

УДК 94(477):336.14"192"

Бюджеты УСРР 1920-х гг.: структура, функції, еволюція

Чеберяко О. В.

Чеберяко О. В. Бюджеты УСРР 1920-х гг.: структура, функції, еволюція. Висвітлюється становлення та функціонування бюджетів губерній та округ в УСРР 1920-х гг., структура їх доходів і видатків. Зроблено висновок, що адміністративно-територіальний принцип організаційної побудови базових бюджетних одиниць відповідав політичним основам радянської влади, яка переклала переважну частину соціально-економічних проблем на місцевий бюджет. Згорання системи приватного підприємства негативно вплинуло на доходну частину місцевого бюджету, але «втрати» компенсували за рахунок посилення податкового тиску.

Ключові слова: УСРР, губернія, округа, бюджет, губвиконком, доходи, видатки, округовий бюджет.

Чеберяко О. В. Бюджеты УССР 1920-х гг.: структура, функции, эволюция. Исследуется становление и функционирование бюджетов губерний и округов в УССР 1920-х гг., структуру их доходов и расходов. Сделан вывод, что административно-территориальный принцип организационной схемы базовых бюджетных единиц отвечал политическим основам советской власти, которая переложила большую часть социально-экономических проблем на местный бюджет. Сворачивание системы частного предпринимательства негативно повлияло на доходную часть местного бюджета, но «потери» компенсировались за счет увеличения налогов.

Ключевые слова: УССР, губерния, округ, бюджет, губисполком, доходы, расходы, окружной бюджет.

Cheberyako O. V. Budgets of Ukrainian SSR in 1920th: Structure, Function and Evolution. The field of this research is the investigation of formations and working provinces budgets in Ukrainian SSR in 1920 years and structures of its incomes and expenses. In concluded of this article are administrative-territorial principles of organization of basic budgetary unit responsible political foundations of Soviet power. Reduction is having negatives impact of local budgets but "losses" from increases of taxes.

Keywords: Ukrainian SSR, province, district, budget, gubispolkom, revenue, district budget.

Становлення радянської системи адміністративно-територіального управління супроводжувалося неухильним зростанням загальної кількості адміністративних одиниць. У травні 1920 р. в Україні, замість дев'яти існуючих, було створено ще три губернії, УСРР складалася з 12 губерній: Волинської, Донецької, Олександрівської (з 1921 р. Запорізька), Катеринославської, Київської, Кременчуцької, Херсонської, Одеської, Подільської, Полтавської, Харківської та Чернігівської. ВУЦВК реорганізував повіти та волості на округи та райони, зберігаючи губернії [21, с. 90-91].

Оптимізацію організаційних форм адміністративно-територіального управління на місцях продовжила чергова реформа, яку Раднарком УСРР розпочав 14 лютого 1925 р. з ліквідації губерній та переходу на триступеневу систему (округа, райони, сільради) з 1 жовтня 1925 р. [7, арк. 49]. У складі радянської України почали функціонувати 41 округ і Молдавська АСРР [8, арт. 233]. Райони та округи також підлягали реорганізації, виділялися міські адміністративні центри та селища міського типу. Реформатори сподівалися наблизити владу до народу, ліквідувавши губернії, які правили за основний адміністративний центр.

Проголошення 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 став основним фінансовим планом оптимального використання місцевих доходів і державних кредитів. Нормативно-правовою базою для формування загальногубернських бюджетів стала постанова ВУЦВК «Про місцеві грошові засоби» 5 жовтня 1921 р., яка визначила порядок використання губвиконкомами місцевих податків для задоволення адміністративно-господарських потреб губерній [18, ст. 576]. Належних правил та принципів наповнення доходної частини їхніх бюджетів тоді не існувало, а відсоткове відрахування суми податків та зборів встановлював Уповнаркомфін РСФРР при РНК УСРР на один рік. Губвиконкомам дозволялося виділення 5% від загального кошторису для «непередбачуваних видатків», тобто своєрідний резервний фонд. Виокремлення бюджетних одиниць, тобто губернських, повітових, міських і волосних, вперше відбулося в постанові ВУЦВК «Про місцеві кошториси» 4 січня 1922 р. [19, арт. 13]. Протягом січня була упорядкована структура доходів і видатків губернських бюджетів. Зокрема, постановою ВУЦВК «Про реєстр видатків, що задовольняються з місцевих коштів» 18 січня 1922 р. була визначена їх базова структура: утримання загальних адміністративних органів влади на місцях (сільських рад, волосних виконкомів); комунально-господарських установ; освітніх та закладів охорони здоров'я [20, арт. 36-37]. Вона була конкретизована в постанові ВУЦВК

