

Голубка С. М.,

кандидат економічних наук,
доцент кафедри фінансів Університету банківської справи
Національного банку України

ІСТОРИЧНІ ВІХИ ГОЛОВНОГО ФІНАНСОВОГО ВІДОМСТВА УСРР–УРСР ТА ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНА ПОЛІТИКА РАДЯНСЬКОЇ ДОБИ

Досліджено створення та основні віхи розвитку фінансового відомства України радянської доби та розглянуто деякі аспекти фінансової політики, що проводилася в період національної бездержавності.

Ключові слова: фінансова політика, “воєнний комунізм”, НЕП, Наркомфін, податкова та грошова реформи, Міністерство фінансів, “перебудова”, відродження національної державності.

Процес становлення української фінансової системи доби національного відродження завершився протягом 1919–1920 рр. Надалі фінансова система України більше ніж 70 років функціонувала у структурі Радянського Союзу з відповідними характерними ознаками та наслідками. Це стосується і одного з центральних органів виконавчої влади – Міністерства фінансів УСРР–УРСР, яке переважно дублювало всі вказівки Міністерства фінансів СРСР. Розвиток фінансово-економічної політики цього періоду, а також проблеми фінансових інститутів висвітлювалися багатьма українськими вченими, серед яких О. Василик, Г. П’ятаченко, Л. Кухарець, П. Гай-Нижник, С. Юрій, Ю. Пасічник та ін. На основі проведених ними аналізу та досліджень, а також архівних матеріалів, крізь призму історичних подій, розкрито організацію, розвиток, діяльність, основні віхи Міністерства фінансів УСРР–УРСР та його фінансову політику.

12 грудня 1917 р. в Україні було утворено перший радянський (більшовицький) уряд, названий Народним секретаріатом, а не Радою народних комісарів (РНК), як у Петрограді¹. Таку назву обрали спеціально для дезінформації народу, адже фактично паралельно почала існувати українська національна державність на чолі з урядом, який називався Генеральний Секретаріат. Більше того, була утворена радянська “УНР”. Це підтверджує той факт, що схожість назви з урядом Центральної Ради не була випадковою².

Перші декрети Народного секретаріату радянської влади – про націоналізацію банків, введення надзвичайних оподаткувань, грошовий обіг тощо – були прийняті за аналогією з російськими. Фактично й надалі всі радянські уряди (Української Соціалістичної Радянської Республіки (УСРР), у 1937 р. перейменованої на Українську Радянську Соціалістичну Республі-

¹ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://civic.kmu.gov.ua>.

² [Електронний ресурс]. – Режим доступу: pidruchniki.com.ua/.../utvorennya_radyanskoyi_unr.

ку – УРСР)³ в Україні проводили таку саму політику: затверджували декрети, положення, інструкції тощо дублювали спочатку подібні акти уряду Російської Федерації, а згодом, після утворення СРСР, – уряду Радянського Союзу.

У фінансовій політиці більшовики дотримувалися насильницьких методів, застосовуючи контрибуції – примусовий грошовий збір, який стягується противником з населення окупованої місцевості, або платежі, які накладаються на переможену державу на користь держави-переможниці, та реквізиції – примусове вилучення майна у власність держави або в тимчасове користування. Тільки в Києві сума накладених контрибуцій становила 10 млн крб, хоча змогли зібрати лише половину. Усі банківські сейфи було розкрито, а золото реквізовано. Залишаючи місто під натиском українських військових частин, більшовики у 1918 р. вивезли 20 млн крб кредитними білетами, 1,7 млн крб – золотими монетами та 700 млн крб – цінними паперами⁴. У другій половині 1918 р. частково замість контрибуцій запроваджуються регулярні податки.

Другий радянський уряд в Україні було проголошено 28 листопада 1918 р. у Курську під назвою “Тимчасовий робітничо-селянський уряд України”⁵. У його складі було створено відділи за різними видами діяльності. Фінансовий відділ був об’єднаний із відділом народного господарства і називався відділом народного господарства і фінансів. Згодом фінансовий відділ став самостійним.

