

БЮДЖЕТНА КОМІСІЯ ПРИ ВУЦВК (1922-1929 pp.)

У даній статті на основі документів Центрального державно-го архіву вищих органів влади та управління України, нормативних актів і даних періодичних видань висвітлюється історія становлення та функціонування бюджетної комісії Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету упродовж 1922-1929 pp.

Ключові слова: бюджетна комісія, розвиток, функціонування, бюджет, УСРР.

Досі особливості становлення і функціонування Бюджетної комісії при ВУЦВК українськими дослідниками не вивчалися, тому відсутня відповідна наукова література – статті, монографії, кваліфікаційні праці. Архівні фонди ВУЦВК та Наркомфіну, що зберігаються у ЦДАВО України, зосереджують колосальну документальну колекцію з історії створення та діяльності цього важливого структурного підрозділу, однак ніхто з дослідників їх поки що не торкався. У зв'язку з цим важливо дослідити нормативно-правову складову, права, повноваження, інституційний статус Бюджетної комісії, її персональний склад, роль і місце у формуванні республіканського бюджету, основні пріоритети та періоди діяльності.

Необхідність створення Бюджетної комісії визріла наприкінці грудня 1921 р., коли ВУЦВК займався структурною та функціональною модернізацією бюджетного процесу в УСРР, відтак заклав саму ідею її заснування у постанові «Про заходи щодо впорядкування фінансового господарства» від 4 січня 1922 р. Вона зобов'язувала розробити положення «...окремої Бюджетової Комісії із числа його членів для розгляду кошторисів і загальнодержавного бюджету, а також для найвищого догляду за певною постановкою кошторисно-бюджетної справи УСРР» [7, арт.11].

Офіційне створення Бюджетної комісії при ВУЦВКу відбулося 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» [8, арт.39]. 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 у роботі Міжвідомчої бюджетної наради при НКФ РСФРР, яка розглядала прибутково-видаткові кошториси та відправляла їх на розгляд Раднаркому, перш ніж подати на затвердження ВУЦВК. Важливо було не допустити зволікання з підготовкою та проходженням бюджету, тому доповідач викликав через президію Бюджетної комісії представника наркомату, відомства, установи для з'ясування суперечливих питань. Основною її функцією було забезпечення відповідності прибуткової і видаткової частин бюджету, покрит-

тя видатків за рахунок власних чи дотаційних фінансових джерел, тобто унеможливлення дефіциту державного бюджету УСРР. На пленарних засіданнях Бюджетної комісії обов'язково брали участь з правом дорадчого голосу представники Уповнаркомфіну, НК РСІ, наркоматів УСРР та РСФРР, кошториси яких обговорювалися. Постанови комісії мали рекомендаційний характер, які 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. Так, 28 серпня 1923 р. політбюро ЦК КП(б)У розглянуло персональний склад президії Бюджетної комісії, членами якої стали – 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, а головою Бюджетної комісії затвердили колишнього боротьбиста О.Я. Шумського, його заступником В.І. Порайка [1, арк.178]. 22 серпня 1923 р. її склад у кількості 25 осіб схвалила президія ВУЦВК, час від часу поповнюючи його новими членами та кандидатами. Склад комісії обирався персонально, тому жодна установа не мала права делегувати будь-якого іншого представника.

Упродовж 1923-1924 рр. спостерігалася уніфікація союзного законодавства, зумовлена Конституцією СРСР та переглядом повноважень деяких наркоматів. 26 листопада 1924 р. ВУЦВК затвердив «Положення про Бюджетову комісію при ВУЦВК'у», скасувавши чинність постанови від 18 січня 1922 р. [9, арт.302]. Встановлювалися кількісний склад членів та обов'язкове представництво від кожної губернії.

Відбулися зміни і персонального складу Бюджетної комісії при ВУЦВК, яка поповнювалася новими членами. Характерно, що з другої половини 1924 р., але з дорадчим голосом, до складу Бюджетної комісії належали представники губерній та міськрад: Г.Ф. Гринько від Київської, К.С. Федотов – від Харківської, В.Н. Богуцький – від Донецької, П.Ф. Слинко – від Подільської, О.О. Рекіс – від Полтавської, С.М. Власенко – від Чернігівської губерній. Загалом персональний склад Бюджетної комісії постійно змінювався, тому що делеговані від центральних установ представники переводилися на інші посади та залишали територію УСРР.

Протягом другої половини 1920-х рр. новий склад Бюджетної комісії при ВУЦВК висували та призначали, зазвичай, у зв'язку з початком роботи чергової сесії вищого законодавчого органу республіки. За період від другої до третьої сесії ВУЦВК зі складу Бюджетної комісії вибуло 18 осіб [4, арк.93], тому постала «об'єктивна необхідність» його поповнення новими членами. Так, 31 травня 1926 р. постанова ВУЦВК «Про затвердження особистого складу Бюджетної комісії ВУЦВКу» юридично визнала повноваження її голови М.Ф. Владимирського та 23 членів від центральних установ і 41 від округ [10, арт.274].