16 серпня 1922 р. «Про місцевий бюджет», яка розписала кожен статтю видатків за відповідними галузями адміністративного та соціально-економічного розвитку губерній, на території яких діяли не лише комунальні підприємства та установи, а також номенклатурні підрозділи республіканських наркоматів освіти, юстиції, землеробства, соціального забезпечення. На потреби місцевого бюджету виділялося 75% суми патентного та зрівняльного зборів, 25% суми промислового податку для погашення дефіциту і вся сума надбавок до них [20, арт. 36; 37].

Перший річний бюджет губерній в УСРР, якщо брати до уваги помісячні кошториси 1922 р. і кварталні 1922/23 бюджетного року, припав на 1923/24 господарський рік. 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-управлінські, соціально-економічні, культурно-освітні потреби тощо) [1, с. 10]. Щоправда ці видатки обмежувалися лише губернським бюджетом, а решта одиниць не мала самостійного бюджету. З самого початку становлення губернських бюджетів відбувалося розмежування видатків в межах кожної губернії за адміністративним та функціональним підходами. Наприклад, 27 вересня 1923 р. Волинський губвиконком, очолюваний В. І. Храмовим, затвердив «загальногубернський бюджет» – 5,4 млн крб. [35, арк. 23]. Бюджет виявився без дефіциту, але в губернії у грудні 1923 р. існувало 44 самостійних бюджетних одиниці, серед них бюджет губвиконкому, губернського міста, трьох округ, 39 «районних бюджетів» [17, с. 1]. Всі вони були складовими частинами загальногубернського бюджету. Видатки на два перших бюджету становили 48% від загалу, а їх дефіцит покривався за рахунок відрахувань 23% суми округових бюджетів. Утримання адміністративно-управлінських структур губернії коштувало 28,3%, установ комунального господарства 19%, закладів народної освіти 22%, лікарень та амбулаторій 14%, місцевих органів соціального забезпечення 2,4% бюджету Волинської губернії [17, с. 5]. Значну частину серед видатків займала зарплата працівників бюджетних установ: 39,2% губернського та від 50% до 61% округових бюджетів. Усі бюджетні одиниці 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. Кошти спрямовувалися переважно на зарплату працівників, меншою мірою на будівництво лікарень та закладів освіти, профілактику захворювань, особливо

сільського населення. Намагання їх повнішого забезпечення неминуче завершувалося дефіцитом бюджету. Так, на Чернігівщині він становив 2,3 млн крб., тобто третину видаткового кошторису [27, с. 11-14].

Фінансування народної освіти у 1923/24 бюджетному році, за розрахунками В. Храмова, становило 24% загального бюджету губерній в УСРР, з них Харківська витратила 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% [27, с. 1]. Навантаження на бюджет було значним, враховуючи той факт, що в УСРР тоді діяло 15 тис. шкіл, налічувалося 40 тис. учителів та 1,3 млн учнів. Відтак на одного педагога припадало 34 вихованці, а одна школа – на 1900 мешканців [27, с. 5]. Системою освіти вдалося охопити від 30 до 40% дітей шкільного віку, а переведення на бюджет шкіл, які у 1922/23 р. номінально вважалися бюджетними, призвело до скорочення кількості педагогів. Дві третини бюджетних коштів витрачалося на зарплату, а третина припадала на господарські витрати. Школам бракувало книг, зошитів, приладдя, а зарплата була мізерною, яка не забезпечувала соціально-побутових потреб учителів. 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 його суми переважно надходили до державного бюджету, а місцевий потерпав від браку коштів. Відносно збалансованими були лише бюджети губвиконкомів, а решта бюджетних одиниць недотримувала майже третину доходів [13, с. 7].