28 січня 1919 р. за рішенням Тимчасового робітничо-селянського уряду України вищий урядовий орган за зразком Російської Федерації було перейменовано в Раду народних комісарів УСРР. До неї входив також Народний комісаріат фінансів. Відповідно, завідувачі відділів стали народними комісарами, які мали заступників. Народним комісаром фінансів став Ф. А. Земіт⁶. Деякі українські наркомати об’єднувалися з наркоматами РСФРР (фінансів, шляхів сполучення, пошти і телеграфу, праці, Вищою радою народного господарства). Українські наркомати мали уповноважених, які перебували в подвійній підлеглості: відповідному наркомату Російської Соціалістичної Федеративної Радянської Республіки (РСФРР) і українському урядові. Окреме управління уповноваженого керувало відповідною галуззю на території України, а правове становище уповноваженого було таким самим, як і наркома.

Наркомат фінансів УСРР перетворився на відділення Наркомфіну РСФРР, який надавав необхідні кошти і здійснював контроль за їх витратами. Таке становище ставило українські наркомати в повсякчасну залежність від російського центру. Після об’єднання деяких українських наркоматів із наркоматами РСФРР змінився порядок їх фінансування: вони

³ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uk.wikipedia.org/wiki>.

⁴ Деева Н. М. Бюджетна абетка / Н. М. Деева, Т. В. Недосекіна. – Д. : Дніпрокнига, 2004. – С. 193.

⁵ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uk.wikipedia.org>.

⁶ ЦДАВО України. – Ф. 2, оп. 1, спр. 13, арк. 112.

одержували кошти безпосередньо від відповідних наркоматів РСФРР без санкції Раднаркому РСФРР. Необ'єднані наркомати фінансувалися із загальних сум, які виділялися українським урядом згідно із затвердженими кошторисами⁷.

Структура Наркомфіну УСРР у цей період включала: секретаріат, який завідував діловодством і всім листуванням, чотири відділи (контрольно-касовий, податковий, банківський, кооперативного кредиту), спеціальну кредитну канцелярію та експедицію заготовки державних паперів. До відання Наркомфіну належало також Центральне управління державних ощадних кас⁸. Крім того, Наркомфін України розподіляв кошти, які надходили від Наркомфіну РСФРР⁹.

З метою формування єдиної фінансової політики та створення відповідного механізму в лютому 1919 р. Рада народних комісарів ухвалила Декрет “Про організацію фінансових відділів губернських і повітових виконавчих комітетів рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів”.

Фінансові відділи здійснювали податкову, кошторисну і касову політику на відповідних територіях. Фінансовий відділ губернського виконкому очолював завідувач, який мав заступників, водночас діяла колегія фінансового відділу. У складі Губернського фінансового відділу функціонувало чотири підвідділи: кошторисно-касовий, прямих податків і мит, непрямих податків, секретаріату. Кошториси доходів і видатків повітових, волосних, міських і сільських рад на їх місцеві потреби розглядалися губернським фінансовим відділом і затверджувалися губернським з'їздом рад або губернським виконкомом.

Колегія фінансового відділу складалася із: завідувача відділу, його заступника і завідувачів підвідділів; представника губернської Ради народного господарства, представника місцевої установи державного контролю. Вона надавала висновки щодо: кошторисів доходів і видатків органів радянської влади в межах губернії; пропозицій стосовно встановлення нових загальнодержавних податків або про збільшення діючих; призначення відповідальних працівників фінансових органів тощо.

До складу повітового фінансового відділу, очолюваного завідувачем, входило два підвідділи – кошторисно-касовий і податковий. Штати створених губернських і повітових фінансових відділів затверджувалися Народним комісаріатом фінансів. Завідувачі губернського і повітового фінансових відділів обиралися відповідно губернським або повітовим з'їздом рад. Були також визначені функції фінансових підвідділів губернських і повітових виконкомів та порядок призначення і звільнення працівників фінансових підвідділів¹⁰.

⁷ П'ятаченко Г. О. Становлення та розвиток фінансів України. 1917–2003 / Г. О. П'ятаченко, Л. В. Кухарець. – К. : НДФІ, 2005. – С. 54–55.

