджетних витрат [210, с.3]. Позика і бюджетне фінансування склали разом 5,7% бюджетних видатків, що не перевищувало видатки бюджету на продовольство. Установи сільськогосподарського банківського кредиту тоді лише формувалися. Вони самі потребували фінансової підтримки, тому селяни практично не отримували від них матеріальної допомоги.

Витрати бюджету на розвиток землеробства, за статистичними підрахунками А. Давида, також свідчать, що держава не турбувалася про селян. Так, у 1920 р. видатки бюджету на розвиток землеробства становили 4,7%, у 1921 р. – 2,7%, за дев'ять місяців 1922 р. – 4,4% [41, с.7]. Такий розподіл загальнодержавних коштів, тобто федерального бюджету, для УСРР був несправедливим, адже республіка давала третину сільськогосподарської продукції країни. Питома вага бюджетних видатків на сільське господарство УСРР, за звітом НКФ УСРР, дорівнювала у 1922/23 р. 3,4%, у 1923/24 р. – 0,5%, а за бюджетним проектом на 1924/25 р. – 17,1% [592, арк.1]. Із сільського господарства України держава отримувала у рази більше, ніж повертала через бюджетне фінансування.

Пояснювальна записка до бюджету на 1922/23 р., складена співробітниками Уповнаркомфіну, свідчить про те, що видатки на потреби

землеробства за 9 місяців 1922 р. склали 1,5%, а у 1922/23 р. планувалося їх збільшення до 9,2% [212, с.46]. Збільшення питомої ваги витрат на сільське господарство автори записки обгрунтовували «наслідками повторного голоду» та необхідністю «...забезпечення весняної сівби у голодуючих місцевостях, часткового їх забезпечення робочою худобою та сільськогосподарським реманентом» [212, с.50]. Бюджетна допомога мала цільове призначення, спрямовувалася на збереження племінної худоби, яка вимидала через епідемію чуми. «Політично важливо сприяти колективному господарству, – наголошувалося у записці, – особливо в тих самих голодних місцях, звідси впливає необхідність невідкладної допомоги селянству, як матеріальної – насінням, саджанцями, племінною худобою, мертвим і живим реманентом, так і постановкою дослідно-показової справи, популяризації сільськогосподарських знань і практичних прийомів інтенсифікації господарства, заходів меліоративного характеру і неминучою у цих випадках позичковою допомогою» [212, с.50]. Такими були основні статті витрат бюджетних коштів на сільське господарство. Наркомзем УСРР фінансувався по лінії республіканського наркомату. А до державного бюджету республіки було внесено видатки на утримання агрономічного персоналу, хоча ВУЦВК передбачав забезпечення агрономів лише у «голодних губерніях». На бюджет покладалися роботи із землеустрою. І хоча Наркомзем УСРР визначив кошторис у обсязі 62 млн крб., Бюджетна комісія ВУЦВК зменшила його до 32 млн крб. [212]. Це типове свідчення упослідженого ставлення влади до фінансування сільськогосподарського виробництва, зумовлене домінуванням одноосібних селянських господарств, ліквідацію яких і створення колективних передбачала більшовицька концепція соціалізму.

Перша половина 1920-х рр. виявилася несприятливою для сільського господарства УСРР. Катастрофічні наслідки 1921–1923 рр. викликали рецидиви «повторного голоду», які проявлялися після чергового недороду 1924 р. Ліквідація поміщицького землеволодіння, економічне обмеження фермерських селянських господарств, посуха, неврожайні роки, податковий тиск – зробили

сільськогосподарське виробництво вразливим, агротехнічно та соціально-економічно ослабленим. Бюджетного фінансування було замало, щоб радикально змінити становище. Видатки на потреби сільського господарства, за підрахунками керівника фінансово-економічного бюро НКФ УСРР М. Мармера, становили у 1922/23 р. 13,6%, у 1923/24 р. – 16,1%, у 1924/25 р. – 23,1% усієї суми «надзвичайних видатків» [73, с.42]. В аналітичних статтях тих років є дані про бюджетне фінансування сільського господарства СРСР. У 1922/23 р. воно досягало 64 млн крб., у 1923/24 р. – 60 млн крб. і складало 3–5% загальної суми видатків бюджету [75, с.42]. Для УСРР було виділено 6–8 млн крб. [73, с.42], хоча селянські господарства були основними спонсорами державного і місцевих бюджетів.

Переважна частина бюджетних коштів, виділених селу, використовувалася на поточні соціально-економічні справи (забезпечення насінням, племінною худобою, здійснення землеустрою), а проголошена інтенсифікація сільськогосподарського виробництва обмежувалася здійсненням меліорації та налагодженням роботи науково-дослідних станцій. У лютому 1925 р. М.М. Полоз на 4-й сесії ВУЦВК 8-го скликання порушив принципове питання: «Чи впливає наш бюджет на стан села? Яка роль у економічному житті села єдиного с.-г. податку, чи відповідає він тим соціальним угрупованням, які є в селі, чи впливає на взаємовідносини цих соціальних угруповань?» [209, с.89]. Його цікавила не фінансово-економічна ефективність бюджету, а соціально-регулятивна. Адже через бюджет, через податкову систему, як вважав М.М. Полоз, влада мала впливати на економічні стосунки соціальних груп села та соціально-економічних укладів, які визначалися формами власності – приватною, кооперативною, колективною [209]. Питання про використання бюджету як інструменту класової політики порушувалося не лише на сесіях ВУЦВК, а й на сторінках центрального друкованого органу ВКП(б) – журналу «Більшовик». Зокрема, І. Рейнольд у 1924 р. зазначав, що селянам у вигляді кредиту повертається четверта частина вилученого у них сільгосподатку [75, с.55]. Між бюджетним асигнуванням та банківським

кредитуванням існували суттєві відмінності, але їх об'єднував класовий підхід до визначення об'єкту фінансування. Сума бюджетного кредитування сільського господарства у 1921–1924 рр. не покривала навіть 25% щорічних надходжень сільгосподатку в УСРР. Отже, селянський приватний сектор був не споживачем бюджетних кредитів, а їх фінансовим донором.

Банківський кредит у 1920-ті рр. не мав вирішального значення для розвитку сільського господарства УСРР, враховуючи ідеологічну складову розподілу коштів за соціально-класовими ознаками, а з іншого боку, тривалість та обсяги фінансування. Наприклад, у 1922/23 р. зі спеціальних фондів розвитку сільського господарства на цільові кредити землеробського призначення було виділено 0,6 млн крб., а для створення основного капіталу губернських товариств сільгоспкредиту – 0,7 млн крб. [234, с.35]. У 1923/24 р. із 8,8 млн крб. кредиту сільськогосподарського призначення на експортні операції, тобто заготівлю продукції, було витрачено 3,6 млн крб., на погашення збитків Укрсільмаштресту – 0,5 млн крб., для цільового спрямування – 3,3 млн крб. [234, с.42]. Означені кошти зовсім не стосувалися індивідуальних селянських господарств. Мізерних коштів бюджетного кредитування чекали десятки розпорядників кредиту. Так, на Полтавщині у 1924/25 р. по лінії кредиту Наркомзему існувало 20 розпорядників, хоча реальна сума кредиту досягала лише 16 тис. крб. [638, с.37].

Про те, що кредитування здійснювалося за соціально-класовою ознакою свідчать статистичні дані ЦСУ УСРР, які показують участь різних груп села у придбанні складного реманенту та машин. Якщо взяти за основу загальну вартість придбаної сільськогосподарської техніки, то у 1926/27 р. на долю індивідуальних покупців припадало 88,3%, у 1927/28 р. – 64%, у 1928/29 р. – 50,2%, решта стосувалася колективних господарств. Показовою є динаміка соціального складу покупців. Заможні та багаті селяни становили у 1926/27 р. 55,5% усіх покупців, у 1927/28 р. – 32,4%, у 1928/29 р. – 18,3% [486, с.106]. Вони купували як за власні кошти, так і за банківський кредит. Якщо у 1927/28

р. готівка становила 18,8% вартості купленого реманенту та машин, а решта оплачувалася за рахунок кредиту, то у 1928/29 р. готівка складала 17,2%, а кошти банківських кредитів 82,8% [486, с.107]. Пільги і переваги надавалися винятково колгоспам та «незаможно-середняцьким групам», хоча використання техніки у їхніх господарствах було менш ефективним, враховуючи невеликий розмір подвірних наділів. Система сільськогосподарського кредиту базувалася на банківських принципах, але організаційно-функціонально належала до кооперативних форм. У 1926–1927 рр. серед пайщиків кредитної сільськогосподарської кооперації заможні селянські господарства становили близько 5%, незаможні – 57%, середні – 39%,. При цьому на один двір припадало від 9 до 20 крб. кредиту [639, с.24]. Трактори в УСРР завозилися переважно зі США, але їх розподіляли за політично-економічним принципом. Техніка мала сприяти насамперед колективізації сільського господарства. Так, із 3208 тракторів, завезених в Україну 1924/25 р., 41% отримали колгоспи і радгоспи, 34,4% – машино-тракторні товариства, 18% – кредитні товариства. До селянських господарств потрапило лише 45 машин (1,4%). Наступного року вони отримали 60 тракторів (2%). Загалом протягом 1926–1928 рр. сільськогосподарська техніка зосереджувалася переважно в колективних господарствах [486, с.109]. Застосування тракторів на широких колгоспних і радгоспних ланах було ефективнішим, ніж на невеликих селянських ділянках. Але фермерів позбавляли права вільного придбання банківського кредиту, що свідчило про адміністративно-фінансове обмеження «сільської буржуазії». За обсягами оподаткування заможне селянство було на першому місці. Кредитне та бюджетне його забезпечення лишалося поза увагою держави.

Крім соціально-класового принципу та секторального підходу, особливістю бюджетного та банківського фінансування сільського господарства УСРР було його галузево-функціональне спрямування. Якщо наркомати і промисловість поділялися на республіканські та союзні, то сільське господарство залишалося селянським за представництвом і приватнопідприємницьким за формами господарювання. Індивідуальні

селянські господарства функціонували за рахунок внутрішніх власних джерел фінансування, не сподіваючись на дольову участь у перерозподілі видатків державного бюджету. Навесні 1927 р. доходи від власного господарства становили 89% бюджету селянського двору [640, с.319]. Кошти державного бюджету мали цільове призначення та переважно колективну форму використання.

Відродження сільськогосподарського виробництва, яке супроводжувалося відновленням довоєнного рівня поголів'я худоби, посівних площ, але не валового збору зернових культур та їх товарної частини, фактично відбувалося на основі приватного селянського двору, оскільки питома вага колективного сектору у сільськогосподарському виробництві, як свідчать сучасні дослідження [469, 475], була мізерною до кінця 1920-х рр. Видатки державного бюджету на відбудову сільського господарства, особливо заможних груп селян, не відповідали надходженням від сільгосподатку в УСРР. У «Пояснювальній записці» до бюджету 1926/27 р. питома вага фінансування сільського господарства становила близько 20% загальних видатків. Хоча за два роки поспіль сума майже не змінилася. Водночас фінансування сільського господарства у 1925/26 р. досягло лише 20% зібраного в УСРР сільгосподатку, а у 1926/27 р. – 16% [219, с.32]. Отже, поверталася п'ята частина. За «Зводом» загальнодержавних видатків в УСРР, які потрапили до єдиного державного бюджету СРСР на 1927/28 р., бюджетне фінансування сільського господарства в республіці у 1926/27 р. досягало 28 млн крб., а на 1927/28 р. планувалося 32 млн крб. [223, с.252].

Видатки на сільське господарство в УСРР здійснювалися не лише з республіканського, а також із місцевих та загальносоюзного бюджетів, хоча кожен бюджет обслуговував власний соціально-економічний сегмент. До бюджетних видатків можна було б додати кошторис витрат Наркомзему, діяльність якого стосувалася землеробства. Зокрема, у 1925/26 р. на його потреби витратили 17 млн крб., у 1926/27 р. – 20 млн крб. За статтею

фінансування народного господарства аграрний сектор у ці роки отримував близько 12,5 млн крб. Щоправда, М.О. Авдієнко називає цифру 18 млн крб. [233, с.45,48]. Але до бюджетного фінансування він додав 5 млн крб. дотацій із союзного бюджету. Республіканські бюджетні видатки на сільське господарство, без кошторису Наркомзему УСРР, становили у 1925/26 р. 12,2 млн крб., у 1926/27р. – 10,7 млн крб. Разом із кошторисом Наркомзему – відповідно, 29,9 млн крб. та 30,5 млн крб. [241, с.16]. Отже, для житниці СРСР, якою була радянська Україна, виділялися мізерні кошти. Отож відновленням зернового господарства та інших галузей сільськогосподарського виробництва переймалися лише українські селяни. Тимчасом на потреби сільського господарства СРСР у 1925/26 р. було витрачено 160 млн крб., у 1926/27 р. – 150 млн крб. [611, с.92], у 1927/28 р. – 158 млн крб., у 1928/29 р. – 317 млн крб. [635, с.17–25], хоча загалом коштів не вистачало. Видатки українського бюджету на сільське господарство становили у 1925/26 р. 7,8%, у 1926/27 р. – 7,1%. Але частка УСРР у сільськогосподарській продукції СРСР сягала від 25% до 29% [49, с.26], що свідчить про упосліджене ставлення радянської влади до фінансування республіканського аграрного сектору.

У 1928 р. та у 1929 р. в УСРР сталися два недороди поспіль, які в умовах «надзвичайних заходів», тобто примусових хлібозаготівель, призвели до голодування селян південних районів. Бюджетні видатки не передбачали витрат для покриття збитків від природних аномалій, а тим паче від свідомої політики економічного визиску. Тому у 1927/28 р. на розвиток сільського господарства, без кошторису Наркомзему УСРР (24,7 млн крб.), передбачалося витратити 15,7 млн крб. [215, с.6], у 1928/29 р. – 28,8 млн крб. на потреби землеробства та 28,2 млн крб. за кошторисом НКЗ УСРР [216, с.6]. Видатки цих галузевих статей бюджету забезпечували діяльність агротехнічних служб на селі та дослідних станцій, заробітну плату управлінського апарату наркомату. Але кошти не доходили до індивідуального селянського двору. Зіставлення бюджетних асигнувань на сільське господарство із сумою вилучених коштів за сільгосподаток свідчить, про фіскальну сутність самого бюджету, його

класову спрямованість у перерозподілі коштів. Так, у 1927/28 р. фінансування села становило 16% бюджетних витрат, у 1928/29 р. – 29%. Курс на колективізацію зумовив збільшення асигнувань на сільське господарство. У 1928/29 р. на сільське господарство було виділено 32 млн крб. бюджетних коштів, а разом із кошторисом НКЗ УСРР витрачено 51,4 млн крб. [217, с.21].

На листопадовому (1929 р.) пленумі ЦК ВКП(б) УСРР була обрана випробувальним полем для експериментального здійснення примусової суцільної колективізації. Член ЦК КП(б)У С.В. Косіор доповідав про організаційну готовність республіки до чергового стрибка. Сподіваючись на отримання субсидій, він звернув увагу на два недороди, зумовлені тим, що у 1928 р. озимі загинули на 5 млн гектарів, а в 1929 р. – на 3,5 млн гектарів [217, с.34]. Наслідки недороду 1928 р. розглядалися на пленумі ЦК КП(б)У 1–5 листопада 1928 р. На їх подолання з бюджету УСРР було виділено 4,2 млн крб., які спрямовувалися винятково для харчування населення та забезпечення кормами худоби [430, с.287]. УСРР змушена була купувати 12 млн пудів хліба для голодуючих селян [430, с.276]. Незважаючи на це, в УСРР із листопада 1929 р. розпочалася масова колективізація. Курс на колективізацію вніс зміни до обсягу витрат на сільське господарство та їхньої структури.

За бюджетом 1929/30 р. на сільське господарство планувалося виділити 85,9 млн крб. Із них на утворення насінневого фонду припало 8,1%, на відомчі радгоспи м'ясомолочного та городницького спрямування – 11,2%, на фінансове забезпечення кредитних установ – 21,8%, на агрономічно-ветеринарну дослідну справу – 7,5%, на меліорацію та землеустрій – 3,7% [217, с.21]. За матеріалами Бюджетної комісії ВУЦВК реально на розвиток сільського господарства у 1929/30 р. було асигновано 56,2 млн крб., із них для радгоспів – 25%, для проведення агрономічних заходів у колгоспах – 2,6%, на закупівлю сортового насіння – 17,7%, для системи кредитування – 53,4% [318, арк.4]. Висока частка видатків на сільгоспкредитну банківську мережу була зумовлена тим, що саме

через неї здійснювалося бюджетно-кредитне фінансування колгоспів та фонду бідноти.

Отже, упродовж 1920-х рр. бюджетне та кредитно-банківське фінансування сільського господарства відрізнялося нерівномірним виділенням коштів. Мізерними були надходження у голодні 1921–1923 рр. Поступове збільшення видатків, хоча з елементами регресії, відбувалося у 1924–1928 рр. Найбільші кошти було виділено у 1929/30 р., коли розпочалася масова колективізація сільського господарства. Кредитування відбувалося за класовим принципом та галузево-функціональним підходом. Кошти призначалися для агротехнічних заходів, селекційно-меліораційних робіт, дослідної діяльності, для поповнення системи кредитної кооперації. Заможні селянські господарства не відчували фінансової підтримки з боку держави [641]. Основним джерелом їх матеріального забезпечення був власний двір, неземлеробські заробітки. Сприяння колективізації та підтримка КНС були пріоритетними напрямками бюджетного кредитування землеробства. Видатки із республіканського бюджету на сільське господарство не перевищували, за винятком 1929/30 р., п'ятої частини суми сільськогосподарського податку. Значна частина коштів витрачалася на управлінський апарат Наркомзему УСРР.

5.4. Видатки на соціально-культурну сферу

Визначення «соціально-культурні видатки» виникло у 1920-х рр. і стосувалося соціального напрямку державного бюджету, який охоплював фінансування системи освіти, охорони здоров'я, науки, установ культури, страхування. Їх утримання відбувалося переважно на бюджетні кошти, шляхом кредитних асигнувань для галузевих наркоматів.

На початку 1920-х рр. уряд радянської України виявився фінансово та матеріально неспроможним до повноцінного подолання соціально-економічних наслідків голоду та господарської руїни. А уряд СРСР обрав інші пріоритети

бюджетного забезпечення: розвиток транспорту та зміцнення обороноздатності країни. Так, у 1922/23 р. на освіту витрачалося 4%, на охорону здоров'я, соціальне забезпечення та страхування 1,8% загальнодержавних видатків [210, с.3]. Вони спрямовувалися на облаштування дитбудинків для безпритульних, на боротьбу з епідемією тифу, на організацію системи освіти, на утримання кваліфікованих працівників – учителів, лікарів. Бюджетні кошти, крім основної статті – зарплати, розподілялися за кошторисами відповідних установ і забезпечували їх діяльність. Наприклад, Наркомос УСРР на видавничу справу і матеріальну допомогу учням на липень–вересень 1923 р. планував витратити 7,2% коштів власного бюджету, на підтримку обдарованої молоді та субсидії культурно-освітніх установ – 2,2%, на поліпшення побутових умов учених – 3,5%, на соціальне страхування – 5,6% [642, с.6]. Витрати на пенсії по лінії Наркомсоцзабезу УСРР дорівнювали фонду зарплати наркомату, а видатки на опалення установ Наркомохоронздоров'я УСРР відповідали фонду зарплати науково-дослідних закладів медичної системи. Утримання санітарно-лікарняних та протиепідеміологічних установ займало 11% його кошторису.

Освітня й соціально-культурна галузі фінансувалися коштом державного та місцевих бюджетів. Вони не мали цільового кредитування по лінії «надзвичайних доходів». Субсидії та дотації для сфери освіти і культури видавалися у виняткових випадках (покриття дефіциту, боротьба зі спалахом епідемії тощо). Три базових наркомати (Наркомос, Наркомохоронздоров'я, Наркомсоцзабез УСРР), які були розпорядниками коштів на соціально-культурні потреби мали статус республіканських наркоматів. Тож доцільно з'ясувати рівень їхнього бюджетного забезпечення, порівнюючи з відповідними відомствами РСФРР, а також із наркоматами інших галузей. Ще у 1922 р. А. Давид виокремлював за статтями витрат видатки українського та загальноросійського державних бюджетів, а динаміка видатків державного бюджету на соціально-культурні потреби УСРР та РСФРР була наступна. (Див.: Додаток П, табл. 5.6).

Отже, за статистикою, поданою в таблиці, пріоритетними напрямками витрат бюджетних коштів було фінансування промисловості, землеробства, транспорту, загалом економіки. На початку 1920-х рр. існували соціальні виклики, зумовлені катастрофічними наслідками системної дестабілізації суспільного життя, насамперед революційними експериментами, військовими баталіями, голодом. Але витрати на охорону здоров'я, праці, соцстрах, соцзабез і продовольче забезпечення поступилася іншим видаткам бюджету. Статистичні дані віддзеркалюють упосліджене ставлення до бюджетного фінансування соціально-культурної галузі, а з іншого боку, обмежені економічні можливості держави. В умовах кризи та руїни було досить важко збалансувати доходи і видатки бюджету, особливо досягти паритету між витратами на соціально-культурні, адміністративні та господарські потреби. Виділення у 1922/23 р. 15,2% бюджетних коштів для фінансування системи освіти та 8,1% на охорону здоров'я склали чверть державного бюджету [212, с.46], але вони не задовольняли реальних потреб. Перевага видатків на освіту в УСРР порівняно з РСФРР пояснювалася тим, що на території України у 1922/23 р. мережа шкіл була більш розвиненою, ніж у Росії.

Історики радянської системи освіти, досліджуючи її організаційно-функціональні основи у 1920-ті рр., звертали увагу на жалюгідне матеріально-побутове становище професорсько-викладацького складу вишів та загальноосвітньої школи. Відомі учені, професори медицини, митці (А.Ю. Кримський, Г.І. Нарбут, П.І. Кравцов, К.Г. Стеценко, М. Хвильовий, В. Сосюра, М. Йогансен, Я.В. Столяров та інші) зверталися у 1921–1922 рр. до наркома освіти Г. Гринька за матеріальною допомогою – одягом, взуттям, продпайками [643, с.377]. Від скрути, недоїдання та хвороб тоді померли П. Мирний, Г. Нарбут, П. Довнар-Запольський, П.І. Шатіпов, П.М. Буцинський, К.Г. Стеценко. Еліта української інтелігенції перебувала на стаціонарному забезпеченні продпайками до 1923 р., а з появою твердої радянської валюти їх замінили грошовою допомогою. Індивідуальними пайками забезпечували відомих учених – В.Я. Данилевського, А.Ю. Кримського, Д.І. Багалія,

Д.І. Яворницького, П.А. Тутковського, Д.О. Граве, В.П. Воробйова, Г.М. Хоткевича. Вартість академпайка 1-ої категорії у січні 1924 р. сягала 6–9 крб., а найвищої 5-ої категорії восени 1927 р. – 25–35 крб. [643, с.388]. Його отримували ті, хто зареєструвався у Всеукраїнському комітеті сприяння вченим. Фінансування відбувалося за кошторисом Наркомосу УСРР.

Бюджетні асигнування на освіту із кожним роком збільшувалися, але розширювалася і сама мережа освітньо-культурних закладів, зростали їх потреби. Доповідаючи на IX з'їзді рад у травні 1925 р., голова РНК УСРР В.Я. Чубар констатував, що у 1922/23 р. на освіту із державного бюджету було виділено 10 млн крб., у 1923/24 р. – 15,7 млн крб., у 1924/25 р. – 18 млн крб. Отож видатки зросли майже удвоє, а з місцевих бюджетів – у 5 разів. Соціальна ефективність затрат підвищувалася, позаяк збільшувалася кількість охоплених школою дітей. На 1 січня 1924 р. учнями загальноосвітньої школи було 44% дітей віком від 8 до 11 років, у січні 1925 р. – 61% [203, с.99]. У 1923/24 р. видатки бюджету на соціально-культурні заходи становили 43,2%, у 1924/25 р. – 51% республіканського бюджету [593, с.35], вони стали переважати у бюджетному фінансуванні. Закріплення установ освіти і культури за державним та місцевими бюджетами знімало певною мірою фінансову напругу із держави. Водночас економічні відмінності регіонів УСРР, різні їх господарські можливості впливали на матеріальну базу освітніх закладів. У 1923/24 р. в УСРР на соціально-культурні справи без урахування допомоги місцевим бюджетам витрачалося 28,2% бюджетних коштів, у 1924/25 р. – 23,1%, у 1925/26 р. – 22,2% [8, с.76].