Виконання губернських та округових бюджетів у 1923/24 бюджетному році продемонструвало деякі відмінності їхньої видаткової структури, яка залежала від доходів, а отже від економічного стану губерній. Зокрема, В. Храмов поділив усі губернії України на три групи за наявністю суми їхнього бюджету: до «потужної» належали – Київська, Одеська, Харківська (20-24 млн), до «середньої» – Полтавська, Донецька і Катеринославська (10-13 млн), до «слабкої» – Чернігівська, Подільська та Волинська (4-6 млн крб.) [28, с. 6-9]. Доходна частина бюджету губерній, крім їхніх економічних можливостей, залежала до певної міри від активності податкових інспекторів, тобто від глибини і ширини застосування «добрівільно-примусових» методів стягнення податків. Так, податки і збори річного бюджету Київської губернії становили 594 тис., а Харківської майже 2 млн крб. [22, с. 6]. Досвід бюджетного року засвідчив прагнення місцевих органів влади та соціально-культурних установ максимально задовольнити власні потреби, що позначилося на дефіциті округових бюджетів, тому що їхні витрати не відповідали доходам.

Центральним органом, який переймався формуванням бюджету, залишався губвиконком. На його адресу надходили кошториси

окрвиконкомів з висновками губфінвідділу та губекономради, після чого відбувався розподіл доходів і видатків на бюджетними одиницями – губернія, місто, округа. Потреби мали відповідати реальним доходам бюджету, а вони залежали від стягнення податків, від отримання державних надбавок на них, від ставок місцевих зборів, позик, які викликали невдоволення населення. Формування загального губернського бюджету відбувалося двома вертикальними шляхами: встановленням «потреб» знизу до верху, а також доведенням плану фінансових джерел доходної частини від губвиконкому до місцевих органів влади.

Бюджетний 1924/25 р. виявився останнім роком функціонування системи губернських бюджетів в УСРР, оскільки у серпні 1925 р. губернії були ліквідовані. Місцевий бюджет губернії за доходами становив 169,4 млн, а видатки були доведені урядом до 171 млн крб. [25, с. 3]. Дефіцит, який був незначним, покривався коштом центру. Радикальні зміни сталися одразу після ліквідації губерній, бюджети і штати яких підлягали згортанню та розформуванню, а бюджети округ було абсолютно переглянуто. Реформа негативно вплинула на матеріальне забезпечення учителів, які отримували зарплату з округових бюджетів, тимчасово дезорганізованих. Загалом виконання бюджетів губерній за три бюджетних квартали вирізнялося сталою динамікою. Губернські річні кошториси були виконанні на 82% по доходах і 75% по видатках, склавши 139,2 млн та 129 млн крб. відповідно. Видаткова частина, яка безпосередньо стосувалася соціально-культурної та економічної галузей, свідчила про нерівномірність її виконання по губерніях. Так, Чернігівська губернія виконала річний кошторис на 81%, Волинська на 87,3%, Подільська на 82%, Полтавська 91%, Донецька 83,3%, Катеринославська 74%, Одеська 73%, Харківська 75%, Київська 66%, АМСРР 78% [26, с. 5]. Високою «бюджетною дисципліною» вирізнялися видатки на адміністративні потреби (99%), а на освіту 77%, медицину 73%, соціальне забезпечення 68%, сільське господарство 67% і на шляхове будівництво 59% запланованих обсягів [26, с. 6].

Виконання бюджетів округ також було різним. Більшість округ виконала бюджет 11 місяці на 90%, хоча були округи з відсотком виконання річного кошторису 57 – 61%. За цифрами про невиконання бюджету знаходились 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 з митним та іншими зборами 79,7% загальної суми доходів бюджету [15, с. 38-40]. Місцевий бюджет Катеринославської губернії на початку 1925 р. виявився також «сприятливим», склавши разом із різними

субсидіями і дотаціями 16,1 млн крб. [36, арк. 36], тому що почала відроджуватися промисловість. Видатки трьох губерній (Київської, Одеської, Харківської) становили майже половину загальногубернських [37, 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 [5, с. 19-21]. Загальне виконання бюджету, враховуючи і четвертий квартал, який мав форму округових бюджетів, виявилось успішним: доходи досягли 181,1 млн, а видатки 176 млн крб., що перевищувало річні кошториси [11, с. 25-26].