⁸ ЦДАВО України. – Ф. 30, оп. 15, спр. 5.

⁹ Там само. – Ф. 2, оп. 1, спр. 13, арк. 112.

¹⁰ П'ятаченко Г. О. Становлення та розвиток фінансів України. 1917–2003 / Г. О. П'ятаченко, Л. В. Кухарець. – К. : НДФІ, 2005. – С. 20–21.

У березні 1919 р. більшовики випустили в обіг одно-, дво- і трикарбованцеві купюри (“совзнаки”), які були розповсюджені й в Україні. У червні 1919 р. Українська СРР увійшла у військове та господарське об’єднання з РСФРР, а вже в грудні для ведення фінансових справ в УСРР було організовано колегію уповноважених Наркомфіну РСФРР. 1 березня 1920 р. замість неї було створено Управління уповноваженого Наркомфіну РСФРР при РНК УСРР (Уповнаркомфін). Раднарком УСРР затвердив положення про уповноваженого Наркомфіну РСФРР при Раднакомі УСРР¹¹. Уповнаркомфін практично був центральним органом, який пов’язував Наркомфін РСФРР із Раднаркомом УСРР у питаннях фінансового управління.

Управління уповноваженого Наркомфіну складалося з трьох відділів, які виконували відповідні функції:

- загальноадміністративний: йому належало завідувати особистим складом, канцелярською і господарською частинами Управління, одержувати й доводити до відома працівників республіканські декрети та розпорядження уряду, вести протоколи засідань, які скликалися Уповноваженим, і листування загального характеру;
- ревізійно-інструкторський: відповідав за організацію фінансових установ, їх інструктаж з фінансових і кошторисних питань, нагляд за діяльністю фінансових установ, проведення ревізій, розробляв проекти законів, циркулярів, інструкцій та спеціальні форми;
- кошторисно-бухгалтерський: отримував і розглядав кошториси державних і місцевих прибутків і видатків, а також складав загальний звіт кошторисів УСРР. Цей відділ розподіляв асигнування, виділені Наркомфіном РСФРР у розпорядження Раднакому та інших центральних установ України, а також перерозподіляв їх, вів облік, складав звітність, забезпечував каси Наркомфіну в Україні грошовими знаками тощо. У межах поставлених перед Уповнаркомфіном завдань він виконував усі постанови і розпорядження українського уряду і подавав Всеукраїнському центральному виконавчому комітету (ВУЦВК) і Раднакому звіти про свою діяльність.

На Уповнаркомфін покладалася відповідальність за проведення реформи місцевих фінансових органів, організацію при губернських та повітових виконкомах фінансових відділів, укомплектування їх кадрами та підвищення професіоналізму. Місцеві органи Уповнаркомфіну — фінансові відділи губвиконкомів — у цей період склалися із секретаріату і двох управлінь: кошторисно-розрахункового і податкового. Поступово масштаб діяльності Уповнаркомфіну розширювався, його структура ускладнювалася. У серпні 1921 р. він мав уже чотири відділи: було приєднано відділ транспортування і розподілу грошових знаків. Країна почала відновлювати понівечене та зруйноване у нескінченних війнах господарство: налагоджувалася робота транспорту, запрацювали заводи, зв’язок. Разом із тим всюди відчувалася нестача коштів, а отже, до розподілу грошей треба було підходити дуже ретельно. У цей період до функцій Уповнаркомфіну додався також розгляд

¹¹ ЦДАВО України. — Ф. 30, оп. 1, спр. 37, арк. 2.

бюджетів і кошторисів усіх галузей промисловості та лісового і сільського господарства¹². Після реорганізації 1922 р. при Уповнаркомфіні було створено чотири управління з чотирма відділами в бюджетному управлінні. У тому ж році при колегії Управління уповноваженого Наркомфіну РСФРР при РНК УСРР було організовано фінансово-економічне бюро, яке готувало оглядові доповіді про розвиток господарства і роботу створених фінансових інституцій¹³.