Враховуючи нестачу коштів на фінансування освіти, політбюро ЦК КП(б)У розглянуло 17 березня 1922 р. питання про підготовку закону РНК УСРР щодо платного навчання в інститутах, технікумах і трирічних вищих педагогічних курсах [644, арк.56]. 25 листопада 1924 р. РНК УСРР визнав доцільним вибіркове впровадження плати за навчання у школах другого концентру, тобто у 5–7 класах [645, с.100]. Необхідність використання коштів

приватних підприємців для відбудови шкіл визнав ІХ Всеукраїнський з'їзд рад 3 травня 1925 р. [203, с.380]. 3 квітня 1926 р. ВУЦВК та РНК УСРР видали постанову «Про порядок dobroхитної участі людності у відкритті й утриманні освітніх установ», дозволивши фінансування семирічної школи за рахунок «людності», громадських та кооперативних організацій [625]. Навчання в індустріально-технічних інститутах коштувало студентів 100 крб., у соціально-економічних – 120 крб., у сільськогосподарських – 80 крб., у педагогічних – 60 крб., у медичних та музичних – 120 крб. на місяць. У технікумах воно коливалося від 50 до 80 крб. на місяць. Робітникам, заробітна плата яких становила 50–60 крб., дозволялася скидка 80%, тим, хто отримував 60–70 крб. – 70%, 75–85 крб. – 55%, 85–100 крб. – 60%. Селянська молодь сплачувала в інститутах 25%, у технікумах – 50% вартості навчання [643, с.400]. Така диференціація оплати навчання давала змогу молоді і дорослим здобути загальну та професійну освіту.

Заробітна плата учителів міських шкіл за 1922–1926 рр. зросла у 3,5 рази, а вчителів сільських шкіл у – 5 разів. Однак її реальний розмір був мізерний. У 1922/23 р. сільський учитель одержував 6 крб., у 1923/24 р. – 20 крб., у 1924/25 р. – 25 крб., у 1925/26 р. – 33 крб. на місяць, а міський, відповідно, від 14 до 40 крб. [643, с.413]. Сільські вчителі мали підсобне господарство. Низька заробітна плата, незадовільні побутові умови породжували значну кадрову плінність.. Загалом зарплата учителів серед міських і сільських соціально-професійних груп виявилася найнижчою. Міський учитель у 1927 р. мав 36 крб. заробітної плати, а лікар 62 крб. Учитель і лікар села отримували відповідно 28 та 50 крб. [646, с.51]. Меншу зарплату від учителів мали лише голови сільських рад. Щоб зацікавити та залишити в школі учителів, у 1925/26 р. уряд запровадив 10% надбавки до посадового окладу за кожні три роки роботи, передбачив надання учителям безкоштовного житла при школі, звільнив їхніх дітей від плати за навчання в семирічках [647]. Пенсійне забезпечення спочатку стосувалося викладачів вищої школи. Педагоги загальноосвітньої школи мали право на пенсію, якщо їхній трудовий педагогічний стаж складав 25 років, із

них 5 років за радянської влади [648]. Зарплата викладачів вишів, особливо професорів, у 4–6 разів перевищувала рівень оплати сільських учителів [649, с.118].

Загальні витрати державного бюджету, спрямовані на розвиток соціально-культурної галузі життя суспільства, потребують визначення критеріїв їх корисної конструктивної дії. Економічна ефективність бюджетного фінансування промисловості, транспорту, сільського господарства знаходила свій вияв у макропоказниках, які охоплювалися політично-економічною формулою – «відбудова народного господарства». Якщо в економіці країни відбувалися процеси приватизації та відродження «буржуазії», то система освіти зазнала докорінної організаційно-функціональної трансформації. Відомий у 1920-х рр. реформатор освітянської справи, член колегії НКО УСРР М.Л. Астерман у 1927 р. зазначав, що «...відбудовний процес в освіті настав після її глибокої систематичної реконструкції, але подальше кількісне відновлення мережі освітніх установ супроводжувалося значною внутрішньою перебудовою, яка докорінно змінила всю систему, організацію, сам метод і напрями освітньої роботи» [71, с.135]. Його концепція «відновлювального процесу в освіті» базувалася на класових засадах одержавленої школи, на функціональній єдності соціального виховання і комуністичної ідеології, професійної освіти та політосвітньої роботи серед різних вікових груп. Розвиток системи освіти відбувався насамперед за рахунок бюджетного фінансування. У 1920-ті рр. в УСРР кількісно збільшувалася мережа освітніх закладів, контингент учнів та студентів, професорсько-викладацького складу вишів. Усе це потребувало значних бюджетних коштів, оскільки плата батьків за навчання дітей та утримання шкільних помешкань була незначною, а банківське кредитування освіти по лінії субсидій, дотацій, цільових кредитів не здійснювалося.

Структуру витрат Наркомосу УСРР за єдиним державним бюджетом СРСР на 1925/26 р. складала 13 статей. У фінансуванні галузевих підрозділів

системи освіти УСРР за обсягами коштів лідерами були установи професійної освіти, вони поглинали 54% загального кошторису наркомату. Решта коштів розподілялася між установами соціального виховання та політичної освіти. Так, витрати на здійснення політпросвітньої роботи у два рази перевищували фінансування ВУАН. Перепідготовка педагогічних кадрів коштувала бюджету 207 тис. крб. Субсидії державним академічним театрам досягали 220 тис. крб., а науковим товариствам – 362 тис. крб. [222, с.143 –148]. Видатки Наркомосу УСРР охоплювали асигнування на курортно-санаторне лікування та виплати стипендій студентам, аспірантам, на матеріальне забезпечення учнів.

Із республіканського бюджету на освіту у 1925/26 р. виділялося 28,3 млн крб., що становило 34,4% усіх коштів, або 43,2% кошторису видатків необ'єднаних наркоматів [222, с.14]. Для розвитку науково-дослідної діяльності виділялося 5,3% коштів, для утримання вишів – 56,3%, профтехнічної освіти – 11,3%, закладів соціального виховання – 5,1%, масової освіти (лікнеп, політосвіта тощо) – 22%. Отже, більше половини бюджетних коштів поглинала система вищої освіти, яка асигнувалася тільки з державного бюджету. Фінансування профосвіти, соцвиху (початкові школи 1-го і 2-го концентру) брали на себе місцеві бюджети, отримуючи для цього дотації від центральних установ. Загальна сума видатків на освіту УСРР у 1925/26 бюджетному році складала 90 млн крб., із них 30% фінансувалося за рахунок державного і 70% за рахунок місцевих бюджетів [233, с.49]. Але, незважаючи на зростання освітянського бюджету, суттєво не зросла зарплата сільських учителів. Вона не перевищувала 32–33 крб. [650, арк.16]. Основне навантаження щодо фінансування освітньої мережі припадало на місцеві бюджети. У містах і селах України зосереджувалися заклади загальноосвітньої школи, переважна частина учнів та педагогів, установи соціального виховання (дитбудинки, дитячі колектори, колонії тощо).

Друга половина 1920-х рр. відрізнялася стабільним бюджетним фінансуванням соціально-культурної галузі радянського суспільства.

Використовуючи різні фінансові джерела, держава виділяла кошти для максимального охоплення дітей загальноосвітньою школою. Видатки державного бюджету на освіту, медицину, науку, культуру, соціальне страхування і забезпечення з кожним роком збільшувалися. (Див.: Додаток Р, табл. 5.7).

Бюджетні кошти на освіту, науку, культуру за чотири роки подвоїлися. Водночас, незважаючи на поступове зростання витрат на охорону здоров'я, загальна сума фінансування галузі виявилася недостатньою. Видатки на соціальне страхування, охорону умов праці, пенсійне забезпечення, утримання будинків інвалідів зростали повільно, тож нагальні проблеми лишалися. І все ж таки курс на початкову обов'язкову освіту для дітей віком від 8 до 11 років, обраний урядом УСРР, вплинув на збільшення фінансування системи освіти. Наприкінці 1920-х рр. освіта поглинала 76% усіх витрат соціально-культурної галузі.

Фінансування освіти та соціально гуманітарної галузі із єдиного державного бюджету СРСР за питомою вагою цільових видатків поступалося витратам республіканського бюджету. В 1928 р. у загальносоюзному бюджеті вони становили 10–12% [53, с.109], а в бюджеті УСРР 20–24% [76, с.18]. Видатки місцевих бюджетів на освіту, охорону здоров'я та соціальне забезпечення перевищували асигнування державного бюджету. Ця тенденція була характерна як для бюджету УСРР, так і для бюджету СРСР. Загалом центр виділяв на освіту у 2,5 рази менше від місцевих органів влади, на охорону здоров'я – у 4,5 рази, на соціальне забезпечення – у 3,5 рази. Термін «бюджет соціально-культурного будівництва», використаний у 1927 р. М.Л. Астерманом, свідчить про значні бюджетні асигнування у цю сферу. У 1927/28 р. із усієї суми коштів, спрямованих на розвиток системи професійної освіти, соціального виховання, політосвітньої роботи, бюджетні становили 82,4%. Решту коштів становили видатки профспілок [71, с.154], господарчих органів, громадських організацій, спеціальних фондів. В УСРР у 1927/28 р. небюджетні кошти в соціально-

культурній сфері посідали 5%. У 1928/29 р., крім видатків державного (29,4%) та місцевих бюджетів (70,6%), планувалося залучити до 3,9% небюджетних коштів [216, с.32].

За конкретними цифрами бюджетного фінансування системи освіти, культури, науки УСРР перебували учні, студенти, науковці, професори, митці, які працювали у відповідних установах і закладах. На кошторисі Наркомосу УСРР перебувала Всеукраїнська академія наук (тут працювали видатні учені – А.Ю.Кримський, С.Єфремов, М.С.Грушевський, Д.О.Граве та інші), науково-дослідні кафедри, інститути народної та професійної освіти (виші), наукові бібліотеки (Всенародна українська бібліотека – Київ; Центральна наукова бібліотека – Харків; Центральна наукова бібліотека – Одеса), музеї (Лаврський музей, музей Слобідської України ім. Сковороди, Всеукраїнський історичний музей тощо), ботанічні сади, обсерваторії. Всього було 311 подібних установ та закладів освітнього, наукового, культурно-мистецького спрямування [215, с.134–142].

Державний бюджет УСРР на 1928–1929 рр. передбачав збільшення видатків на освіту за усіма статтями, але чи не найбільше на професійну освіту – 62%. Останнє зумовлювалося індустріалізацією та необхідністю забезпечення професійними кадрами усіх галузей економіки державного сектору. Питання про фінансування вищих технічних закладів обговорювалося на липневому (1928 р.) пленумі ЦК ВКП(б). Пленум визнав за необхідне виділити для їх фінансування 60 млн крб. та надати 20 млн крб. для виплати стипендій. Заступник наркома фінансів СРСР С.М. Кузнєцов виступив проти підвищення видатків на стипендії та зарплати педагогам, оскільки така бюджетна політика обмежувала видатки на розвиток промисловості [252, с.663]. Загалом протягом 1927/28 – 1928/29 бюджетних років кількість стипендій збільшилася із 24 тисяч до 30 тисяч. Стипендіальний фонд у 1928/29 бюджетному році мав досягти 4,8 млн крб. [252, с.28].

Крім того, у 1928/29 р. на подолання дитячої безпритульності [216, с.28], яка з'явилася внаслідок локального голоду весною 1928 р., передбачалося виділити 0,6 млн крб.

Члени Бюджетної комісії ВУЦВК 13–16 листопада 1929 р. розглянули кошторис Наркомосу УСРР і визнали його недостатнім. Вони пропонували збільшити витрати із 85,1 млн крб. до 89,1 млн крб., оскільки на будівництво Інституту прикладної ботаніки планувалося витратити 250 тис. крб., Науково-дослідного інституту хімії – 250 тис. крб., на науково-пошукову роботу – 1,3 млн крб. і т. д. Головою підкомісії, яка розглядала бюджет НКО УСРР, був Я.П. Ряппо, членами – О.А. Полоцький, О.В. Палладін, С.Ю. Семковський. Комісія констатувала щорічне зростання витрати на культуру й освіту, але визнала бюджетні асигнування недостатніми [319, арк.47]. Адже основні завдання системи освіти (ліквідація неписьменності, повне охоплення дітей обов'язковою початковою освітою) залишалися невиконаними.

Соціально-культурна сфера радянського суспільства охоплювала систему охорони здоров'я, соціального забезпечення та охорону праці. У 1925/26 р. на охорону здоров'я із усіх фінансових джерел, охоплюючи кошти фонду соціального страхування (40 млн крб.), а також профспілок, кооперації, госпорганів, було витрачено 77 млн крб., що склало 2 крб. 66 коп. на одну особу [233, с.50]. Бюджетне фінансування по лінії галузевого наркомату було мізерним. На кошторисному утриманні Наркомохоронздоров'я УСРР перебувало 93 заклади, більшість яких становили лікарні, а решта – професійні інститути (Український психо-неврологічний у Харкові, Дитячий ортопедичний у Києві, Український рентгенорадіологічний ім. Григор'їва у Києві, Український інститут Охматдит у Києві), санітарно-епідеміологічні станції, медично-санітарні управління на залізницях, судово-медичні лабораторії. Державний бюджет фінансував лікарні, які обслуговували територію більшу від округи (психіатричні лікарні), лікарні при бупрах, диспансери, установи судово-медичної експертизи, санітарне обслуговування транспорту, водних

шляхів. У 1928/29 р. на охорону здоров'я було витрачено 50,5 млн крб., із них державний бюджет забезпечив 14%, місцеві бюджети – 84,1%, спеціальні фонди – 1,9% [217, с.32].

Система соціального забезпечення УСРР 1920-х рр., до вивчення якої уже зверталися історики [172], переймалася фінансуванням пенсій, установ утримання інвалідів війни, слухачів радпартшкіл. У 1927/28 р. на ці потреби було виділено понад 18 млн крб., із них 55,4% із державного бюджету, 41,5% – із місцевих бюджетів, решту становили субсидії. У 1928/29 бюджетному році основний тягар у фінансуванні установ соціального забезпечення було перекладено на місцеві бюджети, які забезпечували 52,4% усіх коштів, а державний – 45,3% [172, с.23]. Частка позабюджетних коштів була символічною.

Отож, бюджетне фінансування було основним джерелом розгортання соціально-культурної галузі суспільства. Кошти державного бюджету становили приблизно третину, а місцевих – дві третини загальної суми асигнувань на освіту, науку, культуру, медицину, соціальне забезпечення. Видатки на їхні потреби щорічно збільшувалися, однак їх було замало. Бюджетні витрати на соціально-культурну галузь були меншими від асигнувань на економічно-господарські потреби, але набагато більшими від адміністративно-управлінських видатків. Розпорядниками бюджетних коштів на культурно-освітню і соціальну сферу були галузеві наркомати, які кредитували установи за їхніми кошторисами. Наркоматівські бюджетні видатки стосувалися переважно вищої школи, центральних культурно-освітніх закладів, а місцеві бюджети фінансували загальноосвітню школу. Найбільше бюджетних коштів виділялося вишам, особливо професійно-технічного спрямування, які готували кадри для народного господарства. Брак бюджетних коштів та фінансова неспроможність держави спричинили запровадження у 1920-ті рр. в УСРР вибіркової платної освіти.

За своїм обсягом видатки на соціально-культурну сферу швидше виконували роль бюджету «відновлення» та будівництва, а не бюджету системного розвитку. Занепад соціально-побутової сфери, масова неписьменність населення, грандіозні наміри радянської влади потребували значно більших асигнувань і тривалого часу.

Державні бюджетні видатки в УСРР спрямовувалися на обслуговування установ і закладів республіканського та союзного підпорядкування, які фінансувалися із різних бюджетів – республіканського і федеративного, пізніше союзного. Термін «територіальні витрати», яким користувалися фахівці 1920-х рр., стосувався загального бюджетного фінансування радянських органів влади та галузей народного господарства без виокремлення їх інституційного статусу та організаційних форм підпорядкування.

На території УСРР діяли федеративний (до утворення СРСР) і союзний бюджети, на кошти яких утримувалися так звані об'єднані наркомати, провідні галузі промисловості. Феномен цього бюджетного дуалізму можна пояснити дією договору 1920 р. між УСРР та РСФРР, а також конституцією СРСР 1924 р. Так було здійснено перехід від тимчасової умови про фінансово-економічні стосунки між двома республіками до формування загальнодержавного союзного бюджету. Останній, крім важливої соціальної, виконував в УСРР і важливу регулятивну адміністративно-економічну функцію. Вона полягала у консолідації фінансових джерел та їх перерозподілі відповідно до політично-ідеологічних принципів партійних органів і конкретної господарської мети відбудови та соціалістичної реконструкції економіки. Від типу наркоматів – об'єднаних (інтеграційно-унітарних) чи необ'єднаних (республіканських) – залежало їх бюджетне фінансування. Пріоритетними були об'єднані наркомати, які разом із фінансуванням Наркомвоєнмору та комунікативно-транспортної галузі поглинали більшу частину бюджетних коштів. Військове і транспортне відомства збільшували показники бюджетних асигнувань в УСРР наркоматів федеративного, а потім союзного підпорядкування. На початку 1920-х рр.

кошторис об'єднаних наркоматів перевищував бюджет республіканських. Після створення СРСР виникли загальносоюзні наркомати і відомства. Питома вага бюджетних коштів, спрямованих на утримання загальносоюзних органів влади та управління відомств, особливо з урахуванням видатків на транспорт, промислові трести, РСЧА, нестримно збільшувалася. Лише бюджетні асигнування Наркомвоєнмору у 3,5 рази перевищували кошторис об'єднаних наркоматів в УСРР.

Бюджетні витрати українських республіканських наркоматів обслуговували переважно номенклатуру адміністративно-управлінського апарату, тому що фонди зарплати сягали двох третин їх кошторисів. Винятком був Наркомсоцзабез, кошти якого мали цільове і фіксоване призначення. У 1922–1925 рр. видатки на утримання наркоматів УСРР склали 20% державного бюджету. Функціонування в УСРР республіканських та союзних управлінських органів дорого коштувало бюджетові та платникам податків. Дискусія про територіальні прибутки і видатки, яку започаткувала стаття М.С.Волобуєва, віддзеркалювала упосліджене ставлення Москви до фінансування народного господарства УСРР та невідповідність коштів, які отримувала УСРР із центру, питомій вазі республіки у формуванні доходів союзного бюджету.

Бюджетне фінансування великої державної промисловості залежало від стану економіки. На початку 1920-х рр. бюджет був основним джерелом кредитування окремих галузей промисловості, на основі чого і відбувалося відновлення її капіталів. У 1922/23 р. фінансування промисловості не перевищувало 7% обсягу державного бюджету. Запровадження госпрозрахунку забезпечило фінансування промисловості за рахунок не лише державного бюджету, а й банківських кредитів. Визначивши курс на індустріалізацію країни, радянський уряд визнав розвиток важкої індустрії пріоритетним напрямом. Тому в 1925/26 р. промисловість поглинала 58% коштів, виділених для всього народного господарства, а протягом 1927–1929 рр. від 30 до 37% бюджетного фінансування економіки країни. В УСРР діяли союзні трести, які

використовували власні капітали та централізовані кошти. Хоча вся промисловість жила в борг, тобто за рахунок банківських кредитів.

У наукових інституціях та політичних колах 1920-х рр. дискутувалося питання про перспективи і пріоритети бюджетного фінансування економіки. Одні учасники дискусії надавали пріоритет промисловості, інші – сільському господарству. Так, відомий економіст М.Д.Кондратьєв вважав, що без належної матеріально-технічної підтримки селянських господарств неможливо відбудувати народне господарство країни. Аналіз особливостей бюджетної політики радянської влади переконливо свідчить, що саме сільське господарство стало основним фінансовим джерелом державного та місцевих бюджетів. Протягом першої половини 1920-х рр. воно не мало окремої видаткової статті в бюджеті, а фінансувалося по лінії «надзвичайних витрат», які передбачалися на випадок стихійного лиха тощо. У 1921–1924 рр. кошти бюджетного кредитування сільського господарства не покривали і чверті щорічних податкових надходжень від селян. Наприкінці 1920-х рр. вони без урахування так званого самообкладання складали не більше 20% єдиного сільгосподатку. Селянське приватне господарство, яке сприймалося радянською владою тимчасовим та ідеологічно неприйнятним соціально-економічним укладом, використовувалося як джерело податкових надходжень, промислової сировини та експорту зерна з метою отримання додаткових коштів.

Фінансування соціально-культурної сфери, зокрема системи народної освіти, міських і сільських лікарень, науки, відбувалося коштом державного, місцевих бюджетів та за рахунок незначних фінансових надходжень від населення й окремих організацій. У 1922–1925 рр. видатки на соціально-культурний розвиток збільшилися удвоє, що дало змогу охопити школою 61% дітей віком від 8 до 11 років. Центральні республіканські установи на освіту витрачали у 2,5 рази менше коштів, ніж місцеві бюджети, на охорону здоров'я – у 4,5, на соціальне забезпечення – у 3,5 рази. У 1920-ті роки існував «бюджет

соціально-культурного будівництва», але коштів було обмаль. Тому застосовувалися платні форми навчання у вишах і технікумах. Видатки на освіту становили близько чверті державного бюджету УСРР, а інколи – навіть третину. Однак значна частина його коштів використовувалася на зарплату управлінців, відтак витрати місцевих бюджетів були значно ефективнішими.

ВИСНОВКИ

Історія становлення та розвитку бюджетної системи в УСРР 1920-х рр. зафіксована в архівних документах, у офіційній та відомчій статистиці, у тогочасних фахових журналах, у матеріалах державних та місцевих бюджетів, інших джерелах. Бюджетна система являла собою своєрідний функціональний критерій соціально-економічної ефективності радянських інститутів влади. Радянська історична наука, обслуговуючи насамперед політично-ідеологічну складову суспільних відносин, уникала бюджетної тематики 1920-х рр. і зосереджувалася на висвітленні трудової активності робітників і селян, на дослідженні процесу формування радянської інтелігенції, змісту й особливостей соціалістичного способу життя, керівної ролі комуністичної партії. Ніхто із радянських учених не торкався історії створення бюджетної системи, її організаційно-правових та соціально-економічних основ функціонування.

Через брак монографічних і колективних праць, змістовних кваліфікаційних досліджень, присвячених особливостям формування та функціонування бюджетної системи УСРР у 1920-ті рр., складно виокремити чітку періодизацію історіографії теми. Загалом упорядкування історіографічних джерел та проблемно-хронологічних напрямів дослідження дає змогу умовно виділити три історіографічні періоди у вивченні історії становлення та функціонування бюджетної системи УСРР у 1920-ті рр. Перший охоплює 1920-ті роки і характеризується публікацією статистично-економічних та оглядових матеріалів, публіцистично-наукових статей, підготовлених партійно-радянськими працівниками, представниками бюджетно-фінансової та податкової систем, тогочасними науковцями. Другий історіографічний період охоплює 1930–1980-ті рр., коли з'явилися загальні історико-економічні роботи і дисертації з теорії фінансів. Сучасний історіографічний період у вивченні означеної теми розпочався з проголошенням незалежності України, коли

спільними зусиллями вітчизняних і зарубіжних істориків переосмислюється соціально-економічна історія УСРР міжвоєнної доби. Щоправда, бюджетна система УСРР 1920-х рр. поки що не стала предметом спеціального дослідження. Загалом варто визнати обмежену кількість тематичної літератури, брак монографій з історії бюджетної системи радянської України 1920-х рр. Це той випадок, коли за десятки років не відбулося якісних змістовно-методологічних змін у висвітленні теми.

У 1920-ті рр. з'явилася найбільша кількість книг та статей про державний і місцеві бюджети УСРР. Тоді було розроблено теоретичні принципи та політично-економічні оцінки радянської бюджетної системи, які дуже впливали на її подальше висвітлення радянськими науковцями. Теоретики і практики заклали у 1920-ті рр. базову термінологію – «радянська бюджетна система», «система місцевих фінансів», «місцеві бюджети», «державний бюджет», «союзний бюджет» тощо. Тоді ж було визначено радянську інтерпретацію структури і функцій державного бюджету. Хоча існували суперечності щодо бюджетних фінансових джерел, бюджетних прав та повноважень союзних і республіканських органів влади. Прикладна економічна наука розглядала бюджети за їх інституційним статусом та адміністративно-територіальним походженням. Ототожнення федеративного бюджету, який насправді стосувався РСФРР, із загальнодержавним, який поширювався і на територію УСРР, віддзеркалювало унітарно-центристську позицію значної частини номенклатури та окремих теоретиків, а не реальність бюджетних відносин. У публікаціях 1920-х рр. виголошувався та обґрунтовувався принцип господарсько-фінансової самостійності українського бюджету. Проте проблема полягала в тому, що не було нормативно-правового розмежування бюджетних прав республік. Тому не лише соціально-економічного, а й політичного значення набувало з'ясування дольової участі УСРР у федеративному та союзному бюджетах. Відповідь на це питання прагнули дати структурні підрозділи Наркомфіну УСРР, які розробляли та аналізували відповідну статистику.