Проведення адміністративно-територіальної реформи, яка ліквідувала губернії, вимагало від Наркомфіну УСРР додаткового напруження в галузі розбудови округового бюджету, який став базовим. Організаційні проблеми з формування чергового бюджету розглядалися учасниками Всеукраїнської фінансової наради з питань місцевого бюджету, яка відбулася 13-16 липня 1925 р. Доповідь про завдання місцевого бюджету та фінансової політики виголосив нарком фінансів УСРР С. М. Кузнєцов [2, с. 56]. Він зазначив, що з ліквідацією губерній отримали перевагу округи з добре розвинутою промислово-торговою інфраструктурою, збільшивши власні бюджети, а для переважної більшості суттєвим недоліком залишалася їх дефіцитність. Її зумовило значне розширення управлінського апарату, мережі сільських рад, збільшення кількості шкіл і лікарняних закладів з метою охоплення дітей системою загального навчання, зростання зарплати в окремих округах. Загальні суми округових бюджетів неухильно збільшувалися, навіть в умовах недорідного 1924 р., але бюджети округ були мізерними, крім Київської та Харківської, які становили разом третину річного бюджету 34 округ [11, с. 56].

Формування бюджету 41 округи та АМСРР у 1925/26 р. відбувалося за умови стабільної валюти, доброго врожаю та поступового відродження сільського господарства і промисловості. Наркомфін УСРР вимагав максимального дотримання «бюджетної дисципліни», тобто 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», решта перенесена на січень 1926 р. За тиждень розглядалося по 4-5 бюджетів [23, 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» [23, с. 3]. Принципова та узагальнююча оцінка цього номенклатурного фахівця з питань місцевого бюджету є

показовою і дуже важливою для розуміння еволюції бюджетного процесу. Вона була складною, тому що стосувалася повсякденного життя мільйонів людей, організації місцевого бюджету та взаємодії його видів.

Реально оцінюючи економічно-господарські можливості округ, розробники їхніх бюджетів вдалися до чергового поділу на групи, щоб раціонально використати місцеві кошти і державні дотації.

До першої належали «дефіцитні округи» з бюджетом 2-3 млн крб., зосереджені переважно на Поліссі і прикордонні, не маючи великих міст та промислових підприємств, економіка яких була дуже підірвана наслідками війн, а наявність багатьох національностей вимагала додаткових коштів на розбудову нових адміністративно-культурних одиниць. Другу групу представляли округи, які мали слабку промислово-торговельну мережу, наближаючись за економічним рівнем розвитку до першої групи. Вони охоплювали 17 округ та АМСРР, сумарний бюджет яких становив – 29,8 млн по доходах і 46 млн за видатками, тобто з дефіцитом 16,2 млн крб. (35%) [23, с. 4]. Наприклад, дефіцит бюджету Полтавської округи становив лише 12,8% [14, 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, тютюновою, шкіряною, лісопереробною, які мали високий рівень товарної продукції. Бюджет округ коливався в межах 4-6 млн крб., ухвалений Бюджетною нарадою при ВУЦВК в обсязі 30,4 млн прибуткової і 33,8 млн крб. видаткової частини, але з дефіцитом 10%, який припадав на три округи – Бердичівську, Вінницьку, Полтавську. Третину покривали за рахунок округових резервів, решту через систему позики та урядових дотацій. Якщо у двох перших групах дефіцитними були бюджети кожної округи, досягаючи пересічно 2 млн на бюджетну одиницю, то у решті сума дефіциту була значно меншою, а деякі округи мали збалансований бюджет.

Четверту групу становили округи Степу і частково Лісостепу (Первомайська, Зінов'євська, Херсонська, Мелітопольська, Павлоградська та Маріупольська), у яких селяни мали високий рівень забезпечення землею і займалися розвитком зернового господарства, а міста мали виразне промислове спрямування. Деякі з округ (Херсонська, Павлоградська) відчували наслідки попереднього недороду, а загалом для цієї групи бюджети становили від 2,5 млн до 4,5 млн крб., склавши сумарний бюджет у 41,5 млн крб. з дефіцитом 7% [23, с. 5]. П'ята група охоплювала Донецький басейн – Артемівську, Луганську і Сталінську округи, а також степові округи – Катеринославську, Запорізьку, Криворізьку і Миколаївську. Їх вважали «середніми» (Запорізька та Криворізька) і «вище середніми»,

враховуючи наявність великої промисловості та зернового селянського господарства. Доходи округових бюджетів встановили в обсязі 32,2 млн, а видатки 35,8 млн крб., а дефіцит 7,3% покривали переважно внутрішніми резервами.