Велика увага приділялася закріпленню кадрів у фінансовій системі. Для цього Раднарком видав декілька постанов, у яких, зокрема, йшлося про встановлення посад фінансових працівників для звільнення їх від мобілізації, “для бронювання” і “повернення їх до установ Наркомфіну для праці по своїй спеціальності”; зміцнення апарату податкових працівників. Одна з постанов стосувалася розширення повноважень Уповнаркомфіну. Усі місцеві фінансові органи підпорядковувалися безпосередньо Уповнаркомфіну, а завідувачі губернських фінансових відділів призначалися губвиконкомами за погодженням з Уповнаркомфіном. ВУЦВК затвердив категорію відповідальних працівників, які не могли звільнитися із займаних посад без згоди Уповнаркомфіну¹⁴.

Доцільно розглянути також деякі аспекти фінансово-економічної політики радянського уряду в Україні, зокрема запровадження моделі під назвою “воєнний комунізм”. Ця назва цілком відповідала формі більшовицького режиму для періоду 1917–1921 рр. на підпорядкованих владі Ради народних комісарів територіях. Нею більшовицькі історики прагнули підкреслити, що всі господарські заходи того часу було продиктовано лише надзвичайними умовами громадянської війни¹⁵.

У 1922 р. Народний комісаріат продовольства було ліквідовано і його апарат передано Наркомфіну. У зв'язку з цим у 1923 р. у складі Наркомфіну УСРР було створено управління з єдиного сільськогосподарського податку¹⁶.

Після утворення 30 грудня 1922 р. Союзу Радянських Соціалістичних Республік змінюється також система органів фінансового управління в УСРР. Насамперед 20 вересня 1923 р. управління уповноваженого Наркомату фінансів РСФРР при Раднаркомі УСРР було реорганізовано в Народний комісаріат фінансів УСРР, який став керувати всіма фінансовими справами в Україні¹⁷.

Функції Наркомфіну УСРР змінювалися переважно внаслідок структурних змін деяких адміністративних органів, а це, у свою чергу, впливало

¹² П'ятаченко Г. О. Становлення та розвиток фінансів України. 1917–2003 / Г. О. П'ятаченко, Л. В. Кухарець. – К. : НДФІ, 2005. – С. 714–715.

¹³ ЦДАВО України. – Ф. 30, оп. 1, спр. 12, арк. 48–54.

¹⁴ П'ятаченко Г. О. Становлення та розвиток фінансів України. 1917–2003 / Г. О. П'ятаченко, Л. В. Кухарець. – К. : НДФІ, 2005. – С. 717–718.

¹⁵ Гай-Нижник П. Податкова політика Центральної Ради, урядів УНР, Української Держави, УСРР (1917–1930 рр.) / П. Гай-Нижник. – К. : Цифра-друк, 2006. – С. 182.

¹⁶ ЦДАВО України. – Ф. 30, оп. 10, спр. 98, арк. 98.

¹⁷ Там само. – спр. 1620.

на зміни у фінансовому відомстві. Наприклад, Центральний фінансовий апарат було суттєво реорганізовано після того, як у результаті реформи адміністративно-територіального устрою скасовано повіти і волості (утворено округи і райони відповідно), а кількість сільрад зменшено. Це насамперед вплинуло на розвиток регіональних фінансових інститутів. У 1926 р., після ліквідації губерній і проведення районування, Раднарком УСРР двічі затверджував нову структуру Наркомфіну та його місцевих органів.

Головною ланкою в управлінні фінансами на місцевому рівні були окружні фінансові відділи, що, як і управління та відділи Наркомфіну УСРР, склалися з кількох підвідділів, котрі поділялися на відділення і частини (1927 р.). Так, податковий відділ складався з восьми відділень і частин: обліково-інструкторського відділення, відділень прямих податків, непрямих податків, сільськогосподарського податку, частин по промислового податку, прибутковому податку, ренти і стягнень. Підвідділ місцевих фінансів складався з бюджетного відділення, відділення доходів і бухгалтерії.