У літературі 1920-х рр. замало уваги приділялося особливостям становлення місцевих бюджетів, їх взаємодії із державним, організаційній і функціональній диференціації регіональних бюджетів. Історичні аспекти, якщо і були наявні в ній, то зазвичай із метою порівняння, а не висвітлення еволюції організаційних форм місцевих бюджетів. Не знайшло належного наукового пояснення вживання в однині та множині термінів «місцевий бюджет» та «місцеві бюджети», визначення їх спільного і відмінного. Загалом дослідники 1920-х рр. не могли повно і широко розкрити історію бюджетної системи в УСРР, адже тоді відбувався процес її становлення та формування правових і соціально-економічних основ. І вимагати від них ґрунтовних і узагальнювальних праць з історії бюджетної системи було б невиправданим максималізмом.

У 1930–1980-ті рр. вийшли окремі праці, було підготовлено та захищено дисертації із теорії економічної думки та фінансів. Вони мали прикладний аналітичний зміст і стосувалися 1940–1980-х рр. Подібних робіт було обмаль, ніхто із їх авторів не звертався до бюджетних відносин 1920-х рр. Бюджетна тематика вважалася предметом економічних, а не історичних досліджень. Хоча становлення та функціонування бюджетної системи УСРР у 1920-ті рр. уже належало історії. Водночас серед історично-економічних праць не виявилось жодної, яка б претендувала на конкретне дослідження цієї тематики. Навіть колективні роботи з історії соціалістичної економіки не виділяли спеціальних розділів для висвітлення соціально-культурних та адміністративно-господарських видатків державного і місцевих бюджетів.

Сучасна історіографія також поки що не має жодної індивідуальної або колективної монографії з історії бюджетної системи УСРР 1920-х рр. та методологічних основ науково-історичного дослідження цієї тематики. Історики багато уваги приділяють соціально-економічним та політичним стосункам, цікавляться тактико-стратегічними особливостями здійснення непу, досліджують приватне підприємництво в УСРР у ті роки, податкову політику

радянської влади. Але продовжують обминати бюджетну тематику. Частково бюджетне фінансування як ілюстративний матеріал подається у деяких кваліфікаційних працях, які стосуються народної освіти та соціального виховання 1920-х рр.

Організаційно-правове та функціональне становлення бюджетної системи УСРР у 1920-ті рр. відбувалося синхронно. Враховуючи інституційну диференціацію бюджетів, формування їх статусу, розмежування прав, повноважень і завдань, загалом можна виділити два хронологічні періоди становлення та функціонування бюджетної системи. Перший охоплює 1919–1923 рр. Йому була притаманна централізація податково-фінансової справи. З іншого боку, відбувався процес становлення державного та місцевих бюджетів із використанням в УСРР коштів так званого федеративного бюджету. До республіканського державного бюджету належали кошториси об'єднаних та необ'єднаних наркоматів, які забезпечувалися із різних фінансових джерел. Об'єднані наркомати отримували кошти з Москви, а республіканські із державного бюджету республіки, крім дотацій, які надавалися центром для погашення дефіциту. Отже, так званий федеративний бюджет стосувався лише об'єднаних наркоматів в УСРР, а не республіки загалом. Справа в тому, що РСФРР та УСРР вважалися суверенними радянськими державами, відносини між якими відбувалися на договірних засадах. Тому самостійність українського республіканського бюджету мала юридичну інституційно-функціональну складову. До створення СРСР не існувало законодавчо оформленого федеративного бюджету. А фактично він існував і представляв хаотично складені місцеві кошториси. Брак у 1921–1922 рр. стабільних фінансових джерел для наповнення державного та місцевих бюджетів УСРР позбавляв бюджетну систему республіки самостійних організаційно-функціональних ознак. Таким чином, державний і місцеві бюджети УСРР, а також так званий федеративний, який обслуговував об'єднані наркомати, становили бюджетну систему, що функціонувала у республіці. У такому вигляді вона зберігалася і діяла до липня 1923 р. конституційного оформлення СРСР.

Другий період становлення і функціонування бюджетної системи розпочався у другій половині 1923 р., коли відбулося інституційне виокремлення державного бюджету УСРР, статус та функціональні завдання якого зафіксувала конституція СРСР. Нормативну конкретизацію вони знайшли протягом 1924–1929 рр. у юридично-правових актах вищих органів влади, які визначали бюджетні права союзного та республіканського урядів. З утворенням у складі УСРР Молдавської АСРР радянська Україна фактично набула ознак федерації, що зумовило існування зведеного бюджету, який охоплював державний бюджет УСРР, бюджет автономії та місцеві бюджети. До бюджетної системи УСРР другої половини 1920-х рр. організаційно-функціонально долучався загальносоюзний бюджет, із якого відбувалося фінансування союзних установ. Водночас до єдиного державного бюджету СРСР, який охоплював доходи і видатки всієї країни, долучався державний бюджет УСРР.

Перша половина 1920-х рр. відрізнялася активною законотворчою роботою, спрямованою на створення нормативно-правової бази державного та місцевих бюджетів. Упродовж 1921–1924 рр. правові засади функціонування бюджетної системи УСРР було сформовано. У другій половині 1920-х рр. їх доповнювали і вдосконалювали. Отже, фактично і юридично було не лише розроблено, але й запроваджено радянську бюджетну систему, визначено порядок підготовки, ухвалення, проходження та виконання державного і місцевих бюджетів.

Створення та діяльність Бюджетної комісії ВУЦВК свідчили про зовнішню самостійність формування республіканського бюджету і надавали політично-правової легітимності фінансовим документам. Бюджетна комісія мала статус дорадчого колегіального органу, формувалася із представників урядових та місцевих установ для підготовки, обговорення, погодження та подання державного бюджету на сесію ВУЦВК. Створене у складі Наркомфіну УРСР, як фаховий номенклатурний підрозділ, Бюджетне управління мало

широкі регулятивно-інструктивні, контрольні-ревізійні та оперативні функції і здійснювало підготовку різних фінансово-економічних документів – «Пояснювальних записок», «Зводів розпису доходів і видатків», аналітичних довідок, прогнозів тощо.

Участь радянської номенклатури у розробці українського республіканського бюджету мала не суто посадову, а інституційну, прикладну та концептуальну складові. Вона визначалася рівнем освіти, професійної підготовки, службовим статусом чиновників. Незважаючи на національне, соціальне та партійне походження, вони захищали власні службові позиції та організаційно-функціональну самостійність республіканського бюджету, особливо його фінансові джерела, спираючись на конституційні права та статус державних органів влади в УСРР. Спостерігалася колегіальна і персональна номенклатурна відповідальність за «соціальний устрій бюджету», тобто за фінансування економіки та культурно-освітніх установ. Ця риса була притаманна усім наркомам фінансів УСРР, особливо колишньому боротьбисту М.М.Полозу, заступникам наркомів та членам колегії НКФ УСРР, яких було важко запідозрити в українофільстві.

Адміністративно-територіальна та грошова реформи безпосередньо стосувалися бюджетної системи. Адміністративна реформа суттєво впливала на її організаційне та функціональне упорядкування. А грошова забезпечувала її фінансову стабілізацію, умови для прогнозування і передбачення доходів і видатків державного і місцевих бюджетів. Адміністративно-територіальна реформа структуризувала місцеві бюджети та міжбюджетні відносини. Але вона не стимулювала зростання ролі місцевих бюджетів УСРР у вирішенні господарських і соціально-культурних завдань. Грошова реформа створювала умови для загального розвитку економіки. На бюджетну систему вона справляла опосередкований вплив, позаяк її ефективне функціонування залежало не лише від «твердої валюти», а й від наявності фінансових коштів. Загалом обидві реформи, які, до речі, теж потребували бюджетних коштів,

структурно-функціонально та організаційно оптимізували бюджетну систему УСРР 1920-х рр.

Організаційно-функціональна структура місцевих бюджетів, представлена згодом самодіяльними бюджетами (губернськими, округовими, міськими, районними, сільськими), почала формуватися в УСРР восени 1921 р. Перше інституційне виокремлення місцевих бюджетів відбулося у січні 1922 р., а сам термін «місцеві бюджети» з'явився раніше, у грудні 1921 р. Завершився процес створення місцевих бюджетів наприкінці 1920-х рр., коли виникла широка мережа сільських бюджетів. Місцеві бюджети мали історію свого розвитку, хронологію формування, фінансово-економічну базу доходів, видатки на адміністративно-господарські та соціально-культурні потреби. Державний бюджет та бюджети адміністративно-територіальних одиниць становили єдину бюджетну систему УСРР. Функціонально-організаційно вони взаємодоповнювали один одного, проте обслуговували соціально-політичні та господарські установи різного рівня.

Становленню місцевих бюджетів сприяла децентралізація господарсько-економічних відносин та адміністративно-територіальне районування. А їх нормативно-правові основи були закладені у 1921–1926 рр., зокрема «Тимчасовим положенням про місцеві фінанси» від 12 листопада 1923 р. та відповідними «Положеннями про місцеві фінанси» у квітні та в листопаді 1926 р. Ці документи завершили основний етап інституційно-правового становлення місцевих бюджетів УСРР, вони виявилися своєрідною «бюджетною конституцією» для функціонування місцевих бюджетів, хоча сільські бюджети створювалися до кінця 1920-х рр. Основним джерелом доходів місцевих бюджетів були податки, а із 1922/23 бюджетного року прибутки комунального сектору – майна, господарств та підприємств. Якщо податки забезпечували третину, то прибутки комунального сектору – близько половини доходів місцевих бюджетів, хоча переважна більшість із них мала дефіцит. Держава переклала на місцеві фінанси утримання значної соціально-культурної

інфраструктури, яка поглинала більше третини бюджетних коштів. Водночас на утримання комунальних підприємств витрачалося до 36% коштів місцевих бюджетів. Від комунального господарства залежали насамперед бюджети губернських та округових міст, із яких значна частина коштів спрямовувалася на зарплату працівникам бюджетних установ.

Упродовж 1921–1925 рр. базовою організаційною формою місцевих бюджетів залишалися бюджети губерній, через структурні підрозділи яких здійснювалося фінансування адміністративно-господарських та соціально-культурних потреб. Формування губернських бюджетів розпочалося з квартальних фінансових планів кошторисних витрат. Структура доходів і видатків бюджетів губерній суттєво відрізнялася, оскільки губернії мали особливості фінансово-економічного розвитку. Водночас застосування принципу перерозподілу бюджетних коштів сприяло вирівнюванню бюджетних можливостей губерній. У доходах губернських бюджетів податки переважали неподаткові надходження, а фонди зарплати поглинали переважну частину їхніх видатків. На освіту, лікарні, соціальне забезпечення витрачалося найбільше губернських бюджетних коштів, а питома вага витрат на адміністративно-управлінські потреби поступово скорочувалася. У першій половині 1920-х рр. губернські бюджети складали майже дві третини усіх коштів місцевих бюджетів УСРР, а округові – третину. Перехід до округової адміністративної системи зумовив збільшення видатків із бюджетів округ на комунальне господарство та зменшення на 20% видатків на освіту. На соціально-культурні потреби витрачалося близько третини округових бюджетних коштів.

Термін «міський бюджет» з'явився одночасно із формуванням бюджетів міст та селищ міського типу. Крім того, його використовували для виокремлення адміністративно-фінансового статусу губернських, округових і районних центрів. Бюджети міст здобули статус самостійних у 1923 р. Вони підпорядковувалися міськвиконкомам та райвиконкомам. Міські бюджети

залежали насамперед від прибутків комунального майна та комунальних підприємств, які забезпечували від 60% до 70% бюджетних доходів. Податки у структурі доходів міських бюджетів зазвичай становили лише п'яту частину. Оскільки комунгоспи були основними спонсорами міст, на їх розвиток витрачалася значні бюджетні кошти. Витрати на освіту та соціально-побутове забезпечення становили близько третини міських бюджетів.

Інституційне становлення районних бюджетів, як самостійних, розпочалося у квітні 1923 р. Їх попередниками були повітові та волосні бюджети. Після експериментальної апробації у деяких районах на місцях із січня 1924 р. в УСРР почали масово запроваджувати районні бюджети. На районні бюджети було покладено фінансове утримання усієї адміністративно-господарської та соціально-культурної мережі району, охоплюючи зарплату бюджетникам. Наближення за допомогою районних бюджетів влади до народу виявилось малоефективним. Районні бюджети не забезпечувалися необхідними фінансовими джерелами. Зазвичай, вони були дефіцитними, хоча податки становили від 55 до 80% їх доходів.

Спочатку сільські бюджети, про необхідність створення яких почали говорити ще в 1922 р., організаційно діяли у вигляді прибутково-видаткових кошторисів сільрад. Активно їх почали формувати у 1924 р. А масове запровадження бюджетів сільських рад розпочалося із червня 1927 р. Наприкінці 1929 р. бюджети мали 93% сільських рад УСРР. У великих селах реально вони мали статус самостійних бюджетних одиниць. Але значна частина сільських бюджетів виявилася функціональним додатком райвиконкомів і діяла за їх розпорядженнями.

Державний бюджет УСРР 1920-х рр. спирався на податкові і прибуткові фінансові джерела. До «прямих податків» належали сільськогосподарський, промисловий та прибутковий. Вони вважалися загальнодержавними, оскільки спрямовувалися на обслуговування державного бюджету. Прибутковими джерелами були мито, гербовий збір, акциз тощо. Їх платники – фізичні

(селяни, робітники, службовці, непмани-підприємці, кустарі) та юридичні особи (селянські господарства, державні, кооперативні і приватні торгово-промислові заклади), які виявилися суб'єктами формування доходів державного бюджету. На початку 1920-х рр. більше половини доходів державного бюджету становив натуральний податок, тобто продподатк. Значна частина його, зібрана в УСРР, потрапляла до бюджету РСФРР. Питома вага коштів від прямих податків і прибуткових надходжень, враховуючи акциз та мито, складала у 1923–1927 рр. 86%, а наприкінці 1920-х рр. – 75% доходів державного бюджету УСРР.

Українські селяни брали безпосередню участь у формуванні доходів державного бюджету, сплачуючи податки кількох видів одночасно, із яких особливо обтяжливим у голодні 1921/1922 рр. був продподаток. Його здавали переважно селяни Київської, Одеської, Подільської, Полтавської та Харківської губерній. Вважалося, що в цих губерніях зібрали хороший урожай, хоча валовий збір зернових у них досягав лише половини норми. Сільськогосподарський податок, запроваджений у травні 1923 р., уніфікував систему оподаткування доходів селянських господарств. До республіканського бюджету спочатку відраховували 45%, а згодом – від 90 до 99% коштів територіального збору сільгосподатку. Вони розподілялися пропорційно між державним та місцевими бюджетами УСРР. Загальна сума коштів, які надходили від сільгосподатку, збільшувалася, але наприкінці 1920-х рр. за обсягом грошей він поступився промислому податку. Селянські кошти становили у 1925–1928 рр. від 32% до 38% доходів державного бюджету, а наприкінці 1928/29 р. – 15%, оскільки збільшилася питома вага промислового податку, хоча загальна сума коштів від сільськогосподарського продовжувала зростати. Запровадження наприкінці 1920-х рр. у ході кризи хлібозаготівлі так званого самообкладання, ставка якого коливалася від 35% до 100% окладу єдиного сільгосподатку, значно посилило податковий тягар на селянські господарства.

Промисловий податок стягувався із торгових закладів, а також із державних, кооперативних, приватних підприємств. Кошти від нього посідали друге місце у доходах державного бюджету і становили у 1921–1927 рр. близько 25%, а в 1928/29 р. – 44% державного бюджету УСРР. Об'єктом прибутково-майнового податку були доходи громадян УСРР, прибутки кустарів і власників торгово-промислових закладів, зарплата робітників і службовців. Патентний та зрівняльний збори також були важливим фінансовим джерелом бюджетних доходів. Питома вага коштів, які надходили від них, наприкінці 1920-х рр. становила 13% доходів державного бюджету УСРР.

До так званих непрямих податків належали і відсоткові стягнення за адміністративно-судові та комунікативні послуги (мити, гербовий збір), відшкодування за майно, отримане у спадщину, та акциз, тобто процентні відрахування коштів, отриманих від реалізації продукції державних підприємств. Грошові надходження від них складали у 1922/23 р. 48%, у 1924/25 р. – 51%, у 1925/26 р. – 37%, у 1926/27 р. – більше третини державного бюджету. Кошти від акцизу та мита повністю перераховувалися до загальносоюзного бюджету. Державний бюджет УСРР не міг використати їх. Надходження від державного майна і промисловості, крім транспорту і зв'язку, які належали Наркомфіну СРСР, теж не зміцнювали доходів бюджету УСРР. Державна промисловість, особливо на початку 1920-х рр., забезпечувала до 6% доходів бюджету. Власні прибутки промисловості спрямовувалися на поновлення основних капіталів. Прибутки від транспорту та зв'язку, інших господарських об'єктів загальносоюзного підпорядкування наприкінці 1920-х рр. становили лише 15% доходів державного бюджету УСРР.

В УСРР республіканські та загальносоюзні установи і заклади фінансувалися із різних бюджетів. На кошти федеративного та союзного бюджетів утримувалися об'єднані наркомати, ключові галузі промисловості. Союзний бюджет виконував в УСРР регулятивне адміністративно-економічне завдання, консолідував фінансові джерела, перерозподіляв їх за головними

статтями витрат: утримання управлінського апарату, армії, відбудова та соціалістична реконструкції економіки країни. Об'єднані і необ'єднані наркомати в УСРР визначали структуру їх бюджетного фінансування. На початку 1920-х рр. кошторис об'єднаних наркоматів перевищував бюджет республіканських. Після створення СРСР об'єднані наркомати замінили загальносоюзні. Частка бюджетних коштів, спрямованих на утримання загальносоюзних відомств, нестримно збільшувалася, особливо якщо врахувати видатки на транспорт, промислові трести, оборону країни. Бюджетне асигнування Народного комісаріату воєнно-морських справ у 3,5 рази перевищувало кошторис об'єднаних наркоматів в УСРР.

Витратні кошториси українських республіканських наркоматів обслуговували переважно номенклатуру адміністративно-управлінського апарату, фонд зарплати якої сягав двох третин їх бюджетів. Винятком був Наркомсоцзабез, кошти якого спрямовувалися на цільове соціальне призначення. Видатки на утримання наркоматів УСРР у 1922–1925 рр. склали 20% державного бюджету, але вони у 3 рази перевищували фінансування народного господарства. Функціонування в УСРР республіканських та союзних управлінських органів виявилось обтяжливим для державного бюджету.

Бюджетне фінансування великої державної промисловості залежало від стану економіки. На початку 1920-х рр. основним джерелом кредитування окремих галузей промисловості був бюджет. Перехід державних підприємств на госпрозрахунок зумовив додаткове фінансування промисловості за рахунок банківських кредитів. Загальні фінансові витрати на промисловість неухильно зростали. Водночас бюджетні кошти у 1922/23 р. становили лише 7%. Для промисловості у 1925/26 р. було виділено 58% усього обсягу бюджетного кредитування народного господарства УСРР. У 1927–1929 рр. цей показник коливався від 30% до 37%, оскільки збільшилося фінансування сільського господарства. Союзні трести в УСРР фінансувалися за кошти союзного

бюджету. У другій половині 1920-х рр. основним джерелом асигнування промисловості став банківський кредит.

Сільське господарство УСРР виявилося основним фінансовим джерелом державного та місцевих бюджетів, особливо протягом першої половини 1920-х рр. Водночас у видатках державного бюджету не передбачалося спеціальних статей для його розвитку. Сільське господарство фінансувалося за статтею «надзвичайних витрат», тобто на випадок стихійного лиха тощо. У 1921–1924 рр. бюджетне кредитування сільського господарства не покривало і чверті щорічних податкових надходжень від селян, а наприкінці 1920-х рр. не перевищувало 20% коштів від єдиного сільгосподатку, зібраного в УСРР. Селянські господарства забезпечували не лише продовольчими ресурсами, а й доходи державного бюджету.

Утримування соціально-культурної інфраструктури (системи народної освіти, міських і сільських лікарень, науки та культури) здійснювалося коштом як державного, так і місцевих бюджетів, а також за рахунок населення. У 1922–1925 рр. видатки на соціально-культурну сферу в УСРР збільшилися удвоє. Тимчасом залишалося багато невирішених проблем. Наприклад, школою вдалося охопити лише 61% дітей віком від 8 до 11 років. Державний бюджет УСРР витрачав на освіту у 2,5 рази менше від місцевих бюджетів, на охорону здоров'я – у 4,5 рази, на соціальне забезпечення – у 3,5 рази. Так званого бюджету соціально-культурного будівництва не вистачало для реалізації невідкладних соціально-гуманітарних державних проблем (подолання дитячої безпритульності, безробіття, неписьменності населення, забезпечення лікарень ліжками, пенсіонерів пенсіями тощо). Видатки на освіту наприкінці 1920-х рр. досягали третини державного бюджету УСРР, однак значна частина цих коштів використовувалася на зарплату управлінців. І хоча соціально-культурні видатки визнавалися пріоритетними статтями державного бюджету, їх бракувало для вирішення нагальних соціальних питань та подолання невідкладних потреб у сфері культури.

СПИСОК ДЖЕРЕЛ ТА ЛІТЕРАТУРИ

1. Сыромолотов Ф. Что такое государственный бюджет / Ф.Сыромолотов. – М.: Изд-во «Красная новь», 1923. – 152 с.
2. Общая теория бюджета / Перевод под ред. Г.Г.Соловья и К.К.Шмакова; предисл. Г.Я.Сокольниковой. – М.: Госфиниздат СССР, 1930. – 339 с.
3. Котляревский С.А. Финансовое право СССР / С.А.Котляревский. – М.: Госиздат, 1926. – 128 с.
4. Рейнгольд И. Основные вопросы нашего бюджета / И.Рейнгольд. – М.: Финансовое издательство НКФ СССР, 1926. – 35 с.
5. Домбровский В.С. Составление и исполнение финансовых смет по госбюджету / В.С.Домбровский. – Ленинград: Финиздат СССР, 1926. – 43 с.
6. Доброгаїв В. Державний бюджет УСРР / В.Доброгаїв. – Х.: Агітсекретаріат НКФ УСРР, 1926. – 32 с.
7. Брюханов Н. Новый бюджет Советского Союза / Н.П.Брюханов. – М.: Финиздат НКФ СССР, 1925. – 83 с.
8. Брюханов Н. Государственный бюджет Союза ССР на 1925/26 г. и хозяйственное строительство / Н.Брюханов. – М.: Финиздат НКФ СССР, 1926. – 85 с.
9. Брюханов Н.П. Бюджет, финансы, хозяйство СССР в 1926/27 г. / Н.П.Брюханов. – М.: Финансовое издательство НКФ СССР, 1927. – 96 с., диаграммы.
10. Брюханов Н.П. Хозяйственный подъем Советского Союза и его финансовая база (Государственный бюджет 1928/29 года). – М.: Финансовое издательство НКФ СССР, 1929. – 186 с.
11. Кузнецов С.М. Основні завдання й досягнення фінансової роботи / С.М.Кузнецов. – Х.:ДВУ, 1926. – 37 с.
12. Котляревский С.А. Бюджет СССР, как он составляется, утверждается и исполняется / С.А.Котляревский. – Л.: Госиздат, 1925. – 89 с.

13. Капитановський Н. Доходи й розходи нашої держави: (Державний бюджет) / Н.Капитановський. – Х.: Державне в-во України, 1929. – 63 с.
14. Вайнштейн А.И. Вопросы бюджетного хозяйства. По отчетному докладу на IV сессии ЦИК'а СССР IV созыва и по материалам государственного финконтроля / А.И.Вайнштейн. – М.: Госфиниздат СССР, 1929. – 64 с.
15. Кривченко Г.О. Бюджетові досліді на Україні за останні роки / Г.О.Кривченно. – К.: ВУАН, 1928. – 270 с.
16. Котляревский С. Бюджет и местные финансы /С.А.Котляревский. – М.: Изд-во «Экономическая жизнь», 1926. – 145 с.
17. Храмов В. Социалистическое строительство и расходы советского государства / В.Храмов. – Х.: Госиздат Украины, 1925. – 48 с.
18. Абуляк А. Финансовое хозяйство местных советов Союза социалистических республик / А.Абуляк. – М.: Финиздат СССР, 1928. – 127 с.
19. Сиринов М.А. Местные финансы / М.А.Сиринов. – М.;Л.: Госиздат, 1926. – 63 с.
20. Твердохлебов В.Н. Местные финансы, 2-е изд. / В.Н.Твердохлебов. – М.: Финиздат СССР, 1927. – 89 с.
21. Кованько П. Местный бюджет Украины в 1912 году (в нынешних территориальных границах и административно-территориальном делении) / П.Кованько. – Х.: Фин.-Экон. Бюро НКФ УССР, 1925. – 87 с.
22. Мышкис В.С. Местный бюджет Украины. – Выпуск 1-й / В.С.Мышкис. – Х.: ЦСУ УССР, 1925. – 61 с.
23. Преображенский Е. Бумажные деньги в эпоху пролетарской диктатуры / Е.Преображенский. – М.: Госиздат, 1920. – 84 с.
24. Бухарин Н.И. К вопросу о закономерностях переходного периода: Критические замечания на книгу Е.Преображенского «Новая экономика» / Н.И.Бухарин. – М.: Московский рабочий, 1928. – 91 с.
25. Бухарин Н. Заметки экономиста / Н.Бухарин. – М.: Госиздат, 1928. – 55 с.