Поза поділом залишилися три округи – Харківська, Київська та Одеська округи, бюджет яких досяг 110 млн крб., що становило 44% загальної суми місцевого бюджету України 1925/26 р., а дефіцит загалом становив 17,3% [23, с. 6]. Бюджет Харківської округи становив 58 млн [25, с. 3], Одеської 18,5 млн, Київської округи 34 млн крб. [24, 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 [39, с. 4]. Якщо бюджети Київської та Харківської округ були найпотужнішими, то і їхні видатки на соціально-культурні потреби також мали б зростати, однак центр встановив для всіх округ однакові видаткові норми і ставки.

Структура видаткової частини бюджету округ за 1923-1926 рр., якщо брати за показник питому вагу її базових статей, мала пріоритетні напрямки. До них належали витрати на адміністративні потреби, на комунальне господарство, на систему освіти. Вони разом становили у 1923/24 р. – 64,5%, у 1924/25 р. – 52,3%, у 1925/26 р. – 62% бюджету округ [25, с. 4]. На розвиток освіти витрачали п'яту частину бюджетних коштів, відтак загальна мережа шкіл збільшилася на 27,4%, а кількість педагогів на 30,3%, однак школою вдалося охопити 64% дітей шкільного віку у 1925/26 р., а минулого лише 44% [25, с. 7]. Збільшувалася кількість закладів соціально-побутового призначення (лікарень, амбулаторій, стаціонарних лікарняних ліжок), але денна норма харчування одного хворого вражала злиденністю – 25 копійок. Видатки на соціальне забезпечення не перевищували за ці роки 2% округового бюджету, тому довелося зменшити норми пенсій на половину [25, с. 7].

Друга половина 1920-х рр., починаючи з 1925/26 р., мала відносно стабільний економічний розвиток, за винятком недорідного 1928/29 р. Так, у 1926/27 бюджетному році доходи місцевого бюджету перевищували суму видатків на 16 млн крб., тобто установи не змогли їх реалізувати, тому що діяли встановлені норми, які заборонялося порушувати. Загальноокруговий бюджет, крім міст та районів, становив третину місцевого бюджету УСРР [30, с. 23], тобто не був домінуючим, поступаючись бюджетам міст і районів за сумою коштів. Витрати на комунальне господарство перевищували видатки на освіту та систему охорони здоров'я разом взятих, тому що його підприємства та установи були основним джерелом доходної частини місцевого бюджету. Серед

видатків переважали фонди зарплати в адміністративних установах – 71%, системи освіти – 61%, охорони здоров'я – 50% [30, с. 24-25]. Значно меншим був фонд зарплати в установах і підприємствах комунального сектору – від 26 до 29%, позаяк вони мали внутрішні резерви матеріального заохочення.

Наприкінці 1920-х рр. загальні суми округових бюджетів зростали, але недорід 1928 р. негативно вплинув на прибуткову частину їхніх бюджетів. Так, на Дніпропетровщині у 1927/28 р. 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%, а також було виділено 190 тис. крб. на боротьбу з безпритульністю дітей, на 35,3% збільшено місцеві фонди соціального забезпечення і 290 тис. крб. для подолання безробіття [38, арк. 3-4]. В бюджеті Київської округи доходна частина була досягнута на 100%, хоча негативно позначилося згорання мережі приватної торгівлі, однак втрати від її прибуткових джерел були компенсовані системою так званого самооподаткування, тобто шляхом стягнення надподатку з селянських господарств. Видатки бюджету на соціально-культурні потреби досягли 43% його загальної суми, а збільшення фонду зарплати виросло на 58% [31, арк. 1-8]. Бюджет Одеської округи у 1927/28 р. становив 3,8 млн, у 1928/29 р. 4,3 млн крб., а податкові джерела його наповнення становили 63%, неподаткові 10%, решту фонд регулювання [32, арк. 8]. Структура видатків округового бюджету вирізнялася незначною питомою вагою окремих його статей: на соціально-культурні потреби округи виділялося 13%, на господарсько-адміністративні 11% [32, 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 їх бюджету. Фактично дефіцитними була переважна більшість округ України, тому що видатки були орієнтовані на контрольні числа індустріалізації, забезпечення організаційних витрат колективізації сільського господарства, а також на зростання мережі соціально-культурних установ, які мали засвідчити переваги радянської влади, її політично-ідеологічні засади і наміри. Наприклад, бюджет Сталінської округи 1928/29 р. вирізнявся значним зростанням видатків на промислове будівництво, але за умов одночасного збільшення видатків на освіту, медичне обслуговування, тому податкові джерела забезпечували 65% загальної суми округового бюджету [33, арк. 14]. Управління місцевих фінансів НКФ УСРР, проаналізувавши бюджет Старобільської округи 1928/29 р., визнала його – «... типово споживчого характеру» [34, арк. 2]. Питома вага зарплати в бюджеті досягла 49%, а видатки на капітальне будівництво зменшилися з 21% до 12%, тому що округа була сільськогосподарської, яка витратила багато коштів на