Окружні фінвідділи, крім вказаних підвідділів, мали у своєму складі: загальний підвідділ, кошторисно-бухгалтерський підвідділ, підвідділ податкових доходів і валютну інспекцію¹⁸.

Наркомфін УСРР мав широку мережу підвідомчих фінансових органів. Після введення районів припинили існування губфінвідділи, кількість окружних фінвідділів скоротилася до 41, кількість районних фінансово-податкових частин – до 632¹⁹.

У зв'язку з переходом до планування народного господарства за п'ятирічками і початком першої п'ятирічки (1929–1933 рр.) до функцій Наркомфіну було додано розроблення єдиного фінансового плану. У 1929 р. затверджено Положення про Народний Комісаріат фінансів УСРР.

При Наркомфіні було створено Раду з питань страхування, яка була міжвідомчою організацією і мала розглядати загальні справи страхування, законодавчі пропозиції щодо страхування тощо²⁰.

У структурі Наркомфіну було утворено планово-економічне управління, яке керувало всією його фінансово-плановою роботою.

У 1930 р. при Наркомфіні було створено науково-дослідний підрозділ – кафедру фінансознавства, а у 1937 р. – Контрольно-ревізійне управління. Було розроблено нову структуру Наркомфіну УСРР, в якому функціонувало 14 секторів, що стали основними структурними підрозділами. З такою структурою Наркомфін діяв (крім воєнних років) до 1946 р., коли на підставі Закону СРСР від 15.03.1946 Раду народних комісарів СРСР було перетворено на Раду Міністрів СРСР, а наркомати перейменовано в міністерства²¹. Наприкінці 1942 р. оперативна група Раднаркому, до якої входили

¹⁸ П'ятченко Г. О. Становлення та розвиток фінансів України. 1917–2003 / Г. О. П'ятченко, Л. В. Кухарець. – К. : НДФІ, 2005. – С. 22–23.

¹⁹ ЦДАВО України. – Ф. 30, оп. 10, спр. 428.

²⁰ Історія страхування : підручник / С. К. Реверчук, Т. В. Сива, С. І. Кубів, О. Д. Вовчак ; за ред. С. К. Реверчука. – К. : Знання, 2005. – С. 103.

²¹ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uk.wikipedia.org/wiki>.

10 працівників Наркомфіну, була переведена до Москви, де працювала до лютого 1943 р.²²

Значна увага приділялася питанню кадрового забезпечення фінансової системи. У Міністерстві фінансів УРСР раз на тиждень проводилися економічні навчання – профробота в самому Міністерстві та організаційна, навчально-освітня робота, зокрема відкриття спеціалізованих закладів освіти для підготовки фінансистів-професіоналів²³.

З метою скорочення грошової маси, випущеної під час війни, у 1947 р. була проведена конфіскаційна грошова реформа. У постанові Ради Міністрів СРСР та ЦК ВКП(б) “Про проведення грошової реформи та скасування карток на продовольчі та промислові товари” від 04.12.1947 було опубліковано основні положення грошової реформи, згідно з якою 16 грудня в обіг запроваджувалися нові грошові знаки. На розмінну монету дія реформи не поширювалася. В обіг надійшли грошові знаки номіналами: державні казначейські білети СРСР – 1, 3, 5 крб, білети Державного банку СРСР – 10, 25, 50, 100 крб. Під час реформи готівку обмінювали у співвідношенні 10 : 1, а заощадження населення – залежно від суми: до 3 тис. крб обмінювали 1 : 1, від 3 тис. до 10 тис. – 3 : 2, від 10 тис. до 100 тис. – 2 : 1, понад 100 тис. – 10 : 1, позики – 3 : 1²⁴.

У 1956 р. у Міністерстві фінансів було утворено Контрольно-ревізійне управління, якому підпорядковувався контрольно-ревізійний апарат в областях і містах УРСР²⁵.

У 1959 р. Управління податків і зборів Міністерства фінансів УРСР увійшло до складу Управління державних доходів, яке існувало до 1990 р., коли в республіці було створено податкову інспекцію²⁶.