26. Сокольников Г. Бюджет и валюта / Г.Сокольников. – М.: Изд-во «Экономическая жизнь», 1924. – 90 с.
27. Сокольников Г.Я. Денежная реформа / Г.Я.Сокольников. – М.: Финиздат НКФ СССР, 1925. – 175 с.
28. Сокольников Г. Пройденный путь и новые задачи / Г.Сокольников. – М.: Финансовое изд-во НКФ СССР, 1926. – 37 с.
29. Сокольников Г.Я. От деньзнака к твердой валюте, изд. 2-е, доп. / Г.Сокольников. – М.: Финиздат НКФ СССР, 1925. – 92 с.
30. Юровский Л.Н. На путях к денежной реформе / Л.Н.Юровский. – М.: НКФ «Финансовая газета», 1924. – 114 с.
31. Юровский Л.Н. Денежная политика Советской власти (1917–1927) / Л.Н.Юровский. – М.: Финиздат, 1928. – 399 с.
32. Рыков А.И. Хозяйственное положение советских республик и очередные задачи экономической политики / А.И.Рыков. – М.: ГИЗ, 1924. – 44 с.
33. Кацененбаум З.С. Индустриализация хозяйства и задачи кредита в СССР / З.С.Кацененбаум – М.: Госиздат, 1928. – 88 с.
34. Сарабьянов В. Основные проблемы нэпа / В.Сарабьянов. – М.:»Московский рабочий», 1926. – 194 с.
35. Сарабьянов В. От нэпа к коммунизму (Наши общественно-экономические уклады) / В.Сарабьянов. – М.: «Рабочая Москва», 1926. – 41 с.
36. Крицман Л. Пролетарская революция и деревня / Л.Крицман. – М.: Госиздат, 1929. – 576 с.
37. Ларин Ю. Частный капитал в СССР / Ю.Ларин. – М.;Л.: Госиздат, 1927. – 310 с.
38. Шнейдер Р.М. Бюджетная система и бюджетное право СССР / Р.М.Шнейдер. – М.: Госфиниздат СССР, 1928. – 16 с.
39. Давид А. Бюджет Украины на 1922 г. / А.Давид // Финансовый вестник. – 1922. – № 1–2. – С. 4–5.
40. Давид А. К пятилетию Советского бюджета. История и перспективы / А.Давид // Финансовый вестник. – 1922. – № 7–8. – С. 3–11.

41. Давид А. Бюджет Украины / А.Давид // Финансовый вестник. – 1922. – № 9. – С. 3–9.
42. Раевский А. Государственный бюджет Украины за пять лет Советской власти / А. Раевский // Финансовый бюллетень. – 1925. – № 5. – С. 15–19.
43. Кондратьев Н. К вопросу о больших циклах кон'юнктуры / Н.Кондратьев // Плановое хозяйство. – 1926. – № 8. – С. 167–181.
44. Кондратьев Н.Д. Натуральное накопление в крестьянском хозяйстве и развитие народного хозяйства / Н.Д. Кондратьев // Финансы и народное хозяйство. – 1926. – № 7. – С. 4–6.
45. Кондратьев Н.Д. Экспорт сельскохозяйственных товаров СССР (Итоги и условия развития) / Н.Д. Кондратьев // Пути сельского хозяйства. – 1927. – № 10. – С. 85–104.
46. Альтерман А.Я. Проблема товарности зернового хозяйства Украины с социально-экономической точки зрения / А.Я. Альтерман // Хозяйство Украины. – 1928. – № 7. – С. 114–128.
47. Доброгаев В. Обложение и доходность сельского хозяйства / В.Доброгаев // Хозяйство Украины. – 1928. – № 10. – С. 144–150.
48. Качинский В. Молодая поросль фермерства в украинской степи / В.Качинский // Хозяйство Украины. – 1925. – № 6. – С. 98–106.
49. Соловейчик В. Основные вопросы 5-летнего плана реконструкции сельского хозяйства УССР / В. Соловейчик // Хозяйство Украины. – 1928. – № 10. – С. 24–43.
50. Мотылев В. Проблема темпа развития СССР / В. Мотылев // Большевик. – 1927. – № 23–24. – С. 18–36.
51. Минаев С. К хозяйственным итогам 1927 – 28 года / С.Минаев // Хозяйство Украины. – 1928. – № 12. – С. 25–40.
52. Мышкис В. Баланс народного хозяйства Украины / В.Мышкис // Хозяйство Украины. – 1928. – № 5. – С. 41–63.
53. Славен М. Бюджет-нетто / М. Славен // Плановое хозяйство. – 1927. – № 5. – С. 105–125.

54. Неусыпин А. Советский бюджет во взаимоотношениях к народному хозяйству / А. Неусыпин // Экономическое обозрение. – 1928. – № 5. – С. 40–46.
55. Старков П. Бюджет и народный доход / П. Старков // Плановое хозяйство. – 1927. – № 10. – С. 47–56.
56. Боголепов М. Бюджет и народный доход / М. Боголепов // Экономическое обозрение. – 1927. – № 10. – С. 266–278.
57. Никитский А. Валовая продукция, товарная часть ее, народный доход и бюджеты СССР / А. Никитский // Экономическое обозрение. – 1928. – № 1. – С. 25–42.
58. Мирошников И. Развитие бюджетного хозяйства / И. Мирошников // Экономическое обозрение. – 1928. – № 12. – С. 13–26.
59. Боголепов М. Бюджетные итоги 1922/23 года / М. Боголепов // Экономическое обозрение. – 1924. – № 3. – С. 5–10.
60. Боголепов М. Бюджетный план / М. Боголепов // Плановое хозяйство. – 1926. – № 3. – С. 60–72.
61. Боголепов М. Новый бюджет / М. Боголепов // Плановое хозяйство. – 1926. – № 1. – С. 67–74.
62. Боголепов М. Бюджетный план 1927/28 г. / М. Боголепов // Экономическое обозрение. – 1928. – № 2. – С. 54–64.
63. Гринштейн А. Наши финансы за годы Нэпа (Итоги и перспективы) / А. Гринштейн // Хозяйство Украины. – 1925. – № 3. – С. 134–146.
64. Шевцов Ф. Поступление прямых налогов по Украине / Ф. Шевцов // Финансовый бюллетень. – 1925. – № 1–2. – С. 8–19.
65. Несмелов Ф. Налоговые доходы за пять лет / Ф. Несмелов // Финансовый бюллетень. – 1925. – № 4. – С. 15–19.
66. Горелик И.Г. Доходы неземледельческого населения Украины в 1923–24 и 24–25 г.г. / И.Г. Горелик // Хозяйство Украины. – 1926. – № 8–9. – С. 152–153.
67. Шмидт А. Сельско-хозяйственный налог. Тяжесть налога / А. Шмидт // Финансовый бюллетень. – 1925. – № 3. – С. 48–63.

68. Киселев С. Бюджетные проблемы / С.Киселев // Плановое хозяйство. – 1928. – № 3. – С. 68–77.
69. Гордин А. Перспективы госбюджета в доходной части на 1927/28 – 1931/32 гг. / А.Гордин // Плановое хозяйство. – 1928. – № 3. – С. 79–101.
70. Старков П. Перспективы расходной части государственного бюджета (1927/28 – 1931/32 гг.) / П.Старков // Плановое хозяйство. – 1926. – № 3. – С. 106–119.
71. Астерман М.Л. Социально-культурное строительство (Очерки перспективного построения) / М.Л.Астерман // Плановое хозяйство. – 1927. – № 12. – С. 127–157.
72. Раевский А.А. Бюджетные права Союзных Республик / А.А.Раевский // Финансовый бюллетень. – 1924. – № 41. – С.1–3.
73. Мармер М. Участие Украины в едином общесоюзном государственном бюджете / М.Мармер // Финансовый бюллетень. – 1925. – № 12–13. – С. 38–43.
74. Доброгаев В. Финансовые взаимоотношения Союза и Союзных республик / В.Доброгаев // Хозяйство Украины. – 1926. – № 5–6. – С. 45–47.
75. Рейнгольд И. К эволюции государственного бюджета СССР / И.Рейнгольд // Большевик. – 1924. – № 9. – С. 35–53.
76. Кузнецов С. На бюджетные темы / С.Кузнецов // Экономическое обозрение. – 1928. – № 4. – С. 13–24.
77. Волобуев Мих. До проблеми української економіки / Мих. Волобуев // Більшовик України. – 1928. – № 2. – С. 46–72.
78. Гринштейн А. Местный бюджет и участие в нем деревни / А.Гринштейн // Финансовый вестник (Харьков). – 1922. – № 5–6. – С. 1–4.
79. Гринштейн А. Необходимые коррективы / А.Гринштейн // Финансовый бюллетень (Харьков). – 1923. – № 4. – С. 9–11.
80. Гринштейн А. Ближайшие перспективы и задачи / А.Гринштейн // Финансовый бюллетень. – 1923. – № 2. – С. 1–4.
81. Ржевусский М. Очередные вопросы местного бюджета / М.Ржевусский // Финансовый бюллетень. – 1924. – № 38. – С. 1–3.

82. Храмов В. Итоги всеукраинского совещания по местным финансам / В.Храмов // Финансовый бюллетень. – 1924. – № 34. – С. 4–7.
83. Селивановский В. О методах определения сравнительных расходов, проводимых по местному бюджету на нужды города и села / В.Селивановский // Финансовый бюллетень. – 1925. – № 1–2. – С. 34–39.
84. Леонтьев М.Л. Местный бюджет / М.Л.Леонтьев // Экономическое обозрение. – 1927. – № 8. – С. 140–160.
85. Краснов Г. Единый советский бюджет и система финансирования местного хозяйства / Г.Краснов // Экономическое обозрение. – 1927. – № 11. – С. 123–35.
86. Абуляк А. Местный бюджет в системе советских финансов / А.Абуляк // Плановое хозяйство. – 1928. – № 6. – С. 298–308.
87. Твердохлебов В.Н. Местные финансы / В.Н. Твердохлебов. – М.: Изд-во НКФ РСФСР, 1927. – 147 с.
88. Маймин Б. Перспективы развития местных бюджетов СССР / Б.Маймин // Плановое хозяйство. – 1928. – № 3. – С. 120–133.
89. Орджоникидзе В. Вопросы построения местбюджета / В.Орджоникидзе // Финансовый бюллетень. – 1924. – № 29. – С. 1–3.
90. Храмов В. Местный бюджет в постановлениях СНК / В.Храмов // Финансовый вестник. – 1925. – № 12–13. – С. 11–13.
91. Храмов В. К вопросу о бюджетной самостоятельности мест / В.Храмов // Финансовый вестник. – 1926. – № 7–8. – С. 16–20.
92. Храмов В. Итоги бюджетной работы / В.Храмов // Финансовый вестник. – 1926. – № 7–8. – С. 3–6.
93. Гринштейн А. Местный бюджет украинских губерний за 1922–1923 г. / А.Гринштейн // Финансовый вестник. – 1923. – № 1. – С. 6–14.
94. Орлов А. Нормализация местного бюджета / А.Орлов // Финансовый бюллетень. – 1924. – № 44. – С. 5–7.
95. Понировский И. К построению местного бюджета на 1924–25 г. / И.Понировский // Финансовый бюллетень. – 1924. – № 44. – С. 7–8.

96. Шурыгин М. К составлению местного бюджета на 1925–26 год / М.Шурыгин // Финансовый вестник. – 1925. – № 16–17. – С. 26–27.
97. Храмов В. Городской бюджет / В.Храмов // Финансовый бюллетень. – 1924. – № 1. – С. 12–15.
98. О роли отделов коммунального хозяйства в городском бюджете (К ст. тов. Храмова «Городской бюджет») // Финансовый бюллетень. – 1924. – № 3. – С. 14–16.
99. Сосновой Т. Система городского бюджета на Украине / Т.Сосновой // Финансовый бюллетень. – 1926. – № 17–18. – С. 13–17.
100. Ржевусский В. Построение первого районного бюджета / В.Ржевусский // Финансовый бюллетень. – 1924. – № 14. – С. 1–6.
101. Ржевусский В. Итоги и перспективы местного бюджета / В.Ржевусский // Финансовый бюллетень. – 1924. – № 39. – С. 1–5.
102. Храмов В. Директивные указания по составлению местного бюджета / В.Храмов // Финансовый бюллетень. 1924. – № 42. – С. 2–8.
103. Окуль Г.Н. Местный бюджет Каменского РИК на Киевщине / Г.Н.Окуль // Финансовый бюллетень. – 1925. – № 16–17. – С. 33–34.
104. Гольдин И.Б. Мощь райбюджетов Харьковщины и выполнение их за первое полугодие 1924–25 года / И.Б.Гольдин // Финансовый бюллетень. – 1925. – № 16–17. – С. 34–37.
105. Орджоникидзе Вл. Практика районного бюджета на Харьковщине / Вл. Орджоникидзе // Финансовый бюллетень. – 1924. – № 3. – С. 18–20.
106. Кованько П. К вопросу о волостном бюджете / П.Кованько // Финансовый вестник. – 1923. – № 2. – С. 6–8.
107. В Коллегии УпНКФ // // Финансовый бюллетень. – 1923. – № 14. – С. 14–15.
108. Полюдов Е. Волостной бюджет и советское строительство в деревне / Е.Полюдов // Большевик. – 1925. – № 5–6. – С. 38–43.
109. Пироцкий П. О сельском бюджете / П.Пироцкий // Финансовый бюллетень. – 1925. – № 14–15. – С. 38–42.

110. Храмов В. Три бюджета / В.Храмов // Финансовый бюллетень. – 1923. – № 7. – С. 1–7.
111. Храмов В. О бюджете Киевской и Полтавской губ. / В.Храмов // Финансовый бюллетень. – 1924. – № 25. – С. 6–9.
112. Храмов В. Черниговский бюджет / В.Храмов // Финансовый бюллетень. – 1924. – № 3. – С. 11–14.
113. Храмов В. Народное образование в местном бюджете Украины в 1923–24 году / В.Храмов // Финансовый бюллетень. – 1924. – № 24. – С. 2–6.
114. Храмов В. Итоги исполнения местного бюджета за 1924–25 год / В.Храмов // Финансовый бюллетень. – 1925. – № 3–4. – С. 3–6.
115. Храмов В. Итоги бюджетной работы / В.Храмов // Финансовый бюллетень. – 1926. – № 9–10. – С. 3–10.
116. Храмов В. Итоги бюджетной работы / В.Храмов // Финансовый бюллетень. – 1926. – № 13–14. – С. 3–9.
117. Гольдин И.Б. Выполнение местбюджета Харьковщины за 1-й квартал 1924–25 г. / Гольдин И.Б., Августинович И.Б. // Финансовый бюллетень. – 1925. – № 9. – С. 19–21.
118. Подгаец И. Бюджет Волыни на 1923–24 г. / И.Подгаец // Финансовый бюллетень. – 1923. – № 6. – С. 1–6.
119. Оголевец С.Я. Исполнение местного бюджета Полтавщины за первое полугодие 1923–24 бюджетного года / С.Я.Оголевец // Финансовый бюллетень. – 1924. – № 31. – С. 2–8.
120. Оголевец С.Я. Местный бюджет Полтавского округа на 1925–26 год / С.Я.Оголевец // Финансовый бюллетень. – 1925. – № 5–6. – С. 31–34.
121. Оголевец С.Я. Местный бюджет Полтавщины в первом полугодии 1924–25 года / С.Я.Оголевец // Финансовый бюллетень. – 1925. – № 16–17. – С. 38–40.
122. Оголевец С.Я. Отклики с мест / С.Я.Оголевец // Финансовый бюллетень. – 1924. – № 44. – С. 11–12.
123. Всеукраинское финансовое совещание // Финансовый бюллетень. – 1925. – № 5. – С. 3–14.

124. Всеукраинское совещание по местным финансам // Финансовый бюллетень. – 1925. № 16–17. – С. 56–61.
125. Финансовые вопросы и бюджет // Финансовый бюллетень. – 1925. – № 16–17. – С. 61–63.
126. Киевский местный бюджет // Финансовый вестник. – 1922. – № 5–6. – С. 74–76.
127. В Подольском губфинотделе // Финансовый вестник. – 1922. – № 5. – С. 77–78.
128. В Управлении по местному бюджету // Финансовый вестник. – 1922. – № 5–6. – С. 54–63.
129. Местный бюджет // Финансовый бюллетень. – 1923. – № 9. – С. 14–15.
130. Местный бюджет // Финансовый бюллетень. – 1923. – № 18. – С. 32–33.
131. Местный бюджет (Предварительные итоги исполнения местбюджета УССР (без комбинатов) за 1924–25 бюдж. год) // Финансовый бюллетень. – 1925. – № 3–4. – С. 25–26.
132. Авдіїв М. Як збудовано радянський бюджет / М.Авдіїв. – Х.: Укрфілія Держфінвидаву СРСР, 1930. – 39 с.
133. Арополюк М.А. Спроба реорганізації фінансового апарату та системи його роботи на Україні / М.А.Арополюк. – Х.: Укрфілія Держфінвидаву СРСР, 1930. – 64 с.
134. Гринько Гр. Єдиний фінансовий план і державний бюджет на 1931 рік. Доповідь на 3-й сесії ЦВК СРСР 5 січня 1931 р. / Г.Гринько. – К.;Х.: Пролетар, 1931. – 62 с.
135. Рекіс О. Бюджет СРСР та УСРР. Підсумки 1931 р. і план на 1932 р. / О.Рекіс. – Х.: Господарство України, 1932. – 63 с.
136. Зверев А. О едином государственном бюджете СССР на 1938 год. Доклад и заключительные слова наркома Народного комиссариата финансов СССР на 2-й сессии Верховного Совета СССР 1-го созыва 10–14 августа 1938 г. / А.Зверев. – М.: Госполитиздат, 1938. – 48 с.

137. Марьяхин Г.Л. Бюджет и национальная политика СССР / Г.Л.Марьяхин. – М.;Л.: Госфиниздат, 1938. – 80 с.
138. Гловінський Євген. Фінанси УССР / Є.Гловінський. – Варшава, 1939. – 330 с.
139. Нариси розвитку народного господарства Української РСР / Ред. кол.: Д.Ф.Вірник (відп. ред.), В.В.Бондаренко, І.Н.Романенко, М.М.Середенко, А.Ю.Шевченко. – К.: Вид-во АН УРСР, 1949. – 577 с.
140. Розвиток народного господарства Української РСР. 1917 –1967. В 2-х т. Т.1. Будівництво і перемога соціалізму (1917 –1937 рр.) / Ред. кол.: Д.Ф.Вірник (відп. ред.), В.В.Бондаренко, Т.І.Дерев'янкін, О.С.Короїд, П.О.Хромов та інші. – К.: Наукова думка, 1967. – 458 с.
141. История социалистической экономики СССР: В семи т. – Т. 2. Переход к нэпу. Восстановление народного хозяйства СССР. 1921–1925 гг. / Ред. колл.: В.А.Виноградов, Ю.В.Воробьев, И.А.Гладков и др. – М.: «Наука», 1976. – 477 с.
142. Історія народного господарства Української РСР: У трьох т., чотирьох кн. – Т. 2. Створення соціалістичної економіки (1917–1937 рр.) / Ред. кол. тому. : Т.І.Дерев'янкін (відп. ред.); Голов. ред. І.І.Лукінов. – К.: Наукова думка, 1984. – 439 с.
143. Історія Української РСР: У 8-ми т. – Т.6 / Гол. ред. кол.: А.Г.Шевелєв, І.І.Артеменко, Б.М.Бабій та інші. – К.: Наукова думка, 1977. – 527 с.
144. История УССР / Глав. ред. кол.: К.К.Дубина, И.А.Гуржий, В.А.Дядиченко и др. – К.: Наукова думка, 1969. – 899 с.
145. Історія робітничого класу Української РСР: В 2-х т. – Т.2 / Ред. кол.: І.О.Гуржій, Г.Д.Діденко, О.С.Кудлай. – К.: Наукова думка, 1967. – 507 с.
146. Кочетов А.А. Хозяйственно-культурное строительство и бюджеты союзных республик / А.А.Кочетов. – М.: Госфиниздат, 1951. – 135 с.
147. Плотников К.Н. Очерки истории бюджета Советского государства / К.Н.Плотников. – М.: Госфиниздат, 1955. – 556 с.

148. Огородник С.Я. Развитие государственного бюджета Украинской ССР в годы первой послевоенной сталинской пятилетки: автореф. дисс. на соискание учен. степени канд. экон. наук. / Киев. фин-эконом. институт. – К., 1952. – 15 с.
149. Терещенко И.П. Роль государственного бюджета Украинской ССР в развитии социально-культурного строительства республики: автореф. дисс. на соискание учен. степени канд. экон. наук / Ин-т экономики АН УССР. – К., 1957. – 20 с.
150. Фадеева И.Н. Государственный бюджет в первые годы Советской власти (1918 –1925 гг.): автореф. дисс. на соискание учен. степени канд. экон. наук. по спец.: 08.00.10. – М.,1979. – 24 с.
151. Левковцева Т.С. Теории государственного бюджета СССР в буржуазной финансовой советологии (Критический анализ): автореф. дисс. на соискание учен. степени канд. экон. наук. по спец. 08.00.10 / КИНХ им. Д.С. Коротченко. – К.,1989. – 23 с.
152. Соболева О.П. З історії господарського розрахунку у промисловості УРСР в 20-ті роки / О.П.Соболева, С.В.Чернов // Історія народного господарства та економічної думки Української РСР: Республіканський міжвідомчий збірник наукових праць. – Випуск 25. – К.: Наукова думка, 1991. – С. 27–32.
153. Лортікян Е.Л. З досвіду Держплану УРСР по підготовці єдиного господарського плану в 20-х роках / Е.Л.Лортікян // Історія народного господарства та економічної думки Української РСР: Республіканський міжвідомчий збірник наукових праць.– К.: Наукова думка, 1990. – Випуск 24. – С. 33–42.
154. Дослідження з історії економічної думки в Україні (кінець XIX – XX ст.). – К.: Наукова думка, 1996. – 138 с.
155. Коцур В.П. Історичні дослідження: упереджені та об'єктивні оцінки (соціальні зміни і політичні процеси в Україні 1920 – 30-х рр.: Історіографія / В.П.Коцур. – К.: Наукова думка, 1998. – 506 с.
156. Коцур Г. Нова економічна політика в Україні: Історіографія: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. іст. наук. по спец.: 07.00.06 «історіографія,

джерелознавство та спеціальні історичні дисципліни» / КНУ імені Тараса Шевченка. – К., 2001. – 18 с.

157. Шаповал Л.І. Сучасна українська та російська історіографія нової економічної політики: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. іст. наук. по спец.: 07.00.06 «історіографія, джерелознавство та спеціальні історичні дисципліни» / Запоріж. нац. ун-т. – Запоріжжя, 2006. – 23 с.

158. Васильчук Г.М. Радянська Україна 20–30-х рр. ХХ ст.: сучасний історіографічний дискурс / Г.М.Васильчук. – Запоріжжя: Запоріж. нац. ун-т, 2008. – 314 с.

159. Дровозюк С.І. Національно-культурне та духовне життя українського селянства у 20–30-х рр. ХХ ст.: Історіографічний нарис / С.І.Дровозюк. – Вінниця: О.Власюк, 2005. – 364 с.

160. Ситніков О.П. Освіта в Українській СРР (1920-і роки): історіографія: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. іст. наук. по спец.: 07.00.06 «історіографія, джерелознавство та спеціальні історичні дисципліни» / КНУ імені Тараса Шевченка. – К., 2003. – 20 с.

161. Зленко А.М. Молодіжні організації в УСРР 1920-х рр.: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. іст. наук по спец.: 07.00.06 «історіографія, джерелознавство та спеціальні історичні дисципліни» / ДВНЗ «Переяслав-Хмельницький держ. пед. ун-т імені Григорія Сковороди». – Переяслав-Хмельницький, 2010. – 20 с.

162. Лазур М.П. Фінансово-економічні зміни в УСРР в умовах непу 1921 –1929 рр.: історіографія: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. іст. наук по спец.: 07.00.06 «історіографія, джерелознавство та спеціальні історичні дисципліни» / ДВНЗ «Переяслав-Хмельницький держ. пед. ун-т імені Григорія Сковороди». – Переяслав-Хмельницький, 2011. – 24 с.

163. Лаврут О.О. Студентство радянської України в 20-ті роки ХХ ст.: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. іст. наук. по спец.: 07.00.01 «історія України» / Донецький нац. ун-т. – Донецьк, 2004. – 20 с.