соціально-економічні та культурно-освітні потреби, залишаючись з дефіцитом бюджету 11,7% [34, арк. 2]. Усі округові бюджети України мали споживчий характер, хоча основним завданням державної економічної політики були – відбудова промисловості та сільського господарства.

Отже, в історії становлення та функціонування системи місцевого бюджету чільне місце посідали загальногубернські та округові бюджети. Губернські проіснували до серпня 1925 р., будучи домінантною організаційною формою серед решти бюджетних одиниць (округових, міських та районних), концентруючи та перерозподіляючи місцеві кошти і державні субсидії між ними. Вони мали самостійний статус, враховуючи роль і місце губвиконкомів у їх формуванні та подальшому виконанні. Діяв територіальний принцип розкладки згідно норм та ставок наповнення прибуткової і видаткової частин кожної з бюджетних одиниць, однак вирішальне слово залишалося за губерніями. Статус самодіяльного округового бюджету з'явився з вересня 1925 р. одразу після завершення адміністративно-територіальної реформи в Україні.

Для бюджету губерній та округ була притаманна висока частка видатків на розвиток соціально-культурної галузі, але бюджетних коштів бракувало для реального забезпечення потреб. Основна їх частина спрямовувалася на зарплату працівників бюджетної сфери, хоча і спостерігалася тенденція до скорочення адміністративно-управлінського апарату. Бюджети губерній та округ залежали від наявності на їх території торгових установ та промислових підприємств, а також інтенсивних галузей сільського господарства, великих міст з розвиненою мережею комунальних підприємств, однак основним фінансовим джерелом залишалися податки і неподаткові надходження (мити, збори, позики), хоча останні мали виразні ознаки податку. Вони разом давали дві третини бюджетних коштів. Важливим джерелом були доходи комунальних господарств та підприємств, але вони зосереджувалися в бюджетах міст, відшкодовуючи на потреби губерній та округ незначні кошти.

Адміністративно-територіальний принцип організаційної побудови цих базових бюджетних одиниць відповідав політичним основам радянської влади, яка переклала переважну частину соціально-економічних проблем з державного на місцевий бюджет, надавши оперативної самостійності губерніям та округам у формуванні бюджету, залишивши за собою регулятивні функції. Таке розмежування було логічним та економічно виправданим, але доходи бюджетних одиниць трималися на податках юридичних та фізичних осіб. Згортання системи приватного підприємництва негативно вплинуло на доходну частину місцевого бюджету, але «втрати» компенсували за рахунок посилення податкового тиску.