З метою скорочення готівкової грошової маси Рада Міністрів СРСР 4 травня 1960 р. ухвалила постанову про зміну з 1 січня 1961 р. масштабу цін. Один новий карбованець обмінювався на 10 карбованців колишнього зразка²⁷. Купюри зразка 1961 р. перебували в обігу в незмінному вигляді до 1991 р.

Найсуттєвіші структурно-організаційні зміни в Міністерстві фінансів розпочиналися після змін в адміністративно-територіальному поділі України, що насамперед стосувалося місцевих фінансів. Зокрема, у 1965 р. відбулося укрупнення районних та сільських рад і водночас збільшилася кількість міст і селищ міського типу. Відповідно знову зазнала змін і структура системи Міністерства фінансів УРСР: Міністерство – обласний фінансовий відділ, міські, районні та районні в містах фінансові відділи.

²² П'ятаченко Г. О. Становлення та розвиток фінансів України. 1917–2003 / Г. О. П'ятаченко, Л. В. Кухарець. – К. : НДФІ, 2005. – С. 726.

²³ ЦДАВО України. – Ф. 30, оп. 17, спр. 344, арк. 12–14.

²⁴ Деева Н. М. Бюджетна абетка / Н. М. Деева, Т. В. Недосекіна. – Д. : Дніпрокнига, 2004. – С. 200.

²⁵ П'ятаченко Г. О. Становлення та розвиток фінансів України. 1917–2003 / Г. О. П'ятаченко, Л. В. Кухарець. – К. : НДФІ, 2005. – С. 737.

²⁶ Там само.

²⁷ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://goldtaler.narod.ru/bank_papers.

Структура і чисельність працівників центрального апарату Міністерства фінансів УРСР затверджувалися Радою Міністрів УРСР за погодженням з Міністерством фінансів СРСР. У 1972 р. було затверджено Положення про районні та міські фінансові відділи, а в 1981 р. — Положення про обласні фінансові відділи²⁸.

У подальшому структурні зміни в Міністерстві тривали. У 1983 р. до Центрального апарату Міністерства фінансів УРСР входили: зведений відділ державного бюджету; зведений відділ державних доходів і податків; зведений відділ фінансів і вдосконалення фінансового механізму; відділ фінансування промисловості, торгівлі та сфери послуг; відділ фінансування будівельного комплексу; відділ фінансування агропромислового комплексу; відділ фінансування місцевого господарства; відділ фінансування соціального розвитку; відділ фінансування апарату управління; контрольно-ревізійне управління; відділ кадрів і навчальних закладів; спеціальний відділ; відділ фінансування і постачання фінансових органів; управління справами²⁹. Крім того, у підпорядкуванні Міністерства фінансів України перебували Головне управління державного страхування УРСР та Інформаційно-обчислювальний центр.

Економічна ситуація в Радянському Союзі у 80–90-х роках ХХ ст. надто погіршилась. У 1985 р. керівництво СРСР намагалося провести деякі реформи, але це не покращило загального стану справ. Протягом 1985–1990 рр. купівельна спроможність радянського карбованця суттєво впала, на ринку з'явилися розподільчі картки, талони, купони тощо. Окремі підприємства та організації розпочали випуск власних грошових замінників — бон. Нова економічна політика, проголошена як “перебудова”, призвела до збільшення грошових накопичень населення, які в п'ять разів перевищили запаси матеріальних цінностей і товарних ресурсів. Це вимагало від уряду пошуку виходу з такого становища і вирішення питання вилучення цих коштів у населення. Одним із таких засобів став обмін грошових знаків, але і він не дав очікуваних результатів.

Наведені та багато інших факторів, переважно фінансово-економічного характеру, засвідчували закономірність тенденцій, які сприяли розпаду Радянської імперії. Разом із тим в українського народу з'явився ще один шанс на відродження національної державності.

²⁸ Про затвердження Положення про Міністерство фінансів УРСР : постанова Ради Міністрів УРСР від 22.11.1971 № 514.

²⁹ Про перебудову діяльності й організаційної структури Міністерства фінансів УРСР : постанова Ради Міністрів Української РСР від 22.07.1988 № 193.