164. Василенко О.В. Вища індустріально-технічна освіта в УСРР у 20-х роках ХХ ст.: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. іст. наук. по спец.: 07.00.01 «історія України» / Харківський національний ун-т імені В.Н.Каразіна. – Х., 2011. – 20 с.
165. Бондар О.В. Становлення та розвиток системи дошкільного виховання в УСРР (1919–1933 рр.): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. іст. наук по спец.: 07.00.01 «історія України» / Харківський національний ун-т ім. В.Н.Каразіна. – Х., 2006. – 20 с.
166. Сагач О.М. Діяльність Центральної адміністративно-територіальної комісії при ВУЦВК із здійснення реформи територіального устрою в УСРР (20-ті рр. ХХ ст.): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. іст. наук. по спец.: 07.00.01 «історія України» / НАН України, Ін-т історії України. – К., 2011. – 20 с.
167. Поліщук В.І. Грошова реформа в Україні в роки непу: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук по спец.: 08.01.04 «економічна історія та історія економічної думки» / Київський держ. ун-т ім. Т.Г.Шевченка. – К., 1996. – 17 с.
168. Носань Н.С. Грошова реформа 1922 –1924 рр. в УСРР: історичний аспект: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. іст. наук по спец.: 07.00.01 «історія України» / Черкаський нац. ун-т імені Богдана Хмельницького. – Черкаси, 2009. – 20 с.
169. Кульчицький С.В. Комунізм в Україні: перше десятиріччя (1919–1928) / С.В.Кульчицький. – К.: «Основа», 1996. – 394 с.
170. Сушко О.О. Особливості становлення та функціонування приватного підприємництва в Україні періоду непу (1921 –1928): історико-теоретичний аспект / О.О.Сушко. – К.: Преса України, 2003. – 251 с.
171. Мовчан О.М. Повсякденне життя робітників УСРР. 1920-ті рр. / О.М.Мовчан. – К.: НАН України, Ін-т історії України, 2010. – 311 с.
172. Шарпатий В.Г. Соціальне забезпечення в УРСР (20–30-ті роки ХХ ст.) / В.Г.Шарпатий. – К.: Ніка-Центр, 2006. – 268 с.

173. Латишева О.В. Становлення і розвиток системи державного та кооперативного майнового страхування в УРСР 20–30-ті роки ХХ ст. (Історичний аспект): Монографія / О.В.Латишева. – Х.: ХНУ імені В.Н.Каразіна, 2011. – 352 с.
174. Новохатько Л.М. Проблеми соціально-економічного і культурного розвитку України в контексті національної політики (20–30-ті рр. ХХ ст.) / Л.М.Новохатько. – К.: Стилос, 1998. – 316 с.
175. Бут О.М. Недержавний сектор промисловості України в умовах нової економічної політики (1921 –1928 рр.): Монографія / О.М.Бут, В.С.Бондаренко, К.В.Нікітенко. – Донецьк: Юго-Восток, 2008. – 355 с.
176. Гринчуцький В.І. Промислові трести України в 20-ті роки / В.І.Гринчуцький. – К.: Наукова думка, 1997. – 179 с.
177. Рябченко О. Студенти радянської України 1920 –1930-х років: практики повсякденності та конфлікти ідентифікації: монографія / О.Рябченко. – Х.: ХНАМГ, 2012. – 456 с.
178. П'ятаченко Г.О. Міністри фінансів України. 1917 – 1998. Короткі біографії / Г.О.П'ятаченко, В.І.Кравченко, Л.В.Кухарець. – К., 1998. – 164 с.
179. Нариси повсякденного життя радянської України в добу непу (1921 –1928 рр.) Колективна монографія в 2-х частинах. Частина 1. / Голов. ред. акад. НАН України В.А.Смолій; ред. кол.: Г.В.Боряк, В.М.Даниленко, С.В.Кульчицький. – К.: НАН України, Ін-т історії України, 2010. – 423 с.
180. Економічна історія України. Історико-економічне дослідження у двох томах. Том 2. / Голов. ред. ради – В.М.Литвин; відпов. ред. В.А.Смолій. – К.: «Ніка-Центр», 2011. – 608 с.
181. Нариси історії державної служби в Україні / О.Г.Гаркуша, Є.І.Бородін, С.В.Віднянський та ін.; С.В.Кульчицький (керів. авт. кол.). – К.: Ніка-Центр, 2008. – 536 с.
182. НЭП: экономические, политические и социокультурные аспекты / Ред. сборника: А.С.Сенявский, В.Б.Жиромская, С.В.Журавлев и др. – М.: РОССПЭН, 2006. – 544 с.

183. Байбаков С.А. История образования СССР: итоги и перспективы изучения / С.А.Байбаков. – М.: Диалог, 1997. – 428 с.
184. Шейнис В.Л. Образование СССР и его первая конституция / В.Л.Шейнис // Российская история. – 2010. – № 1. – С. 64–81.
185. Медушевский А.Н. Перестройка и причины крушения СССР с позиций аналитической истории / А.Н.Медушевский // Российская история. – 2011. – № 6. – С. 3–23.
186. Девятов С.В. Возникновение и становление единовластия в Советской России (1922–1927 годы): автореф. дисс. на соискание учен. степени докт. ист. наук. по спец.: 07.00.02 «Отечественная история» / Государств. академия сферы быта и услуг. – М., 1998. – 48 с.
187. Подгаецкий В.В. Города Украины в годы нэпа (вариант клиометрического подхода к анализу социальных структур) / В.В.Подгаецкий. – Днепропетровск: ДГУ, 1994. – 173 с.
188. Святець Ю.А. Українське селянське господарство та нова економічна політика (кліометричний аналіз соціально-економічного процесу) / Ю.А.Святець. – Дніпропетровськ: В-во ДНУ, 2007. – 216 с.
189. Святець Ю.А. Українське селянське господарство в роки нової економічної політики (статистичні джерела та методи дослідження): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. іст. наук по спец.: 07.00.06 «історіографія, джерелознавство та спеціальні історичні дисципліни» / Ю.А.Святець. – Дніпропетровськ: ДНУ, 2008. – 39 с.
190. Боряк Т. Документальна спадщина української еміграції в Європі. Празький архів 1945 – 2010 рр.: монографія / Т.Боряк. – Ніжин: В-во НДУ імені Миколи Гоголя, 2011. – 544 с.
191. Циркуляри, інструкції Наркомфіну РСФРР про складання і розгляд фінансових прибутків й видатків в союзних республіках та листування з ним про відкриття кредитів Української РСР, 3 лютого 1922 р. – 5 січня 1923 р. // ЦДАВО України. – Ф.30. – Оп.1. – Спр. 451. – 269 арк.

192. Матеріали по розгляду Наркомфіном УРСР місцевого бюджету УРСР та округів УРСР на 1926/27 р. (постанови, договори, таблиці), 10 жовтня 1925 р. – 27 травня 1923 р. // ЦДАВО України. – Ф.1. – Оп.2. – Спр. 3293. – 141 арк.
193. Временное положение о местных финансах. – М.: НКФ СССР, 1923. – 46 с.
194. Положення про місцеві фінанси. – Х.: НКФ УСРР, 1926. – 24 с.
195. О бюджетных правах Союза ССР и входящих в его состав союзных республик 29 октября 1924 г. // Финансовый бюлетень. – 1924. – № 5. – С. 33–36.
196. Положение о бюджетных правах Союза ССР и союзных республик // Известия. – 1927. – 27 мая.
197. Бюджетная система Союза ССР. Сборник законов и инструкций / Состав. С.Глезин; под ред. и со вступ. ст. В.Дьяченко. – М.: Изд-во «Власть Советов» при президиуме ВЦИК, 1937. – 415 с.
198. Офіційний бюлетень Наркомфіну УСРР. – 1928. – № 24. – С. 26–27.
199. Збірник узаконень і розпоряджень робітничо-селянського уряду України (далі – ЗУ України). – 1927. – № 6. – Арт. 34.
200. Офіційний бюлетень Наркомфіну УСРР. – 1927. – № 82. – С. 6–7.
201. VII Всеукраинский съезд Советов, 10–14 декабря 1922 года. Стенографический отчет. – Х.: Издание Управления делами ВУЦИК, 1922. – 144 с.
202. VIII Всеукраїнський з'їзд рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів, 17–20 січня 1924 року. – Х.: Видання Оргвідділу ВУЦВКУ, 1924. – 203 с.
203. IX Всеукраїнський з'їзд рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів. Стенографічний звіт. – Х.: Видання Оргвідділу ВУЦВК'у, 1925. – 413 с.
204. X Всеукраинский съезд Советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов, 6–13 апреля 1927 года. Постановления и резолюции. – Х.: Издание Оргинстра ВУЦИК, 1927. – 54 с.

205. XI Всеукраїнський з'їзд рад робітничих і селянських та червоноармійських депутатів, 7–15 травня 1929 року. Стенографічний звіт та постанови. – Х.: Видання Оргінстру ВУЦВК'у, 1929. – 778 с.
206. Первая и вторая сессии Всеукраинского ЦИК VIII созыва. Стенографический отчет. – Х.: Видання Оргінстру ВУЦВК, 1924. – 206 с.
207. Стенографический отчет 2-й сессии Всеукраинского Центрального Исполнительного Комитета VII-го созыва, 11–12 апреля 1923 года. – Х.: Изд. Управления делами ВУЦИК'а, 1923. – 90 с.
208. Матеріали до III-ї сесії Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету VIII-го скликання. Частина 1. – Х.: Вид. Оргвідділу ВУЦВК'у, 1924. – 72 с.
209. IV-та сесія Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету, 8-го скликання, 15–19 лютого 1925 р. – Х.: Видання Оргвідділу ВУЦВК'у, 1925. – 255 с.
210. Свод общегосударственных доходов и расходов по росписи на 1922–1923 бюджетный год в золотых рублях // Финансовый бюллетень. – 1923. – № 5–6. – С. 3–21
211. Роспись общегосударственных расходов Украинской Советской Социалистической Республики на июль–сентябрь 1922–23 бюджетного года // Финансовый бюллетень. – 1923. – № 23–24. – С.76–79.
212. Объяснительная записка к росписи государственных доходов и расходов УССР на 1922–23 год // Финансовый вестник. – 1922. – № 7–8. – С. 32–55.
213. Государственный бюджет Украинской Советской Социалистической Республики на 1925–1926 бюджетный год. – Х.: Наркомфин УССР, 1925. – 283 с.
214. Государственный бюджет УССР Украинской Советской Социалистической Республики на 1926–1927 бюджетный год. – Х.: Наркомфин УССР, 1926. – 187 с.
215. Державний бюджет на 1927–1928 бюджетовий рік. – Х.: Укрфілія Фінвидаву НКФ СРСР, 1928. – 148 с.

216. Державний бюджет Української Соціалістичної Радянської Республіки на 1928–1929 рік з пояснювальною запискою. – Х.: Укрфілія державного фінансового видавництва Союзу РСР, 1928. – 111 с.
217. Державний бюджет Української Соціалістичної Радянської Республіки на 1929–1930 рік з пояснювальною запискою. – Х.: Укрфілія Державного фінансового видавництва Союзу РСР, 1929. – 89 с.
218. Пояснююча записка до державного бюджету Української Радянської Соціалістичної Республіки на 1926–1927 бюджетовий рік. – Х.: Наркомфін УСРР, 1926. – 243 с.
219. Пояснююча записка до державного бюджету Української Соціалістичної Радянської Республіки на 1927–1928 бюджетовий рік. – Х.: Наркомфін УСРР, 1928. – 215 с.
220. Единый государственный бюджет Союза Советских Социалистических Республик на 1924 –1925 бюджетный год (октябрь 1924 – сентябрь 1925 г.). – М.: Финиздат СССР, 1925. – 153 с.
221. Общий свод единого государственного бюджета Союза Советских Социалистических Республик на 1924–1925 бюджетный год (октябрь 1924 – сентябрь 1925 г.). – М.: Финиздат, 1924. – 40 с.
222. Единый государственный бюджет Союза Советских Социалистических Республик на 1925–1926 бюджетный год (октябрь 1925 г. – сентябрь 1926 г.). – М.: Финиздат НКФ СССР, 1926. – 165 с.
223. Единый государственный бюджет Союза Советских Социалистических Республик на 1927–1928 бюджетный год (октябрь 1927 г. – сентябрь 1928 г., представленный НКФ СССР и СНК СССР. – М.: Издание НКФ СССР, 1928. – 237 с.
224. Місцевий бюджет Української Соціалістичної Радянської Республіки на 1927–28 рік. Доповідь Народнього комісаріату фінансів УСРР про місцевий бюджет України на 1927–28 бюджетовий рік та про виконання місцевого бюджету за 1926–27 рік. – Х.: Українська філія Фінвидаву СРСР, 1928. – 377 с.

225. Місцевий бюджет Української Соціалістичної Радянської Республіки на 1928–1929 рік. – Х.: Державне фінансове видавництво СРСР, Українська філія, 1929. – 249 с.
226. Отчет об исполнении росписи государственных доходов и расходов УССР за 1923–24 бюджетный год с краткой объяснительной запиской. – Х.: НКФ УССР, 1925. – 123 с.
227. Отчет об исполнении государственного бюджета УССР за 1924–25 бюджетный год. – Х.: Наркомфин УССР, 1926. – 215 с.
228. Звіт Народнього Комісаріату Фінансів У.С.Р.Р. про виконання державного бюджету Української Соціалістичної Радянської Республіки за 1925–1926 рік. – Х.: Укфілія Фінвидаву НКФ СРСР, 1927. – 261 с.
229. Звіт Народнього комісаріату фінансів УСРР про виконання державного бюджету Української Соціалістичної Радянської Республіки за 1928–1929 рік. – Х.: Укрфілія Держфінвидаву СРСР, 1930. – 147 с.
230. Финансы Украины. Главнейшие статистические сведения 1922 г. / Под ред. А.Гринштейна. – Х.: Управление Уполнаркомфина РСФСР на Украине, ФЭБ, 1922. – 90 с.
231. Финансы Украины до войны и в 1922-м году. – Х.: ЦСУ УССР, 1924. – 132 с.
232. Финансы Украины. Обзор деятельности НКФ в связи с общим состоянием народного хозяйства УССР / под общ. ред. А.Л.Гринштейна. – Х.: НКФ УССР, 1924. – 144 с.
233. Фінанси України / Загальне ред. члена колегії ЦСУ М.О.Авдієнка. – Х.: ЦСУ УСРР, 1927. – 95 с.
234. Материалы для определения роли Украины в общегосударственном бюджете СССР в 1913, 22–23, 23–24 и 24–25 г.г. – Х.: Издание Укргосплана, 1925. – 81 с.
235. Материалы к характеристике государственного и местного бюджета Украины. – Х.: Неофициальное издание ФЭБ НКФ УССР, 1925. – 97 с.

236. Районовий бюджет України. Виконання за 1923–24 р. та призначення на 1924–25 р. Статистика України. – № 81. – Випуск 1. Серія VI. Статистика фінансів. – Х.: ЦСУ УСРР, 1926. – 39 с.
237. Районный бюджет Украины (1923/24–1924/25 г.г.). – Х.: Изд. НКФ УССР, 1925. – 100 с.
238. Районовий бюджет України. Виконання за 1924–25 р. та призначення на 1925–26 р. Статистика України. – № 121. Том V. – Випуск 2. – Х.: ЦСУ УССР, 1928. – 54 с.
239. Місцеві бюджети України 1927–28 р. Матеріали поспільного обліку, вибіркового обслідування райбюджетів та обліку самооподаткування. Статистика України. – № 183. Серія VI. Том V. – Випуск 6. – Х.: Державне видавництво «Господарство України», 1930. – 55 с.
240. Местные бюджеты РСФСР на 1924–25 бюджетный год. Статистический сборник. – М.: Финиздат НКФ СССР, 1925. – 341 с.
241. Фінанси України 1926–1927 рік. Статистика України.– №150. Серія VI. Статистика фінансів. – Х.: ЦСУ УСРР, 1929. – 96 с.
242. Міські селища УСРР. Збірник статистично-економічних відомостей. Рік перший. – Х.: ЦСУ УСРР, 1929. – 183 с.
243. Комунальне господарство 1928–29 р. Статистика України . – № 205. – Х.: Держвидав «Господарство України», 1931. – 216 с.
244. Открытый архив – 2: Справочник сборников документов, вышедших в свет в отечественных издательствах в 1917–2000 гг. / Автор-составитель И.А.Кондакова. – М.: РОССПЭН, 2005. – 432 с.
245. Комуністична партія України в резолюціях і рішеннях з'їздів, конференцій і пленумів. Т. 1. – К.: Політвидав, 1976. – 1008 с.
246. Коммунистическая партия – вдохновитель и организатор объединительного движения украинского народа за образование СССР. Сборник документов и материалов (издание второе, доп.) / Состав. П.И.Павлюк (рук.), П.П.Бачинский, Л.И.Лозенко, Н.С.Лубянов и др.; ред. кол.:

И.Д.Назаренко (рук.), Н.Р.Доний, В.В.Кузьменко, А.Г.Митюков. – К.: Политиздат Украины, 1972. – 678 с.

247. Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам (1917–1967 гг.). В 5-ти т. – Т.2. / Состав.: К.У.Черненко и М.С.Смиртюков. – М.: Политиздат, 1957. – 797 с.

248. Девятый съезд Коммунистической партии большевиков Украины. Стенографический отчет. – Х.: Изд-во «Пролетарий», 1926. – 397 с.

249. Индустриализация СССР. 1926–1928 гг. Документы и материалы / отв. ред. сбор. В.Е.Полетаев; состав. З.К.Звездин (отв. состав.), М.Ф.Залого, М.И.Куликова, С.Р.Левина и др. – М.: Изд-во «Наука», 1969. – 627 с.

250. Стенограммы заседаний политбюро ЦК РКП(б) – ВКП(б). 1923–1938 гг. В трех т. – Т. 1. 1923–1926 гг. / Ред. совет тома: А.Ю.Ватлин, П.Грегори, Е.Е.Кирилова и др. – М.: РОССПЭН, 2007. – 958 с.

251. Как ломали нэп. Стенограммы пленумов ЦК ВКП(б). 1928–1929 гг. В 5-ти т. – Т.1. Объединенный пленум ЦК и ЦКК ВКП(б), 6–11 апреля 1928 г. / Ред. кол. изд.: В.П.Данилов, О.В.Хлевнюк, А.Ю.Ватлин (отв. ред.) и др. – М.: Международ. Фонд «Демократия», 2000. – 493 с.

252. Как ломали нэп. Стенограммы пленумов ЦК ВКП(б). 1928–1929 гг. В 5-ти т. – Т. 2. Пленум ЦК ВКП(б), 4–12 июля 1928 г. / Ред. кол. изд. В.П.Данилов, О.В.Хлевнюк, А.Ю.Ватлин (отв. ред.) и др. – М.: Международ. Фонд «Демократия», 2000. – 718 с.

253. Как ломали нэп. Стенограммы пленумов ЦК ВКП(б). 1928–1929 гг. В 5-ти т. – Т.3. Пленум ЦК ВКП(б), 16–24 ноября 1928 г. / Под общ. ред. акад. А.Н.Яковлева; ред.кол. издания: В.П.Данилов, О.В.Хлевнюк, А.Ю.Ватлин (отв. ред.). – М.: МФД, 2000. – 662 с

254. Как ломали нэп. Стенограммы пленумов ЦК ВКП (б). 1928–1929. В 5-ти т. – Т. 4. Объединенный пленум ЦК и ЦКК ВКП(б), 16–23 апреля 1929 г. / Ред кол. т.: В.П.Данилов, А.Ю.Ватлин, О.В.Хлевнюк (отв. ред.) и др. – М.: МФД, 2000. – 767 с.

255. Как ломали нэп. Стенограммы пленумов ЦК ВКП(б). 1928–1929. В 5-ти т. – Т.5. Пленум ЦК ВКП(б), 16–17 ноября 1929 г. / Ред кол. тома: В.П.Данилов, О.В.Хлевнюк (отв. ред.), М.С.Астахова, Г.В.Горская. – М.: МФД, 2000. – 703 с.
256. Головка В.В. Історіографія кризи історичної науки. Український контекст / В.В.Головка. – К.: Ін-т історії України НАН України, 2003. – 227 с.
257. Колісник І. Історіографічний дискурс в Україні: реалії і прогнози / І.Колісник // Сучасна українська історіографія: проблеми методології та термінології. Матеріали Всеукр. науково-методологічного семінару (Київ, 17 червня 2004 р.). – К., 2005. – С. 12–18.
258. Ковальченко И.Д. Методы исторического исследования / И.Д.Ковальченко. – М.: «Наука», 1987. – 316 с.
259. Енциклопедія історії України: У 10 т. / Редкол.: В.А.Смолій (голова) та ін. – Т.6. – К.: Наукова думка, 2009. – 772 с.
260. Ковальченко И.Д. Социально-экономический строй помещичьего хозяйства Европейской России в эпоху капитализма / И.Д.Ковальченко, И.Б.Селунская, Б.М.Литваков. – М.: Изд-во «Наука», 1982. – 265 с.
261. Верменич Я. Поняття «регіональна історія» як структурна модель територіальних досліджень / Я.Верменич // Регіональна історія України. Випуск 2. – К.: Ін-т історії України НАН України, 2008. – С. 9–29.
262. Чеберяко О.В. Міжбюджетні відносини в умовах державного унітаризму України / О.В.Чеберяко – К.: Світогляд, 2004. – 190 с.
263. Гимпельсон Е.Г. НЭП и советская политическая система. 20-е годы / Е.Г.Гимпельсон. – М.: ИРИ РАН, 2000. – 437 с.
264. Волковинський В.М. Християн Раковський: Політичний портрет / В.М.Волковинський, С.В. Кульчицький. – К.: Політвидав України, 1990. – 266 с.
265. Конт Ф. Революция и дипломатия. Документальная повесть о Християне Раковском / Ф.Конт. – М.: «Международные отношения», 1991. – 384 с.
266. Поречин Г. Советские республики в их взаимоотношениях / Г.Поречин. – Минск, 1922. – 34 с.

267. Давид Альберт Яковлевич // ЦДАВО України. – Ф. 30. – Оп. 3. – Спр. 1485. – 6 арк.
268. Матеріали про порядок складання, розгляду, затвердження й виконання кошторисів на 1922 р. (декрет, протокол, інструкції, правила, відомості), 23 березня 1922 р. – 2 січня 1922 р. // ЦДАВО України. – Ф. 30. – Оп. 1. – Спр. 470. – 44 арк.
269. Основной закон (Конституция) Союза Советских Социалистических республик. – М., 1924. – 32 с.
270. Гринштейн А. Величина нашего бюджета и национальный доход / А.Гринштейн // Финансовый бюллетень. – 1924. – № 1. – С. 6–8.
271. Проф. А.А.Раевский. Госбюджет Украины в 1924–25 году / А.А.Раевский // Финансовый бюллетень. – 1924. – № 1. – С. 10–12.
272. О внесении поправок в действующие Временные Правила о составлении смет и росписи расходов от 21 –VIII –1923 г. // Финансовый бюллетень. – 1924. – № 16. – С. 31–32.
273. Пояснювальна записка Наркомфіну УРСР до проекту державного розпису прибутків і видатків УРСР на 1925/26 р., 1929 р. // ЦДАВО України. – Ф. 1. – Оп. 2. – Спр. 3292. – 215 арк.
274. О порядке применения по УССР распоряжений НКФ РСФСР // Финансовый бюллетень. – 1924. – № 12. – С. 38–42.
275. Местные бюджеты РСФСР на 1924–25 бюджетный год. Статистический сборник. – М.: Фин. изд-во НКФ СССР, 1925. – 341 с.
276. О финансовом положении СССР. Доклад наркома финансов СССР Г.Я.Сокольникова // Известия. – 1924. – 22 октября
277. Постановления законодательных органов // Финансовый бюллетень. – 1924. – № 3. – С.33–40.
278. Раевский А.А. Госбюджет Украины в 1924–25 году / А.А.Раевский // Финансовый бюллетень. – 1924. – № 1. – С. 10–12.