Примітки

1. *Временное положение о местных финансах.* – М., 1923.
2. *Всеукраинское совещание по местному бюджету // Финансовый Бюллетень.* – 1925. – № 9.
3. *Гринштейн А.* Местный бюджет по Украине (Итоги и перспективы) / А. Гринштейн // *Финансовый вестник.* – 1923. – № 9.
4. *Гринштейн А.* Местный бюджет украинских губерний за 1922–23 г. (Перспективы) / А. Гринштейн // *Финансовый вестник.* – 1923. – № 1.
5. *Гольдин И. Б., Августинович И. Б.* Выполнение местного бюджета Харьковщины за 1-й квартал 1924–25 г. / И. Б. Гольдин, И. Б. Августинович // *Финансовый Бюллетень.* – 1925. – № 9.
6. *Доклад украинского правительства в Президиуме ЦИК СССР // Известия.* – 1924. – 11 сентября.
7. *ЗУ.* – 1923. – №6/7. – Відділ 1.
8. *ЗУ.* – 1925. – № 29/30.
9. *Киевский местный бюджет // Финансовый вестник.* – 1922. – № 6.
10. *Кокин С. А., Марочко В. И., Мовчан О. Н.* Хроника социалистического строительства на Украине 1921/25 / С. А. Кокин, В. И. Марочко, О. Н. Мовчан. – К., 1989.
11. *Местный бюджет // Финансовый Бюллетень.* – 1925. – № 3-4.
12. *Местные финансы // Финансовый Бюллетень.* – 1924. – № 40.
13. *Оголевец С. Я.* Исполнение местного бюджета Полтавщины за I полугодие 1923–24 бюджетного года / С. Я. Оголевец // *Финансовый Бюллетень.* – 1924. – № 31.
14. *Оголевец С. Я.* Местный бюджет Полтавского округа на 1925–1926 г. / С. Я. Оголевец // *Финансовый Бюллетень.* – 1925. – № 5-6.
15. *Оголевец С. Я.* Местный бюджет Полтавщины в первом полугодии 1924–1925 г. / С. Я. Оголевец // *Финансовый Бюллетень.* – 1925. – № 16-17.
16. *Орлов А.* Нормализация местного бюджета / А. Орлов // *Финансовый Бюллетень.* – 1924. – № 44.
17. *Подгаец И.* Бюджет Волыни на 1923–1924 г. / И. Подгаец // *Финансовый Бюллетень.* – 1923. – № 6.
18. *СУ.* – 1921. – № 20.
19. *СУ.* – 1922. – № 1.
20. *СУ.* – 1922. – № 3.
21. *Стенографический отчет второй сессии Всеукраинского ЦИК VII созыва, 11-12 апреля 1923 г.* – Х., 1923.
22. *«Укрзалізниця» 1920–30-х років: передумови, здобутки, уроки /* За ред. В. А. Смолія, В. М. Даниленко. – К., 2003.
23. *Храмов В.* Итоги бюджетной работы / В. Храмов // *Финансовый Бюллетень.* – 1926. – № 7-8.
24. *Храмов В.* Итоги бюджетной работы / В. Храмов // *Финансовый Бюллетень.* – 1926. – № 9-10.

25. Храмов В. Итоги бюджетной работы / В. Храмов // Финансовый Бюллетень. – 1926. – № 13-14.
26. Храмов В. Итоги исполнения местного бюджета за 1924–25 г. / В. Храмов // Финансовый Бюллетень. – 1925. – № 3-4.
27. Храмов В. Народное образование в местном бюджете Украине в 1923/24 г. / В. Храмов // Финансовый Бюллетень. – 1924. – № 24.
28. Храмов В. О бюджете Киевской и Полтавской губерний / В. Храмов // Финансовый Бюллетень. – 1924. – № 25.
29. Храмов В. Черниговский бюджет / В. Храмов // Финансовый Бюллетень. – 1923. – № 3.
30. *Фінанси України 1926–1927 рік* // Статистика України. – Х., 1923. – Сер. IV: статистика фінансів. . – № 150. – Вип. 6.
31. ЦДАВО України. – Ф. 1. – Оп. 2. – Спр. 962.
32. ЦДАВО України. – Ф. 1. – Оп. 2. – Спр. 975.
33. ЦДАВО України. – Ф. 1. – Оп. 2. – Спр. 981.
34. ЦДАВО України. – Ф. 1. – Оп. 2. – Спр. 982.
35. ЦДАВО України. – Ф. 1. – Оп. 2. – Спр. 1161.
36. ЦДАВО України. – Ф. 1. – Оп. 2. – Спр. 3290.
37. ЦДАВО України. – Ф. 1. – Оп. 2. – Спр. 3294.
38. ЦДАВО України. – Ф. 1. – Оп. 5. – Спр. 957.
39. Шурыгин К. Составление местного бюджета на 1925–1926 г. / К. Шурыгин // Финансовый Бюллетень. – 1925. – № 16-17.