279. Год работы правительства СССР (материалы к отчету за 1924–25 бюджетный год) / под общ. ред. Н.П.Горбунова и А.В.Стоклицкого. – М.,1926. – С.79–85.
280. 2-ое Всесоюзное финансовое совещание // Финансовый бюллетень. – 1925. – № 16–17. – С. 41–56.
281. ЗУ України. – 1924. – № 47. – Арт. 200.
282. Третья сессия Всеукраинского ЦИК VIII созыва, 8–12 октября 1924 г. – Харьков, 1924. – С.117–121.
283. ЗУ України. – 1924. – № 47. – Арт. 281.
284. ЗУ України. – 1925. – № 77. – Арт. 442.
285. Положення та постанови Президії ЦВК СРСР, протоколи та виписки з протоколів засідань бюджетних комісій ЦВК СРСР і ВУЦВК'у про складання бюджетів СРСР і УРСР, 25 вересня 1925 р. – 9 липня 1927 р. // ЦДАВО України. – Ф.1. – Оп.2. – Спр. 3285. – 238 арк.
286. Матеріали про складання і виконання бюджету УРСР в 1925/1926 р. (постанови, виписи з протоколів, плани, доповідні записки), 24 січня 1925 р. – 26 липня 1927 р. // ЦДАВО України. – Ф. 1. – Оп. 2. – Спр. 3290. – 213 арк.
287. Проект положения о бюджетных правах Союза Советских Социалистических Республик и входящих в его состав союзных республик / в редакции правительства УССР. – Харьков, 1926. – 25 с.
288. Постанови ЦВК і РНК СРСР та УРСР про порядок роботи бюджетних комісій ЦВК СРСР і УРСР та губернських, окружних і районних бюджетних комісій. Плани робіт президії і секретаріату Бюджетної комісії ВУЦВК'у на 1926/ 27 і 1927/28 р., липень 1927 р. – 27 червня 1926 р. // ЦДАВО України. – Ф. 1. – Оп. 3. – Спр. 2571. – 48 арк.
289. ЗУ України. – 1922. – № 1. – Арт. 11.
290. ЗУ України. – 1922. – № 2. – Арт. 39.
291. Протоколи та стенограми пленумів губкомів. Листування з губвиконкомами про надсилку представників до Бюджетної комісії при

- ВУЦВК'у та списки членів Бюджетної комісії, 3 липня – 20 вересня 1924 р., // ЦДАВО України. – Ф. 1. – Оп. 1. – Спр. 1881. – 253 арк.
292. Протоколи засідань Бюджетної комісії ВУЦВК'у. Копії, 25 серпня – 29 вересня 1923 р. // ЦДАВО України. – Ф. 1. – Оп. 1. – Спр. 1134. – 46 арк.
293. Протоколи засідань Бюджетної комісії ВУЦВК'у і матеріали до них, 7 жовтня 1924 р. – 18 вересня 1925 р. // ЦДАВО України. – Ф. 1. – Оп. 1. – Спр. 1879. – 52 арк.
294. ЗУ України. – 1924. – № 50. – Арт. 302.
295. Матеріали про організацію роботи Бюджетної комісії при ВУЦВК'у і орієнтовний розподіл державного бюджету України між наркоматами на 1924/25 р. (постанови, протоколи, пояснювальна записка та інш.), 1 грудня 1924 р. – 7 лютого 1925 р. // ЦДАВО України. – Ф. 1. – Оп. 2. – Спр. 1882. – 123 арк.
296. Постанова 2-ї сесії ЦВК СРСР III-го скликання про затвердження положення про бюджетні права СРСР і союзних республік, постанови та виписи з протоколів засідань ВУЦВК'у про порядок складання і виконання бюджету і про організацію роботи Бюджетної комісії ВУЦВК'у, 9 вересня 1925 р. – 4 листопада 1927 р., // ЦДАВО України. – Ф. 1. – Оп. 2. – Спр. 3286. – 59 арк.
297. Дорошко М.С. Номенклатура: керівна верхівка радянської України (1917 – 1938 рр.): Монографія / М.С.Дорошко. – К.: Ніка-Центр, 2008. – 368 с.
298. Виговський М.Ю. Номенклатура системи освіти в УСРР 1920–1930-х років: соціальне походження, персональний склад та функції / М.Ю.Виговський. – К.: «Генеза», 2005. – 307 с.
299. Фролов М.О. Компартійно-радянська еліта в Україні: особливості існування та функціонування в 1923–1928 рр. / М.О.Фролов. – Запоріжжя: Прем'єр, 2004. – 800 с.
300. Протоколи (копії) і виписи з протоколів засідань ЦВК СРСР, президії і пленуму Бюджетної комісії ВУЦВКУ. Циркуляр ЦВК СРСР про збільшення волосних (районних) бюджетів передбаченого арт.36 п. «а» «Тимчасового положення про місцеві фінанси» за рахунок відрахувань від державного

промислового податку. Кошториси на утримання Бюджетної комісії при ВУЦВК'у та пояснювальна записка про кошториси, 12 жовтня 1925 р.– 23 листопада 1926 р. // ЦДАВО України. – Ф. 1. – Оп. 2. – Спр. 3284. – 66 арк.

301. Матеріали про організацію роботи Бюджетної комісії при ВУЦВК'у, про складання та виконання держбюджету України (постанови, протоколи, плани, звіти, відомості, листування), 3 жовтня 1925 р.– 4 березня 1927 р. // ЦДАВО України. – Ф. 1. – Оп. 2. – Спр. 3295. – 187 арк.

302. ЗУ України. – 1926. – № 7–8. – Арт. 61.

303. ЗУ України. – 1926. – № 7–8. – Арт. 62.

304. ЗУ України. – 1926. – Арт. 60.

305. Матеріали про складання республіканського та місцевих бюджетів України (постанови, положення, виписи з протоколів), 9 вересня 1926 р. – січень 1927 р. // ЦДАВО України. – Ф. 1. – Оп. 2. – Спр. 3289. – 127 арк.

306. ЗУ України. – 1926. – № 38. – Арт. 274.

307. ЗУ України. – 1924. – № 45. – Арт. 276.

308. Протоколи засідань президії Бюджетної комісії при ВУЦВК'у (оригінали) та матеріали до протоколів, 15 лютого 1925 р. – 3 вересня 1928 р. // ЦДАВО України. – Ф. 1. – Оп. 2. – Спр. 3300. – 163 арк.

309. Матеріали про роботу Бюджетної комісії ВУЦВК'у (протоколи, виписки з протоколу, доповідні записки, списки її членів). Листування з НКФ УРСР, місцевими органами з питань фінансування, 27 червня 1929 р. – 19 грудня 1930 р. // ЦДАВО України. – Ф. 1. – Оп. 5. – Спр. 882. – 202 арк.

310. ЗУ України. – 1922. – № 34. – Арт. 526.

311. Тимчасове Положення про місцеві фінанси // Вісті ВУЦВК. – 1924. – 17 жовтня

312. ЗУ України. – 1926. – № 1. – Арт. 1.

313. ЗУ України. – 1924. – № 37–38. – Арт. 249.

314. Стенограма 1-ої сесії Пленуму Бюджетної комісії при ВУЦВК'у, 12–15 вересня 1925 р. // ЦДАВО України. – Ф. 1. – Оп. 2. – Спр. 3297. – 129 арк.

315. Стенограми Пленуму та засідань президії Бюджетної комісії при ВУЦВК'у, 12–17 жовтня 1925 р. // ЦДАВО України. – Ф. 1. – Оп. 2. – Спр. 3298. – 89 арк.
316. Протоколи засідань КРК господарчих підприємств та радгоспів ВУЦВК'у. Копії, 27 квітня 1924 р. – 28 вересня 1925 р. // ЦДАВО України. – Ф. 1. – Оп. 2. – Спр. 2572. – 134 арк.
317. Відомості нарахування зарплати співробітникам ВУЦВК'у за жовтень 1924 р. // ЦДАВО України. – Ф. 1. – Оп. 2. – Спр. 2573. – 25 арк.
318. Постанова 2-ї сесії ВУЦВКу' про державний бюджет УРСР на 1929/30 р. Постанови та протоколи засідань Бюджетної комісії ВУЦВК'у, 13 листопада – 25 листопада 1924 р. // ЦДАВО України. – Ф. 30. – Оп. 2. – Спр. 4821. – 23 арк.
319. Протоколи засідань підкомісій Бюджетної комісії ВУЦВК'у, 12 листопада – 24 листопада 1929 р. // ЦДАВО України. – Ф. 30. – Оп. 2. – Спр. 4826. – 84 арк.
320. Стенограми промов на пленумі Бюджетної комісії ВУЦВК'у, 10 листопада 1929 р. // ЦДАВО України. – Ф. 1. – Оп. 5. – Спр. 873. – 69 арк.
321. Постанови РПО СРСР, виписки з протоколів засідань Укрекономнаради, протоколи засідань комісії при Управлінні держприбутків Наркомфіну УРСР та доповідь останнього про стан роботи «Сільського господаря» за 1926/27 рік і перспективи розвитку на 1927/28 р., 25 лютого – 22 грудня 1927 р. // ЦДАВО України). – Ф. 30. – Оп. 2. – Спр. 492. – Арк. 3.
322. Листування з Наркомторгом УРСР про порядок відкриття та діяльність млинарсько-круп'яних підприємств, 3 жовтня 1927 р. – 17 вересня 1928 р. // ЦДАВО України. – Ф. 30. – Оп. 2. – Спр. 473. – 43 арк.
323. Накази Бюджетного управління Наркомфіну УРСР. Відомості губернських фінвідділів про наявність та облік худцінних речей та реалізацію малоцінних речей, 21 липня 1922 р. – 5 листопада 1923 р. // ЦДАВО України. – Ф. 30. – Оп. 1. – Спр. 459. – 70 арк.
324. Протоколи засідань Комісії по обслідуванню губернських фінвідділів (оригінали) та матеріали до них, звіт бюджетного управління Наркомфіну УРСР про діяльність інспекторської частини за 1922/

- 23 р., 10 листопада 1922 р. – 29 жовтня 1923 р. // ЦДАВО України. – Ф. 30. – Оп. 1. – Спр. 463. – 103 арк.
325. Перекрестов Константин Дмитриевич // ЦДАВО України. – Ф. 30. – Оп. 3. – Спр. 4522. – 23 арк.
326. Звіт Київського губернського фінвідділу про діяльність, фінансово-економічний огляд і відомість про надходження податків і прибутків по губерніях за вересень, жовтень і перше півріччя 1924/25 р. // ЦДАВО України. – Ф. 30. – Оп. 1. – Спр. 1914. – 5 арк.
327. Протоколи засідань міжвідомчої бюджетної наради при Наркомфіні УРСР (копії) і матеріали до них, 18 липня – 16 вересня 1924 р. // ЦДАВО України. – Ф. 30. – Оп. 1. – Спр. 1892. – 524 арк.
328. Матеріали до доповідей Наркомфіну УРСР про його діяльність та виконання державного бюджету УРСР за 1924/25 р. (доповідні і службові записки, таблиці, довідки), 19 грудня 1924 р. – 19 січня 1926 р. // ЦДАВО України. – Ф. 30. – Оп. 1. – Спр. 1971. – 180 арк.
329. Кузнєцов Степан Матвеевич // ЦДАВО України. – Ф. 30. – Оп. 3. – Спр. 3099. – 12 арк.
330. ЗУ України. – 1926. – № 10–11. – Арт. 82.
331. Офіційний бюлетень Наркомфіну УСРР. – 1926. – № 13. – С. 27–29.
332. Офіційний бюлетень Наркомфіну УСРР. – 1926. – № 17. – С. 25–28.
333. Офіційний бюлетень Наркомфіну УСРР. – 1927. – № 34. – С. 15–17.
334. Офіційний бюлетень Наркомфіну УСРР. – 1927. – № 67. – С. 8–10.
335. Офіційний бюлетень Наркомфіну УСРР. – 1928. – № 2. – С. 11–12.
336. Куценко Василий Фомич // ЦДАВО України. – Ф. 30. – Оп. 3. – Спр. 3226. – 8 арк.
337. Храмов Владимир Иванович // ЦДАВО України. – Ф. 30. – Оп. 3. – Спр. 6519. – 18 арк.
338. Гринштейн Абрам Львович // ЦДАВО України. – Ф. 30. – Оп. 3. – Спр. 1382. – 24 арк.

339. Боев Арсений Федотович // ЦДАВО України. – Ф.30. – Оп. 3. – Спр. 513. – Арк.4.
340. Огляд діяльності бюджетного управління Наркомфіну УРСР за перше півріччя 1926/27 р., 1927 р. // ЦДАВО України. – Ф. 30. – Оп. 2. – Спр. 577. – 37 арк.
341. Офіційний бюлетень Наркомфіну УСРР. – 1928. – № 21. – С. 12–13.
342. Матеріали про діяльність бюджетного управління Наркомфіну УРСР за 1927/28 р. (протоколи, плани, службові записки, відомості), 25 вересня 1927 р. – 10 вересня 1928 р. // ЦДАВО України. – Ф. 30. – Оп. 2. – Спр. 551. – 110 арк.
343. Офіційний бюлетень Наркомфіну УСРР. – 1928. – № 7. – С. 21–22.
344. Протоколи наради відповідальних робітників Наркомфіну УРСР від 26 квітня 1929 р. про складання бюджету на 1929/30 р. // ЦДАВО України. – Ф. 30. – Оп. 2. – Спр. 4833. – 51 арк.
345. Пятая годовщина // Финансовый вестник. – 1922. – № 7–8. – С. 1–4.
346. Національна політика радянської влади / Збірка з передмовою Х.Г.Раковського. – Х.: Кооп. вид-во «Гарт», 1923. – С. 37.
347. Радянський апарат УСРР: Перепис особистого складу на 1 жовтня 1929 р. – Х.: ЦСУ УСРР, 1929. – 214 с.
348. ЗУ України. – 1924. – № 18. – Арт. 157.
349. Вестник ЦИК, СНК и СТО СССР. – 1923. – № 2. – Ст. 52.
350. Собрание законов СССР. – 1926. – отд. 2. – № 3. – Ст. 16.
351. Документы об обследовании структуры и штатов Наркомфина УССР и его губотделов (постановления, положения, протоколы, докладные записки и объяснительные записки, штаты, сведения, переписка), 18 августа 1924 г. 11 мая 1925 г. // ЦДАВО України. – Ф. 539. – Оп. 2. – Спр. 456. – 238 арк.
352. Документы о рассмотрении, изменении и утверждении структуры и штатов органов учреждений и организаций Наркомфина УССР и подведомственных ему органов и организаций, 25 мая 1925 г. – 11 июля 1926 г. // ЦДАВО України. – Ф. 539. – Оп. 3. – Спр. 1157. – 153 арк.

353. Лозицький В. Політбюро ЦК Компартії України: історія, особи, стосунки (1918–1991) / В.С.Лозицький. – К.: Генеза, 2005. – 368 с.: іл.
354. Постанови, положення ЦВК, Раднаркому СРСР про зміни Положення про бюджетні права Союзу РСР і союзних республік, надіслані для висновків, 31 травня – 12 липня 1929 р. // ЦДАВО України. – Ф. 30. – Оп. 2. – Спр. 4813. – 234 арк.
355. Туркевич Леонид Владимирович // ЦДАВО України. – Ф. 30. – Оп. 3 – Спр. 6204. – арк.7.
356. Стенограми засідань фінансово-економічного бюро по доповідях його референтів –економістів про виконання державного бюджету УРСР за 1924/25 р., бюджетні взаємовідносини між СРСР і союзними республіками та з питань оподаткування, 10 квітня – 31 травня 1926 р. // ЦДАВО України. – Ф. 30. – Оп. 1. – Спр. 6264. – 217 арк.
357. Настасевич Марьян Викентьевич // ЦДАВО України. – Ф. 30. – Оп. 3. – Спр. 4139. – 4 арк.
358. Меламедовский Яков Маркович // ЦДАВО України. – Ф. 30. – Оп. 3. – Спр. 3884. – 22 арк.
359. Каттель Михаил Абрамович // ЦДАВО України. – Ф.30. – Оп. 3. – Спр. 2347. – 38 арк.
360. Верстюк В.Ф. Діячі Української Центральної Ради: Біографічний довідник / В.Ф.Верстюк, Т.С.Осташко. – К.,1998. – С.146–147.
361. Стенограма засідання пленуму Бюджетної комісії ВУЦВК'у (в 2-х томах), том 1-й, 15–16 жовтня 1928 р. // ЦДАВО України. – Ф. 1. – Оп. 4. – Спр. 1033. – 160 арк.
362. Выссылка вместо расстрела. Депортация интеллигенции в документах ВЧК-ГПУ. 1921–1923 / Состав., вступ. ст. В.Г.Макаров, В.С.Христофоров. – М.: Русский путь, 2005. – 544 с., ил.
363. Боголепов М. Бюджет на сессии Цика / М.Боголепов // Экономическое обозрение. – 1927. – № 3. – С. 5–13.

364. Боголепов М. Бюджетный план / М.Боголепов // Экономическое обозрение. – 1928. – № 11. – С.17–25.
365. Волобуєв Мих. До проблеми української економіки / Мих.Волобуєв // Більшовик України. – 1928. – № 3. – С. 42–63.
366. Гринько Гр. Западный упор СССР / Г.Гринько // Хозяйство Украины. – 1925. – № 10. – С. 3–8.
367. Порш М. Україна в державному бюджеті Росії / М.Порш. – Катеринослав, 1918. – 32 с.
368. Мальців П. Україна в державному бюджеті Росії / П.Мальців. – Лубни, 1917. – 43 с.
369. Чеберяко О.В. Міжбюджетні відносини в умовах державного унітаризму України / О.В.Чеберяко. – К.: Світогляд, 2004. – 190 с.
370. Гуцало Л.В. Національно-територіальне районування в УСРР (20–30-ті роки ХХ ст.): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. іст. наук по спец.: 07.00.05 «етнологія» / Київський нац. ун-т імені Тараса Шевченка. – К., 2007. – 16 с.
371. Шабельников В.І. Реформування адміністративно-територіального устрою України (1917– червень 1941 рр.): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. іст. наук по спец. 07.00.01 – історія України / НАН України, Ін-т історії України. – К., 2011. – 20 с.
372. Сагач О. Зміни в адміністративно-територіальному поділі УСРР на початку ХХ ст. / О.Сагач // Регіональна історія України. Збірник наукових статей. Випуск 4. – К., 2010. – С. 158–170.
373. Хроника социалистического строительства на Украине 1921–1925 / Авторы-состав. С.А.Кокин, В.И.Марочко, О.Н.Мовчан. – К.: Наукова думка, 1989. – 189 с.
374. СУ України. – 1922. – № 44. – Ст. 655.
375. ЗУ України. – 1924. – № 21/22. – Арт. 184.
376. ЗУ України. – 1925. – Відділ 1. – № 6/7. – Арт. 49.
377. ЗУ України. – 1925. – Відділ 1. – № 29/30. – Арт. 233.

378. ЗУ України. – 1925. – № 45/46. – Арт. 300.
379. ЗУ України. – 1925. – № 68/69. – Арт. 392.
380. ЗУ України. 1925. – № 66. – Арт. 375.
381. Кошториси витрат Наркомфіну УРСР на 1926/27 р., 1926 р. // ЦДАВО України. – Ф. 1. – Оп. 3. – Спр. 733. – 252 арк.
382. Мінаєв С. Наслідки всесоюзного перепису 1926 р. на Україні. Населення України. Міський житловий фонд / С.Мінаєв. – Х.: Господарство України, 1928. – 253 с.
383. Про ліквідацію округ та перехід на двоступеневу систему управління // Вісті ВУЦВК. – 1930. – 3 вересня
384. Доклады, сводные ведомости Народного комиссариата финансов УССР в ЦК КП(б)У о государственных доходах и расходах Украины на 1924 – 1925 бюджетный год, исполнении сметных ассигнований секретариата ЦК КП(б)У и губкомами партии, проведении денежной реформы, контингенте единого сельскохозяйственного налога и др. вопросам, 13 февраля 1924 г. – 11 февраля 1925 г. // ЦДАГО України. – Ф. 1. – Оп. 20. – Спр.1889. – 145 арк.
385. Кейнс Дж.-М. Трактат о денежной реформе / Дж.-М.Кейнс. – М.: Изд-во «Экономическая жизнь», 1925. – 108 с.
386. Яснопольский Л. Эмиссия в 1921/22 – 1922/23 г. / Л.Яснопольский // Хозяйство Украины. – 1923. – № 1. – С. 2–3.
387. Яснопольский Л. Новая фаза нашей эмиссии / Л.Яснопольский // Хазяйство Украины. – 1923. – № 3. – С. 1–4.
388. Новицкий А. Роль эмиссии в государственном бюджете / А.Новицкий // Финансовый бюллетень. – 1923. – № 4. – С. 1–4.
389. Соболев М.Н. Система нашего денежного обращения и ее завершение / М.Н.Соболев // Хазяйство Украины. – 1925. – № 3–4. – С. 21–29.
390. Сокольников Г.Я. Гарантированный рубль // Экономическая жизнь. – 1922. – 6 января
391. Фихман Б. Денежное обращение в январе–феврале 1924 г. / Б.Фихман // Экономическое обозрение. – 1924. – № 7. – С.55–62.

392. Сигал Б.В. Денежное обращение на Украинре в 1924–25 году / Б.В.Сигал // Экономический бюлетень. – 1925. – № 10–11. – С. 14–19.
393. Стецкий А. Завершение денежной реформы / А.Стецкий // Большевик. – 1924. – № 4–5. – С. 32–41.
394. Дербер П. Наша золотопромышленность / П.Дербер // Экономическое обозрение. – 1924. – № 13. – С. 61–67.
395. О мерах к поднятию государственной и частной золотопромышленности. Постановление СНК СССР от 23 сентября 1924 г. // Известия. – 1924. – 6 ноября.
396. Звіти Подільського губернського фінвідділу про його діяльність за липень – листопад 1923 р. та матеріали до них, 25 серпня – 17 грудня 1923 р. // ЦДАВО України. – Ф. 30. – Оп. 1. – Спр. 897. – 229 арк.
397. Брошура ЦСУ УСРР «Приватний капітал в народному господарстві України» (на правах рукопису), 1928 р. // ЦДАВО України. – Ф. 2623. – Оп. 1. – Спр. 3307. – 105 арк.
398. Доповідь ЦСУ УРСР про наявність приватного капіталу в промисловості України, квітень – жовтень 1928 р. // ЦДАВО України. – Ф. 337. – Оп. 1. – Спр. 6707. – 106 арк.
399. ЗУ України. – 1922. – № 26. – Арт. 576.
400. ЗУ України. – 1922. – № 1. – Арт. 13.
401. ЗУ України. – 1922. – № 3. – Арт. 37.
402. ЗУ України. – 1922. – № 3. – Арт. 36.
403. ЗУ України. – 1922. – № 3. – Арт. 57.
404. ЗУ України. – 1922. – №29. –Арт. 452.
405. ЗУ України. – 1922. – № 29. – Арт. 456.
406. ЗУ України. – 1922. – № 34. – Арт. 534.
407. ЗУ України. – 1922. – № 43. – Арт. 626.
408. ЗУ України. –1923. – № 4. – Арт. 67.
409. ЗУ України. – 1923. – № 25. – Арт. 376.
410. ЗУ України. 1923. – № 25. – Арт. 373.

411. Вопросы финансовой политики на второй сессии ВУЦИК // Финансовый вестник. – 1922. – № 1–2. – С. 34–36.
412. Матеріали про організацію роботи бюджетної комісії при ВУЦВК'у і орієнтовний розподіл державного бюджету України між наркоматами на 1924/25 р. (постанови, протоколи, пояснювальні записки та інш.), 1 грудня 1924 р. – 7 лютого 1925 р. // ЦДАВО України. – Ф. 1. – Оп. 2. – Спр. 1882. – 123 арк.
413. Матеріали про організацію і роботу Бюджетної комісії при ВУЦВК'у та про стан бюджету України (постанови, протоколи, звіти, відомості), 10 вересня 1925 р. – липень 1927 р. // ЦДАВО України. Ф. 1. – Оп. 2. – Спр. 3294. – 245 арк.
414. Офіційний бюлетень Наркомфіну УСРР. – 1926. – № 2. – С. 11–12.
415. Офіційний бюлетень Наркомфіну УСРР. – 1926. – № 12. – С. 68–69.
416. Офіційний бюлетень Наркомфіну УСРР. – 1926. – № 24. – С. 25.
417. Офіційний бюлетень Наркомфіну УСРР. – 1927. – № 30. – С. 17–18.
418. Офіційний бюлетень Наркомфіну. – 1927. – № 46. – С. 11–14.
419. Офіційний бюлетень Наркомфіну УСРР. – 1927. – № 79. – С. 9–10.
420. Офіційний бюлетень Наркомфіну УСРР. – 1927. – № 96. – С. 15.
421. ЗУ України. – 1927. – № 6. – Арт. 34.
422. СЗ СРСР. – 1926. – № 31. – Ст. 199.
423. Жилкин С. Налоги на Украине / С.Жилкин // Финансовый вестник. – 1923. – № 1. – С. 20–23.
424. Краткая сводка о доходах и расходах по местным бюджетам губерний Украины // Финансовый вестник. – 1923. – № 1. – С. 17–19.
425. Местный бюджет Украины 1914 и 1922–1923 года // Финансовый бюллетень. – 1923. – № 5–6. – С. 23–26.
426. Матеріали про складання державного бюджету УРСР на 1925/26 і 1926/27 р. (витяги з протоколів, пояснювальна записка, відомості), 1924 р. – 15 серпня 1926 р. // ЦДАВО України. – Ф. 1. – Оп. 2. – Спр. 1883. – 140 арк.
427. Україна. Статистичний щорічник 1929. – Х.: ЦСУ УСРР, 1929. – 149 с.
428. Головні показники місцевого бюджету УРСР за 1926/27 р. та 1927/28 р. // ЦДАВО України. – Ф. 1. – Оп. 3. – Спр. 2593. – 105 арк.

429. Доповідь Наркомфіну УРСР про виконання місцевого бюджету України на 1928/29 р. та план на 1929/30 р. і матеріали до них, травень 1930 р. // ЦДАВО України. – Ф. 1. – Оп. 5. – Спр. 895. – 46 арк.
430. Голод 1932-1933 років в Україні: причини та наслідки / Відп.ред. В.М.Литвин; Голова ред. ради В.А.Смолій / С.І.Білокінь, О.М.Веселова, Т.В.Веронська та ін. – К.: Наукова думка, 2003. – 886 с.
431. Історія українського селянства: нариси в 2-х т. – Т. 2. – / Ред. рада: В.М.Литвин. – К.: Наукова думка, 2006. – 652 с.
432. Постановления бюро Екатеринославского, Киевского и Одесского губкомов КП(б)У о финансово-налоговой работе в губерниях. Протоколы совещаний комиссии Народного комиссариата финансов УССР и работников губернских финансовых отделов, 2 декабря 1922 г. – 11 декабря 1922 г. // ЦДАГО України. – Ф. 1. – Оп. 20. – Спр.1015. – 75 арк.
433. СУ Украины. – 1921. – № 20. – Ст. 576.
434. Гринштейн А. Местный бюджет на Украине (Итоги и перспективы) // Финансовый вестник. – 1923. – № 9. – С. 11–14.
435. Доклад украинского правительства в Президиуме ЦИК СССР // Известия. – 1924. – 11 декабря.
436. Киевский местный бюджет // Финансовый вестник. – 1922. – № 5–6. – С. 74–76.
437. Протоколи засідань Волинської губернської бюджетної комісії. Копії., 25 жовтня – 29 листопада 1923 р. // ЦДАВО України. – Ф. 1. – Оп. 2. – Спр. 1161. – 48 арк.
438. Протокол засідання бюджетної комісії при ВУЦВК'у від 3 січня 1924 р. (копія). Відомості прибутків та видатків місцевих бюджетів Волинської, Донецької, Полтавської та Чернігівської губерній на 1923/24 р., 3 січня – 11 лютого 1924 р. // ЦДАВО України. – Ф. 1. – Оп. 2. – Спр. 1878. – 65 арк.
439. Храмов В. Народное образование в местном бюджете Украины в 1923/24 году / В.Храмов // Финансовый бюллетень. – 1924. – № 24. – С. 1–3.

440. Документы о планировании работы Наркомфина УССР (протоколы, план, отчет, ведомости, сведения, переписка), 26 ноября 1926 г. – 26 сентября 1927 г. // ЦДАВО України. – Ф. 539. – Оп. 4. – Спр. 1785. – 191 арк.
441. Местные финансы // Финансовый бюллетень. – 1924. – № 40. – С.31–32.
442. Висновки Наркомфіну УРСР по бюджету Дніпропетровського округу, 1929 р. // ЦДАВО України. – Ф. 1. – Оп. 5. – Спр. 957. – 26 арк.
443. Висновки Наркомфіну УРСР по бюджету Одеського округу, 24 травня 1929 р. // ЦДАВО України. – Ф. 1. – Оп. 5. – Спр. 975. – 14 арк.
444. Висновки Наркомфіну УРСР по бюджету Сталінського округу, 1929 р. // ЦДАВО України. – Ф. 1. – Оп. 5. – Спр. 981. – 9 арк.
445. Висновки Наркомфіну УРСР по бюджету Старобільського округу, 28 лютого 1929 р. // ЦДАВО України. – Ф. 1. – Оп. 5. – Спр. 982. – 7 арк.
446. Селянські бюджети України (Монографічне обслідування селянських бюджетів за 1924 –25 господарчий рік). Статистика України. – №115. Серія 2. Сільсько-господарська статистика. – Випуск 3. – Харків: ЦСУ УСРР, 1927. – XXV, 89 с.
447. Бюджеты работников і службовців в 1926 р. Статистика України. – № 167. Серія X. Статистика праці. –Вип.2. – Харків: ЦСУ УСРР, 1929. – 181 с.
448. Верменич Я. Історична локалістика у пошуках дослідницького об'єкта: міська і сільська історії // Регіональна історія України. Збірник наукових статей / Голов. ред. В. Смолій; відп. ред. Я.Верменич. – Випуск 4. – К.: І-нт історії України НАН України, 2010. – С. 9–27.
449. Архипова С. Адміністративно – територіальні поділи Києва в ХХ ст. // Регіональна історія України. Збірник наукових статей / Голов. ред. В. Смолій; відп. ред. Я.Верменич. – Випуск 4. – К., 2010. – С. 177–193.
450. Араловец Н.А. Городская семья в России 1897–1926 гг. Историко-демографический аспект / Н.А.Араловец. – М.: ИРИ РАН, 2003. – 232 с.
451. Доклад украинского правительства в президиуме ЦИК СССР // Известия. – 1924. – 11 грудня.

452. Итоги Всесоюзной городской переписи 1923 г. Часть I. Общие предварительные сведения о городах и их населении. – М.: ГИЗ, 1924. – 237 с.
453. Київ та його околиця в історії і пам'ятках / Під ред. голови секції акад. Михайла Грушевського. – К.: ДВУ, 1926. – 508 с.
454. Об установлении объемов отдельных бюджетных единиц по местному бюджету на 1924 – 25 год // Финансовый бюллетень. – 1924. – № 44. – С. 36–37.
455. Постанови, циркуляри та інструкції Раднаркому СРСР, Наркомфіну РСФРР та місцевий бюджет, грудень 1921 р. – 13 вересня 1922 р. // ЦДАВО України. – Ф. 30. – Оп. 1. – Спр. 282. – 220 арк.
456. Тезисы по районному бюджету // Финансовый бюллетень. – 1924. – № 12. – С. 9–12.
457. Схема крайних ежемесячных сведений ГФО НКФину по обще-организационным вопросам деятельности органов местных финансов // Финансовый бюллетень. – 1924. – № 13. – С. 24–25.
458. Местные финансы // Финансовый бюллетень. – 1924. – № 16. – С. 32–35.
459. О порядке составления смет местных доходов и расходов на 1924–25 бюджетный год // Финансовый бюллетень. – 1924. – № 44. – С. 28–32.
460. Об установлении объемов отдельных бюджетных единиц // Финансовый бюллетень. – 1924. – № 44. – С. 35–44.
461. Известия. – 1924. – 31 августа
462. О мерах борьбы с незаконными сборами с населения // Финансовый бюллетень. – 1924. – № 4. – С. 45–46.
463. Сосновый Т. Больше самостоятельности местам // Финансовый бюллетень. – 1926. – № 7–8. – С. 21–22.
464. Шевченківщина. Статистичний щорічник. – Черкаси: ЦСУ УСРР, 1928. – 217 с.
465. ЗУ України. – 1926. – № 36. – Арт. 268.

466. Висновки Наркомфіну УРСР по бюджету Маріупольського округу на 1928/29 р., 30 квітня 1929 р. // ЦДАВО України. – Ф. 1. – Оп. 5. – Спр. 962. – 11 арк.
467. Висновки Наркомфіну УРСР по бюджету Вінницького округу, 1929 р. // ЦДАВО України. Ф. 1. – Оп. 5. – Спр. 954. – 7 арк.
468. СУ України. – 1923. – № 28. – Ст. 28.
469. Калініченко В.В. Селянське господарство України в період непу: Історико-економічне дослідження / В.В.Калініченко. – Х.: Основа, 1997. – 400 с.
470. Офіційний Бюлетень Наркомфіну УСРР. – 1927. – № 72. – С.31–33.
471. Матеріали до пленуму Бюджетної комісії ЦВК СРСР IV скликання (доповіді і висновки підготовчих комісій Бюджетної комісії ЦВК СРСР, по бюджетах союзних республік, по розгляду кошторисів ЦВК, Раднаркому, Держплану і наркоматів СРСР, по окремих і посередніх податках на 1927/28 р., 11 квітня 1928 р. // ЦДАВО України. – Ф. 1. – Оп. 4. – Спр. 1014. – 201 арк.
472. Фінкель О. Бюджети сільрад року 1926–27. Видатки // Радянський статистик. – 1928. – 5 жовтня
473. Історія українського селянства: нариси в 2-х томах. – Т. 2. /Відп. ред. В.А.Смолій. – К.: Наукова думка, 2006. – 652 с.
474. Матеріали про фінансування колгоспів (постанови, виписки з протоколів, доповідні записки), 4 вересня 1929 р. – 16 серпня 1930 р // ЦДАВО України. – Ф. 30. – Оп. 2. – Спр. 4907. – 92 арк.
475. Матеріали про складання державного бюджету УРСР на 1929/30 р. (постанови, протоколи, доповіді, відомості, розрахункові таблиці), 1929 р. // ЦДАВО України. – Ф. 30. – Оп. 2. – Спр. 4935. – 284 арк.
476. Видатковий кошторис Наркомфіну УРСР на 1929/30 р. та пояснювальна таблиця до нього, 1929 р. // ЦДАВО України. – Ф. 30. – Оп. 2. – Спр. 4973. – 65 арк.
477. Арсон С. Десять лет советских финансов // Украинский экономист. – 1927. – 6 ноября.

478. Владимиров М. Государственный бюджет и ближайшие финансовые перспективы / М.Владимиров // Финансовый бюллетень. – 1923. – № 4. – С. 2–6.
479. Очередные задачи налоговой работы (Беседа с начальником Налогового Управления НКФ тов. Серебряковым) // Финансовый бюллетень. – 1924. – № 14. – С. 7–9.
480. Струмилин С.Г. Народный доход СССР. К методике изучения вопроса / С.Г.Струмилин // Плановое хозяйство. – 1926. – № 8. – С. 140–163.
481. Миронов Б. Национальный доход Украины / Б.Миронов // Финансовый бюллетень. – 1926. – № 9–10. – С. 24–28.
482. Раевский А. Государственный бюджет Украины в 1924–25 году / А.Раевский // Финансовый бюллетень. – 1925. – № 1. – С. 10–12.
483. Жилкин С. Значение украинских налогов в общесоюзных налоговых поступлениях / С.Жилкин // Финансовый бюллетень. – 1925. – № 1. – С. 17–18.
484. Статистика финансов // Финансовый бюллетень. – 1925. – № 3–4. – С. 89–90.
485. Гордин А. Перспективы госбюджетов в доходной части // Плановое хозяйство. – 1928. – № 3. – С. 102–103.
486. Збірник статистично-економічних відомостей про сільське господарство України. Випуск 2. – Х.: ЦСУ УСРР, 1930. – 215 с.
487. СУ Украины. – 1921. – № 12. – Ст. 328
488. СУ Украины. – 1921. – № 12. – Ст. 329.
489. СУ Украины. – 1921. – № 12. – Ст. 330.
490. СУ Украины – 1921. – № 12. – Ст. 362.
491. СУ Украины. – 1921. – № 12. – Ст. 440.
492. СУ Украины. – 1922. – № 1. – Ст. 29.
493. СУ Украины. – 1922. – № 4. – Ст. 60.
494. СУ Украины. – 1922. – № 12. – Ст. 199.
495. СУ Украины. – 1922. – № 30. – Ст. 472.
496. СУ Украины. – 1922. – № 37. – Ст. 567.

497. СУ України. – 1922. – № 38. – Ст. 567.
498. СУ України. – 1922. – № 46. – Ст. 672.
499. СУ України. – 1922. – № 53. – Ст. 754.
500. СУ України. – 1922. – №5 6. – Ст. 805.
501. Народное хозяйство Украины в 1921 г. Отчет Украинского экономического совета СТО. – Х.: Изд-во УЭС УССР, 1922. – 414 с.
502. Голод 1921–1923 років в Україні. Збірник документів і матеріалів / Упоряд.: О.М.Мовчан. А.П.Огінська, Л.В.Яковлева; відп. ред. С.В.Кульчицький. – К.: Наукова думка, 1993. – 236 с.
503. Шмидт А. Сельско-хозяйственный налог. Тяжесть налога / А.Шмидт // Хозяйство Украины. – 1925 – № 3. – С. 49–63.
504. Бубнов М. О тяжести обложения населения СССР / М.Бубнов // Плановое хозяйство. – 1926. – № 10. – С. 102–106.
505. Двенадцатый съезд РКП(б), 17–25 апреля 1923 г. Стенографический отчет. – М.: Политиздат, 1968. – 732 с.
506. Очередные задачи финансовой политики // Финансовый бюллетень. – 1924. – № 14. – С. 12–13.
507. Декрет про єдиний сільсько-господарський податок ВУЦВК'у від 19 травня 1923 року // Сільський Господар. – 1923. – № 11–11. – С. 45–49.
508. Постановления законодательных органов // Финансовый бюллетень. – 1924. – № 28. – С. 35–38.
509. Капиталы и национальный доход Украины в 1923–24 г. (опыт исчисления) / Под ред. А. Гринштейна. – Х.: Финиздат, 1926. – 147 с.
510. Корохов Л. Сбор сельхозналога и настроения крестьянства / Л.Корохов // Финансовый бюллетень. – 1923. – № 41. – С. 6–8.
511. Сельскохозяйственный налог 1923/24 года и состояние сельского хозяйства Украины // Финансовый бюллетень. – 1924. – № 1. – С. 12–13.
512. ЗУ України. – 1924. – № 7. – Арт. 58.
513. Рух цін на Україні в 1926 р. Статистика України. – №129. – Х.: ЦСУ УССР, 1928. – 121 с.

514. Сведения о поступлениях по единому сельхозналогу // Финансовый бюллетень. – 1924. – № 31. – С. 39–45.
515. Доброгаев В, Обложение и доходность сельского хозяйства / В.Доброгаев // Хозяйство Украины. – 1928. – № 10. – С. 147–154.
516. Материалы к протоколам № 16–18, 20–30 заседаний Политбюро ЦК КП(б)У, 24.06.1923 г. – 6.12.1923 г. // ЦДАГО України. – Ф. 1. – Оп. 6. – Спр.45. – 216 л.
517. Ларин Ю. Советская деревня / Ю. Ларин. – М.: Изд-во «Экономическая жизнь», 1925. – 384 с.
518. Хрящева А.И. Группы и классы в крестьянстве / А.И. Хрящева. – М.: «Новая деревня», 1926. – 283 с.
519. Крицман Л. О статистическом изучении классовой структуры советской деревни / Л.Крицман // На аграрном фронте. – 1927. – № 10. – С. 3–17.
520. Вольфсон М. Экономические формы СССР. 5-е изд. / М. Вольфсон. – М.; Л.: Молодая гвардия, 1926. – 200 с.
521. Вторая сессия ЦИК СССР // Известия. – 1924. – 18 октября.
522. Подвинский А.П. Сельское хозяйство / Экономический бюллетень. – 1925. – № 9. – С. 17–21.
523. Резолюция 4-й сессии Всеукраинского Центрального Исполнительного Комитета 8-го созыва от 19-го февраля 1925 г. // Финансовый бюллетень. – 1925. – № 21. – С. 33–40.
524. Качинский В. Сельское хозяйство за 10 лет / В. Качинский, Л. Димант // Хозяйство Украины. – 1927. – № 10. – С. 5–14.
525. Недорід, хлібозаготівлі та чергові завдання розвитку сільського господарства. Цифрові матеріали до доповіді на пленумі ЦК КП(б)У 1 листопада 1928 року. – Х.: ДВУ, 1928. – 183 с.
526. Статистична хроніка фінансово-економічного бюро Наркомфіну УРСР про оподаткування єдиним сільськогосподарським податком, зрівняльним збором, основним та промисловим податком за 1924/25 та перше півріччя 1925/26 р., жовтень 1926 р. // ЦДАВО України. – Ф. 30. – Оп. 1. – Спр. 6343. – 20 арк.

527. Гринштейн А. В Финансово-экономическом Бюро / А.Гринштейн // Финансовый бюллетень. – 1925. – № 1–2. – С. 81–86.
528. В Финансово-экономическом Бюро. Доходы и расходы государственного и местного бюджета Украины в октябре 1925 года // Финансовый бюллетень. – 1925. – № 3–4. – С. 69–72.
529. Государственный бюджет УССР на 1925–26 г. Вторая сессия бюджетной комиссии ВУЦИК'а // Финансовый бюллетень. – 1925. – № 1–2. – С. 56–59.
530. В Финансово-Экономическом Бюро. Доходы и расходы государственного и местного бюджета Украины за первый квартал 1925–26 года // Финансовый бюллетень. – 1926. – № 7–8. – С. 53–55.
531. Раевский А. Реализация государственного и местного бюджета на Украине / А. Раевский, А. Запороженко // Хозяйство Украины. – 1926. – № 5–6. – С. 45–50.
532. Стенограммы заседаний Политбюро ЦК КП(б)У (Протоколы № 4, 5, 7–10, 12–15 (1-й экз.), 8.01.1926 г. – 26.03.1926 г. // ЦДАГО України. – Ф. 1. – Оп. 6. – Спр. 87. – 248 л.
533. Мармер М. Доходные возможности государственного бюджета 1925–26 г. на Украине / М.Мармер // Финансовый бюллетень. – 1925. – № 14–15. – С. 21–26.
534. Документы об обследовании исполнения государственного бюджета УССР (постановления, циркуляр, протокол, доклады, переписка), 1 октября 1925 г. – 22 июня 1928 г. // ЦДАВО України. – Ф. 539. – Оп. 6. – Спр. 1548. – 108 л.
535. СЗ СССР. – 1927. – № 17. – Ст. 189.
536. Пояснювальна записка до звіту Наркомфіну УРСР про виконання державного бюджету України за 1928/29 р. // ЦДАВО України. – Ф. 30. – Оп. 2. – Спр. 4854. – 91 арк.
537. Доповіді, огляди, звелені відомості Наркомфіну УРСР про виконання державного бюджету УРСР за 1928/29 р., 1929 р. // ЦДАВО України. – Ф. 30. – Оп. 2. – Спр. 4848. – 295 арк.

538. Грациози Андреа. Великая крестьянская война в СССР. Большевики и крестьяне. 1917–1933 / А. Грациози. – М.: РОССРЭН, 2001. – 95 с.
539. Соболь П.І. Радянський тоталітаризм в Україні: роки колективізації і голоду (1929 – 1933): Монографія / П.І.Соболь. – Суми: «Мрія-1» ТОВ, 2010. – 368 с.
540. Колективізація і голод на Україні 1929–1933. Збірник документів і матеріалів, друге видання / Упоряд. Г.М. Михайличенко, Є.П. Шаталіна. – К.: Наукова думка, 1993. – 731 с.
541. Гур'єва О.С. Зернова проблема та криза хлібозаготівель в сільському господарстві Української СРР 1928–1933 років: автореферат дис. на здобуття наук. ступеня канд. іст. наук зі спец. 07.00.01 «історія України» / О.С. Гур'єва. – Х., 2010. – 17 с.
542. П.Р. Пять лет промыслового налога // Финансовый бюллетень. – 1926. – № 19–20. – С. 34–39.
543. Прямые налоги в Донбассе // Финансовый бюллетень. – 1924. – № 41. – С. 9–10.
544. Положение о частной торговле продуктами ремесленной и фабричной промышленности, сельского хозяйства и инструкции о порядке выдачи разрешения на право торговли, 27 июня – 7 октября 1921 г. // ЦДАВО України. – Ф. 5. – Оп. 1. – Спр. 508. – 24 арк.
545. ЗУ України. – 1923. – № 6. – Арт. 109.
546. Доповіді торгової секції Укрдержплану про стан торгівлі та торгового апарату на Україні в 1922/23 р. і зауваження до них, 25 вересня 1924 р. // ЦДАВО України. – Ф. 337. – Оп. 1. – Спр. 780. – 58 арк.
547. Вопросы внутренней торговли на Украине. Материалы к докладу НКВТ УССР на IV сессии ВУЦИК'а. – Валки, 1925. – 143 с.
548. Сводки о политическом положении в Херсонском уезде Николаевской губернии, 30 июля – 1 ноября 1920 г. // ЦДАВО України. – Ф. 5. – Оп. 1. – Спр. 3068. – 13 арк.

549. Патентна торгівля України у II півріччі 1924–25 р. і I та II півріччі 1925–26 р. за матеріалами промислового оподаткування. Статистика України. – № 128. – Х., 1928. – С. XIV–XV.
550. Збірник статистично-економічних відомостей про торгівлю України 1925–26 – 1929–1930 рр. – Х.: ЦСУ УСРР, 1931. – 147 с.
551. Анализ поступлений прямых и косвенных налогов на Украине в 1922–23 г. и перспективы на бюджетный 23–24 г. // Финансовый бюллетень. – 1923. – № 25. – С. 2–4.
552. Шевцов Ф. Поступление прямых налогов по Украине // Финансовый бюллетень. – 1925. – № 1–2. – С. 9–11.
553. Доклад, тезисы к докладам Межведомственной комиссии по изучению частного капитала при Народном комиссариате внутренней торговли УССР в ЦК КП(б)У о состоянии частного капитала на Украине, роли частного-торгового аппарата на мануфактурном рынке и др. вопросам, 10.08.1926 г. – 10.08.1926 г. // ЦДАГО України. – Ф. 1. – Оп. 20. – Спр. 2303. – 133 л.
554. Справа про розвиток кустарної промисловості і кустарно-промислової кооперації на Україні, 24 вересня 1925 р. – 27 листопада 1926 р. // ЦДАВО України. – Ф. 3040. – Оп. 1. – Спр. 1309. – 60 арк.
555. Постановления и циркуляры Наркомфина РСФСР и переписка с ним о рассмотрении смет ЦСУ УССР на 1923 г. Протоколы междуведомственных совещаний при Управлении Уполнаркомфина РСФСР при Совнарком УСССР, 13 января 1923 г. – 30 сентября 1924 г. // ЦДАВО України. – Ф. 582. – Оп. 1. – Спр. 210. – 126 арк.
556. Частный капитал, 1925 – 26 гг. // ЦДАВО України. – Ф. 36. – Оп. 1. – Спр. 496. – 105 арк.
557. Частная торговля, август 1923 г. – ноябрь 1925 г. // ЦДАВО України. – Ф. 36. – Спр. 286. – 60 арк.
558. Соколов В. Прямые налоги на Украине в III квартале 1923–24 г. / В.Соколов // Финансовый бюллетень. – 1924. – № 39. – С. 8–10.

559. Маньковский К. О кредитах на 1 квартал нового бюджетного 1923 года / К.Маньковский // Финансовый вестник. – 1923. – № 1. – С. 79–82.
560. Загальний звіт державних прибутків та видатків УРСР за 1928/29 р. разом з АМСРР // ЦДАВО України. – Ф. 30. – Оп. 2. – Спр. 4861. – 179 арк.
561. В междуведомственном бюджетном совещании // Финансовый вестник. – 1923. – № 1. – С. 82–83.
562. Хроники // Финансовый бюллетень. – 1924. – № 44. – С. 13–14.
563. В Финансово-Экономическом Бюро // Финансовый бюллетень. – 1926. – № 7–8. – С. 53–56.
564. Стенограммы заседаний Политбюро ЦК КП(б)У (Протоколы №25–30 (1-й экз.), 22.05.1926 г. – 30.06.1926 г. //ЦДАГО України. – Ф. 1. – Оп. 6. – Спр. 89. – 223 л.
565. Статистичні відомості про виконання державного бюджету УРСР за шість місяців 1928/29 р. //ЦДАВО України. – Ф. 30. – Оп. 2. – Спр. 4852. – 95 арк.
566. Обзор печати // Хозяйство Украины. – 1924. – № 11. – С. 51–52.
567. Сравнительные результаты обложения подоходно-имущественным налогом в 1-й половине 1923–24 бюджетного года по Союзу ССР и Украине // Финансовый бюллетень. – 1924. – № 30. – С. 1–3.
568. Соколов В.С. Результаты проведения подоходно-поимущественного налога на Украине в 1-м полугодии 1923/24 г. / В.С.Соколов // Финансовый бюллетень. – 1924. – № 18. – С. 4–6.
569. Хроника. Подоходно-поимущественный налог // Фінансовый бюллетень. – 1923. – № 29–30. – С. 11–12.
570. Протоколи засідань комісій Держплану УРСР та його висновки по 5-річному перспективному плану розвитку промисловості і сільського господарства України на 1925/26 – 1931 роки, 1926 р. // ЦДАВО України. – Ф. 30. – Оп. 2. – Спр. 6282. – 209 арк.
571. Сведения о поступлении государственных и местных налогов и доходов в 1-ой половине декабря 1922 года // Финансовый вестник. – 1923. – № 1. – С. 68–69.

572. Лебедев П. Перспективы косвенного обложения в 1922–23 бюджетном году / П.Лебедев // Финансовый бюллетень. – 1923. – № 2. – С. 4–6.
573. СУ РСФСР. – 1922. – № 33. – Ст. 390.
574. СУ РСФСР. – 1923. – № 33. – Ст. 362.
575. Известия. – 1923. – 24 августа.
576. Несмелов Ф.Я. Гербовый сбор в крестьянском бюджете / Ф.Я.Несмелов // Финансовый бюллетень. – 1925. – № 9. – С. 11–15.
577. О принятии мер к увеличению гербовых поступлений // Финансовый вестник. – 1924. – № 10. – С. 17–19.
578. Рентное обложение земли // Финансовый бюллетень. – 1923. – № 25. – С. 9–10.
579. Известия. – 1924. – 26 августа.
580. Известия. – 1924. – 25 января.
581. На пути к возрождению // Хозяйство Украины. – 1924. – № 8–9. – С. 4–5.
582. СУ Украины. – 1921. – № 23. – Ст. 685.
583. Контрольні цифри розвитку промисловості України на 1926/27 р. та матеріали до них, 1926 р. // ЦДАВО України. – Ф. 30. – Оп. 1. – Спр. 6568. – 53 арк.
584. Шанин Л. Вопросы кредитного плана / Л.Шанин // Экономическое обозрение. – 1924. – № 13. – С. 7–20.
585. Воблый К. Металлургическая промышленность Украины / К.Воблый // Экономическое обозрение. – 1924. – № 13. – С. 51–61.
586. Персидский И. Промышленность / И.Персидский // Экономическое обозрение. – 1926. – № 9. – С. 23–33.
587. А.Д. Отчисление от прибылей промышленности в государственный бюджет Украины // Финансовый бюллетень. – 1926. – № 7–8. – С. 34–36.
588. Сиринов М.А. Неналоговые доходы в государственном бюджете СРСР / М.А.Сиринов // Экономическое обозрение. – 1924. – № 11. – С. 56–62.
589. Матеріали до складання прибуткової частини державного бюджету УРСР на 1929/30 р. // ЦДАВО України. – Ф. 30. – Оп. 2. – Спр. 4949. – 189 арк.

590. Документы об обследовании системы акцизного налогового обложения табачной промышленности УССР (докладные записки, сведения, заключения), 1 октября 1923 г. – 30 сентября 1929 г. // ЦДАВО України. – Ф. 539. – Оп. 6. – Спр. 1551. – 104 арк.
591. Финансовое положение Украинской республики. Тезисы к докладу т. Новицкого на II сессии ВУЦИКа // Финансовый бюллетень. – 1923. – № 5–6. – С. 1–3.
592. Отчет Народного комиссариата финансов УССР в ЦК КП(б)У о его деятельности за 1923 – 1924 бюджетный год, 1 октября 1923 – 1 октября 1924 г. // ЦДАГО України. – Ф. 1. – Оп. 20. – Спр. 1890. – 129 арк.
593. Исполнение госбюджета УССР в 1924–25 году // Финансовый бюллетень. – 1926. – № 17–18. – С. 30–32.
594. Казацкий С. Вопросы бюджета / С.Казацкий // Экономическое обозрение. – 1928. – № 3. – С. 81–85.
595. Старков П. Перспективы расходной части государственного бюджета (1927/28–1931/32 г.) / П.Старков // Плановое хозяйство. – 1928. – № 3. – С. 103–109.
596. Давид А. Пятая годовщина / А.Давид // Финансовый вестник. – 1922. – № 7–8. – С. 3–11.
597. Перехрестов К. Государственный бюджет Украины / К.Перехрестов // Финансовый бюллетень. – 1923. – № 14. – С. 3–8.
598. Статистика финансов // Финансовый бюллетень. – 1926. – № 2–3. – С. 3–7.
599. Річицький Анд. До проблеми ліквідації пережитків колоніальності та націоналізму (Відповідь Мих. Волобуєву) / А.Річицький // Більшовик України. – 1928. – № 3. – С. 63–81.
600. Документы о планировании и исполнении госбюджета УССР (постановления, правила, протоколы, докладные записки, сведения, переписка), 1 октября 1924 г. – 30 сентября 1929 г. // ЦДАВО України. – Ф. 539. – Оп. 6. – Спр. 1555. – 254 арк.

601. Бухарин Н.И. Новый курс экономической политики (печатается как руководство партработникам) / Н.И.Бухарин. – Томск, 1921. – 28 с.
602. Стенографический отчет съезда губсовнархозов УССР, 30 апреля 1923 г. // ЦДАВО України. – Ф. 34. – Оп. 5. – Спр. 20. – 252 л.
603. Всеукраинские тресты на 1-е октября 1922–1923 г. // Хозяйство Украины. – 1923. – № 10. – С. 11–22.
604. ЗУ України. – 1921. – № 23. – Арт. 685.
605. Финансы и сельское хозяйство // Финансовый бюллетень. – 1923. – № 2. – С. 1–4.
606. Доклад Уполнаркомфина тов. Новицкого на 2-й сессии ВУЦИКа, 7-го созыва // Финансовый бюллетень. – 1923. – № 5–6. – С. 25–36.
607. Лист Х.Г. Раковського делегатам Донецької губернської партконференції // Національна політика Радянської влади. Збірка з передмовою Х.Г. Раковського. – Б.М.: Коопер. в-во «Гарт», 1923. – С. 15–18.
608. Смирнов М.А. (проф.) Неналоговые доходы в государственном бюджете СССР / М.А.Смирнов // Экономическое обозрение. – 1924. – № 11. – С. 52–56.
609. Сиволап П. Год работы Южно-рудной промышленности и ее задачи / П.Сиволап // Экономическое обозрение. – 1924. – № 2. – С. 63–65.
610. Оссовский Я. О путях развития советского народного хозяйства / Я.Оссовский // Большевик. – 1926. – № 7–8. – С. 86–100.
611. Боголепов М.И. Новый бюджет / М.И.Боголепов // Плановое хозяйство. – 1927. – № 2. – С. 86–93.
612. Акуленко В. Промышленность / В.Акуленко // Экономический бюллетень. – 1925. – № 6. – С. 18–22.
613. Протокол заседания президиума ВСНХ УССР о реорганизации управления промышленности ВСНХ УССР и материалы к нему, 21 декабря 1926 г. // ЦДАВО України. – Ф. 34. – Оп. 11. – Спр. 115. – 91 арк.
614. Смета ВСНХ УССР на 1926/27 г. и объяснительная записка к ней // ЦДАВО України. – Ф. 34. – Оп. 11 – Спр. 1168. – 75 арк.
615. ЗУ України. – 1927. – № 7. – Арт. 40.

616. Танер-Таненбаум Ж. Организационные вопросы энергохозяйства // Торгово-промышленная газета. – 1927. – 7 января.
617. Об улучшении системы управления промышленностью // Торгово-промышленная газета. – 1927. – 12 января.
618. ВНСХ УСРР о реорганизации управления промышленностью // Торгово-промышленная газета. – 1927. – 29 января.
619. Аванесов В. Проблема упрощения и улучшения системы управления промышленностью // Торгово-промышленная газета. – 1927. – 20 февраля.
620. Собрание плановых работников промышленности // Торгово-промышленная газета. – 1927. – 2 марта.
621. О системе промышленного управления. Обсуждение доклада В.В. Куйбышева на 1-м пленуме ВСНХ СССР // Торгово-промышленная газета. – 1927. – 22 февраля.
622. Доклад В.В. Куйбышева на IV Всесоюзном съезде Советов «О состоянии и перспективах промышленности» // Торгово-промышленная газета. – 1927. – 27 апреля.
623. ЗУ України. – 1927. – № 6. – Арт. 38.
624. ЗУ України. – 1927. – № 24. – Арт. 107.
625. ЗУ України. – 1928. – № 18. – Арт. 165.
626. Основные предпосылки и выводы промышленного плана на 1926–27 г. Из доклада ВСНХ СССР в СНК и СТО // Торгово-промышленная газета. – 1927. – 18 января.
627. Документы о производственно-финансовой деятельности трестов УССР (отчет, обзоры, сводки), октябрь 1927 г.–декабрь 1928 г. // ЦДАВО України. – Ф. 34. – Оп. 12. – Спр. 1130. – 237 арк.
628. Документы о состоянии промышленности УССР (проект постановления, протоколы, обзор), февраль-март 1927 г. // ЦДАВО України. – Ф. 34. – Оп. 12. – Спр. 1119. – 174 арк.

629. Документы о рассмотрении производственно-финансовой деятельности промышленности УССР (постановление, выписки из протокола, сводки), январь – май 1927 г. // ЦДАВО України. – Ф. 34. – Оп. 12. – Спр. 1123. – 94 арк
630. Фомин П. Задачи планирования украинской промышленности // Украинский экономист. – 1927. – 5 июня.
631. Введенский В.Я. Проблема пятилетнего плана и роль республик и экономических районов в ее разрешении / В.Я.Введенский // Хозяйство Украины. – 1928. – № 3. – С. 5–16.
632. Промышленность // Украинский экономист. – 1927. – 2 сентября.
633. Промышленность и синдикаты // Украинский экономист. – 1927. – 19 июня.
634. Черников Гр. О юридической конструкции крестьянского двора / Г.Черников // Право и жизнь. – 1925. – № 9–10. – С. 57–59.
635. Грошовий обіг селянського господарства України за 1926–27 р. за щоденними записами доброхітних кореспондентів. Статистика України. – № 123. – Х. : ЦСУ УСРР, 1928. – 127 с.
636. Год борьбы с голодом 1921–1922. Отчет ЦК Помгола при ВУЦИК. – Х.: ДВУ, 1922. – 143 с.
637. Марков М. К вопросу о составлении Украинского бюджета на 1922–1923 г. / М. Марков // Финансовый вестник. – 1922. – № 1–2. – С. 8–12.
638. Распыление госкредитов // Финансовый бюллетень. – 1925. – № 16–17. – С. 37–38.
639. Мулярчук Г. Система сельхозкредита на Украине, ее деятельность и очередные задачи в обслуживании сельского хозяйства / Г.Мулярчук // Хозяйство Украины. – 1928. – № 11. – С. 22–26.
640. Збірник статистично-економічних відомостей про сільське господарство України. Рік перший. – Х.: ЦСУ УСРР, 1929. – 110 с.
641. Свод общегосударственных расходов Украинской Советской Социалистической Республики на июль–сентябрь 1922–1923 бюджетного года // Финансовый бюллетень. – 1923. – № 23–24. – С. 6–7.

642. Кузьменко М.М. Науково-педагогічна інтелігенція в УСРР 20–30-х років: соціально-професійний статус та освітньо-культурний рівень // М.М. Кузьменко. – Донецьк, 2004. – С. 377–378.
643. Протоколи № 3, 4, 6–26, 28–56 засідань Політбюро ЦК КП(б)У, 1.01.1922 г. – 29.06.1922 г. // ЦДАГО України. – Ф. 1. – Оп. 6. – Спр. 29. – 116 арк.
644. Збірник чинного законодавства про народню освіту УСРР / За ред. Я.П. Ряппо, вид. 2-е, змін. і доп. – Х.: ДВУ, 1927. – 234 с.
645. Праця в державних установах і торговельних закладах України в 1925 році. Статистика. – № 99. Серія Х. Статистика праці. – Х.: ЦСУ УСРР, 1927. – 201 с.
646. ЗУ України. – 1925. – № 62–63. – Арт. 355.
647. Хто одержуватиме вчительську пенсію // Народний учитель. – 1929. – 27 жовтня.
648. Єфіменко Геннадій. Статус УСРР та її взаємовідносини з РСФРР: довгий 1920 рік. Монографія / Г.Г.Єфіменко. – К.: Ін-т історії України НАН України, 2012. – 267 с.
649. Липинський В.В. Становлення і розвиток нової системи освіти в УСРР у 20-ті роки / В.В. Липинський. – Донецьк: РВА ДОН ДТУ, 2000. – 247 с.
650. Сводки, справки, письма Народного комиссариата финансов УССР, Налогового Управления НКФ УССР в ЦК КП(б)У о мерах по ликвидации недоимок по простым налогам, директивах на места по составлению бюджетов, заработной плате сельских учителей, выделении кредитов на организацию массового рабочего образования и др. вопросам, 31 января 1926 – 10 декабря 1926 г. // ЦДАГО України. – Ф. 1. – Оп. 20. – Спр. 2297. – 40 арк.

ДОДАТКИ

Додаток А

Таблиця 3.1

Частка відрахувань державних податкових і неподаткових прибутків до місцевих бюджетів України 1925–1927 рр. (у %) [219, с.23]

Назва прибутку	1925/26 р.	1926/27 р.
Сільгосподаток	42,5	66,6
Промисловий податок	45	50
Податок зі спадщини	50	50
Від користування лісами	90	100
Від лісових прибутків	30	40
Від іншого держмайна	50	50
Від держфонду	40	25

Таблиця 3.2

Джерела доходів місцевих бюджетів УСРР 1926–1928 рр. (млн. крб.) [428, арк.83]

Джерела доходів	1926/27	1927/28
Недоплати та борги	19,9	18,1
Від сільського господарства	4,6	5,6
Промисловість і торгівля	13,0	13,1
Комунальне господарство	41,1	43,3
Комунальні підприємства	79,1	84,4
Місцеві податки, збори	18,4	22,8
Надбавки з держподатків	52,0	65,3
Відрахування держприбутків	10,9	13,1
Позики	12,2	21,3
Разом	251,2	268,9
Сума місцевих бюджетів	389,2	456,2

Додаток Б

Таблиця 3.3

Динаміка соціально-культурних витрат місцевих бюджетів (у млн крб.)

[425, 428]

Видатки	1923/24	1924/25	1925/26	1926/27	1927/28	1928/29
Освіта	28,6	35,8	56,9	79,1	97,4	121,2
Медицина	13,1	16,3	25,2	33,4	38,5	43,7
Соцзабез	2,1	3,0	4,2	6,4	7,5	11,9
Разом	43,8	55,1	86,2	118,9	143,4	176,8
У % до бюджету	31,9	32,8	34	30,4	31,4	34,3

Таблиця 3.4

Видатки місцевих бюджетів в УСРР 1922–1929 рр. (у млн крб.) [225, с.33]

Бюджетні роки	Видатки на соціально-культурні потреби	Видатки на господарські потреби
1922–1923	9,1	17,2
1923–1924	37,7	50,8
1924–1925	58,8	68,3
1925–1926	89,2	100,7
1926–1927	120,7	136,1
1927–1928	143,5	149,8
Разом	635,9	706,8

Додаток В

Таблиця 3.5

Доходи міських бюджетів УСРР у 1923–1927 рр. (у млн. крб.) [242, с.138]

Джерела доходів	1923/24	1924/25	1925/26	1926/27
Комунальне гос-во	47,2	66,8	88,0	99,4
<i>комунальні під-ва</i>	27,6	46,3	60,4	68,3
<i>міськземлі</i>	–	1,4	1,9	1,8
<i>торг. і пром. під-ва.</i>	–	16,6	22,5	25,5
Податки, збори	16,0	10,3	7,4	15,5
Позики, дотації	3,1	8,1	19,0	24,2
Інші доходи	3,6	10,1	16,3	22,2
Разом доходів	69,9	95,3	130,7	161,3

Таблиця 3.6

Видатки міських бюджетів у 1923–1927 рр. (у млн. крб.). [242, с.139]

Статті витрат	1923/24	1924/25	1925/26	1926/27
Комунальне гос-во	42,2	54,6	78,5	93,5
<i>комунальні під-ва</i>	25,6	33,4	54,5	65,4
<i>упорядкування міст</i>	2,9	3,4	4,6	7,5
<i>пожежні установи</i>	1,7	2,1	2,4	2,8
Народна освіта	8,7	10,6	14,3	17,3
Охорона здоров'я	4,4	5,6	9,1	10,4
Інші видатки	12,0	19,6	20,5	34,3
Разом	67,3	90,4	122,4	155,5

Додаток Г

Таблиця 3.7

Доходи і видатки міст УСРР у 1926/27 р. [241, с.39]

Населення міст	Кількість міст	Прибутки у млн крб.	у % до суми	Видатки у млн крб.	у % до суми
понад 100 тис.	6	122,2	70,6	117,3	70,2
від 50 до 100	10	21,4	12,4	20,9	12,5
від 20 до 50	29	19,0	11,0	18,7	11,2
від 10 до 20	43	7,7	4,4	7,5	4,5
до 10 тис.	33	2,7	1,6	2,7	1,6
Разом	121	173	100	167,1	100

Таблиця 3.8

Структура видатків місцевих бюджетів України 1926/27 р. (у %) [241, с.33]

Статті видатків	Бюджети			
	Округові	Округових міст	Інших міст	Районні
Адміністративні	16,7	3,2	3,5	26,6
Господарські	3,7	60,2	45,5	3,1
Культурно-господарські	8,9	0,5	0,3	6,5
Соціально-культурні	21,6	19,7	36,5	54,7
Фонди	33,6	4,1	5,2	4,9
Інші	15,5	12,3	9,0	4,2
Разом	100	100	100	100

Додаток Д

Таблиця 4.1

Частка економічних секторів у доходах бюджету УСРР (у%) [219,с.11]

Роки	Соціально-економічні сектори			
	Державний	Кооперативний	Приватний	Разом
1924/25	33,0	1,6	65,4	100
1925/26	37,0	8,8	54,2	100
1926/27	36,0	12,5	51,1	100
1927/28	36,3	13,6	50,1	100

Таблиця 4.2

Динаміка доходів бюджету УСРР [218,с.15]

Вид доходів	1923/24	У %	1924/25	У %	1925/26	У %	1926/27	У %
	млн крб.		млн крб.		млн крб.		млн крб.	
Податкові	100,3	48,7	112,2	38,8	126,3	33,8	146,1	31,7
Неподаткові	64,4	31,3	118,0	40,8	174,0	46,3	223,2	48,4
Мито	11,1	5,4	17,5	6,1	23,7	6,3	28,6	6,3
Інші джерела	—	14,1	—	14,3	—	13,6	—	13,6
Разом	175,8	100	247,7	100	374,4	100	397,9	100

Додаток Ж

Таблиця 4.3

Динаміка приватної торгівельної мережі в УСРР 1923–1928 рр. [548, 427]

Заклади	1923	1924	1925	1926	1927	1928
1 розряду	22998	30265	26141	25430	26336	28506
2 розряду	49363	46628	47920	55636	49024	44760
3 розряду	28959	23571	29222	27242	28944	21156
4 розряду	2239	1889	2189	2700	3629	3171
5 розряду	279	238	352	398	471	330
Разом 1–5 розряду	103838	102954	106824	108706	108404	97923

Таблиця 4.4

Надходження промислового податку в УСРР за 1922–1925 рр. (у крб.) [552, с.9]

Форма податку	1922/23	у % до прямих	1923/24	у % до прямих	1924/25	у % до прямих
Патентний	3316192	14,8	6176465	14,6	6709521	11,8
Зрівняльний	6165855	27,5	14014042	33,2	18760765	32,8
Сума прямих податків	22437748	100	42284809	100	57153483	100

Додаток 3

Таблиця 4.5

Промисловий податок у доходах держбюджету УСРР (у млн крб.) [241, с.16 –17]

Вид доходу	1923/24	1924/25	1925/26	1926/27
Державні доходи	43,9	86,1	178,2	273,4
Прямі податки	22,9	56,8	116,7	186,7
Промисловий податок	8,9	15,1	35,5	60,2
У % до державного доходу	20,1	17,5	19,9	22,1

Таблиця 4.6

Соціальні категорії платників прибуткового податку в УСРР [66, с.155]

Категорія платників	Платників (у тис.)		Доходи платників (у млн крб.)		Середні доходи (крб.)	
	Основного	Прогресивного	Основного	Прогресивного	Основного	Прогресивного
Категорія А	53,8	0,8	16,1	0,9	229	1069
Категорія Б	87,8	31,1	19,1	18,9	218	604
Категорія В	153,9	114,9	39,1	93,5	196	820
Разом	295,5	145,9	65,3	113,3	221	776

Додаток К

Таблиця 4.7

Динаміка прибуткового податку в губерніях УСРР 1923/24 р. [568, с.6]

Губернія	Категорія Б		Категорія В		Разом	
	Платників	Сума податку (тис. крб.)	Платників	Сума податку (тис. крб.)	Платників	Сума податку (тис. крб.)
Волинська	12409	54738	19211	112651	31620	167390
Донецька	11146	49661	28225	173395	39371	223057
Катеринославська	19971	101850	36391	237273	56362	339124
Київська	42484	278782	62881	464465	105365	744249
Одеська	36993	232750	47197	356531	84190	589282
Подільська	20139	88210	36493	222098	56632	310308
Полтавська	16780	74464	46137	241796	62917	316261
Харківська	24461	198003	100657	370988	80118	568992
Чернігівська	9290	40617	20235	112252	29525	152869
Разом	198673	1119082	347427	2292456	546100	3411539

Додаток Л

Таблиця 4.8

Податкові і неподаткові доходи бюджету УСРР

у 1923–1927 рр. (у млн крб.) [241, с.16]

Джерела доходу	1923/24	1924/25	1925/26	1926/27
Прямі податки	22,9	50,8	116,7	186,8
Непрямі податки	1,6	2,6	16,1	30,0
Неподаткові	19,4	26,8	45,5	56,6
Разом доходів	43,9	86,2	178,3	273,4

Таблиця 4.9

Надходження коштів від неподаткових прибутків і доходів до державного бюджету УСРР (у млн крб.) [241, с.16–17]

Вид доходу	1923/24 р.	1924/25 р.	1925/26 р.	1926/27 р.
Від держмайна	11,1	18,2	33,5	43,5
Прибутки від промисловості, торгівлі, банків	3,0	7,5	8,4	8,7
Інші доходи	5,4	0,9	3,4	4,3
Неподаткові	19,5	26,6	45,3	56,5
Разом прибутків УСРР	43,9	86,1	178,2	273,4

Додаток М

Таблиця 5.1

Державні витрати в УСРР у 1923–1925 рр. [593,с.31]

Статті витрат	1923/24 р.		1924/25 р.	
	у млн крб.	у % до загалу	у млн крб.	у % до загалу
Союзні установи	53,2	37,9	49,2	29,0
Казначейство	8,4	6,1	6,7	4,0
Резервні фонди	3,4	2,5	13,6	7,0
Надзвичайні видатки	23,6	16,2	37,6	22,2
Необ'єднані наркомати	28,6	20,4	47,4	27,9
Об'єднані наркомати	22,6	16,2	15,3	9,0
Разом	139,8	100	169,8	100

Таблиця 5.2

Структура витрат державного бюджету СРСР (у %) [53,с.109]

Видатки	1923/24	1924/25	1925/26	1926/27
Господарські	26,3	33,5	33,5	43,9
Соціокультурні	9,9	11,6	11,3	10,8
Адміністративні	23,5	19,9	20,5	12,6
Оборона країни	40,3	35,0	34,7	32,7
Разом	100	100	100	100

Додаток Н

Таблиця 5.3

Питома вага видатків бюджетів УСРР та РСФРР

за 1920–1923 рр. у % [41, с.7]

Статті витрат	1920		1921		1922		1923	
	УСРР	РСФРР	УСРР	РСФРР	УСРР	РСФРР	УСРР	РСФРР
Управління	9,2	7,4	9,0	7,2	9,9	9,9	3,9	4,7
Освіта	7,0	10,4	4,9	2,7	22,1	2,9	15,2	4,9
Охорона здоров'я	17,0	12,1	5,8	5,6	8,4	6,0	8,1	3,3
Промисловість	37,6	30,3	41,2	30,1	24,2	20,4	0,4	1,9
Землеробство	4,7	5,1	2,7	4,6	1,1	0,3	9,3	0,6
Продовольство	21,5	14,8	23,5	20,5	2,9	6,8	10,5	5,3
Транспорт	2,9	8,8	9,7	13,5	31,0	13,7	23,3	16,1
Оборона	—	11,1	—	1,3	—	32,2	22,4	33,1
Фонди	0,1	—	3,2	14,5	0,4	7,8	0,9	31,2
Разом	100	100	100	100	100	100	100	100

Таблиця 5.4

Видатки державного бюджету УСРР 1923–1927 рр. (млн крб.) [241, с.16]

Статті видатків	1923/24	1924/25	1925/26	1926/27
Республіканські установи	34,9	47,7	65,6	76,4
Об'єднані наркомати	16,5	13,2	17,1	17,9
Резервні фонди	2,3	3,9	8,7	4,6
Народне господарство	—	3,2	28,3	58,1
До місцевих бюджетів	25,8	37,5	66,3	115,4
Разом державних видатків	79,5	105,6	186,0	272,4

Додаток Р

Таблиця 5.7

**Видатки бюджету УСРР на соціально-культурні потреби в
1925–1929 рр. (млн крб.) [216, 217, 570]**

Видатки	1925/26	1926/27	1927/28	1928/29
Адміністративні	3,5	2,2	2,1	1,5
Культосвітні	29,8	36,5	43,1	58,3
Охорона здоров'я	3,7	5,1	5,6	6,8
Соціальне забезпечення	7,2	9,3	9,9	10,4
Разом	44,2	53,1	60,7	77,0