Так, 18 травня 1927 р. президія ВУЦВКу затвердила черговий склад Бюджетної комісії у кількості 91 особи, але на чолі з наркомом НК РСІ УСРР В.П. Затонським [3, арк.131]. Центральні установи представляли 31 посадовець, з них семеро нових, а також голови окривконкомів, шестеро від районів та міських рад, 9 «позапартійних» робітників та селян, 4 – від науки, відтак, «колегіальність» була забезпечена. Заступниками В.П. Затонського були С.М. Власенко та Я.М. Дудник, а черговим головою Бюджетної комісії став В.І. Порайко, котрий представляв Наркомюст. Протоколи засідання Бюджетної комісії свідчать про те, що В.І. Порайко очолював її упродовж 1929 р., а членами президії були М. Полоз, М. Каттель, М. Василенко, К. Горлинський. 15 жовтня 1929 р. президія ВУЦВКу затвердила склад Бюджетної комісії XI скликання. Від центральних установ у ній були представлені: В.І. Порайко, М.С. Василенко, В.А. Балицький, І.А. Гаврилов, К.І. Горлинський, К.М. Гулий, Я.М. Дудник, В.П. Затонський, В.Д. Кузьменко, М.М. Майоров, М.М. Полоз, В.М. Качинський, О.К. Сербіченко, М.О. Скрипник, К.В. Сухомлин, О.Г. Шліхтер, І.Е. Якір, П.П. Сиволат, О.А. Нуринов, О.М. Певзнер, М.К. Чайка, В.Н. Богущький, М.А. Каттель, М.П. Горбань, С.І. Канторович, С.В. Мінаєв, О.К. Фесенко, Я.П. Ряппо, С.Л. Шимановський, О.Г. Лісовик, І.Я. Вейцер, Г.М. Покорний. Отже, судячи з персонального складу, Бюджетна комісія мала наркомів (В.І. Порайко, О.Г. Шліхтера, С.І. Канторовича, М.О. Скрипника, Г.М. Покорного, В.П. Затонського, В.А. Балицького), провідних українських учених – С.Ю. Семковського, В.Н. Маковського, О.В. Корчак-Чепурківського, О.В. Паладіна. До них долучилися 35 голів окривконкомів, 8 голів райвиконкомів та 2 – від міськрад, 10 представників від робітників і селян, загалом 91 особа, у тому числі 83 чоловіки та 8 жінок [6, арк.6]. На персональному складові позначилася генеральна лінія партії на колективізацію сільського господарства, тому з'явився впливовий блок «аграрників-колективізаторів»: О.Г. Шліхтер, В.М. Качинський, І.А. Гаврилов, М.П. Горбань.

Розглядаючи персональний склад Бюджетної комісії ВУЦВКу, варто зазначити, що її головами у 1920-х рр. були О.Я. Шумський, Д.З. Лебідь, Я.М. Дудник, М.Ф. Владимирський, В.П. Затонський, В.І. Порайко, які представляли найвищу гілку партійно-радянської номенклатури в Українській СРР, не будучи фахівцями бюджетної справи, але кожен з них мав безпосереднє відношення до формування бюджетної політики та підготовки державного бюджету України. Його фінансово-економічним наповненням займалися працівники Наркомфіну УСРР на чолі з заступником наркома фінансів М.А. Каттелем, а він та В.І. Порайко були постійними членами Бюджетної комісії упродовж 1920-х рр.

До повноважень Бюджетної комісії належали: розгляд державного бюджету УСРР, кошторису витрат і надкошторисних витрат, ухвалених президією ВУЦВКу; обговорення важливих справ щодо регулювання державного і місцевого бюджетів; вивчення звітів Наркомфіну про виконання бюджету; ознайомлення з проектами кошторисів Уповнаркомфіну СРСР та інших установ, включених до загальносоюзного бюджету. Комісія скликала пе-

ріодично 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. Склад підкомісії постійно оновлювався за рахунок нових кандидатур, яких офіційно призначала президія Бюджетної Комісії.

Рішення приймалися простою арифметичною більшістю голосів, а постанови ухвалювалися на засіданнях 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.

Розглядом державного кошторису займалися спеціальні підкомісії, призначені президією Бюджетної комісії, тому на засіданнях відбувалися дискусії, приймалися колегіальні рішення стосовно скорочення або збільшення прибутково-доходної частини бюджету. Повноваження членів цього підрозділу ВУЦВК були вагомими, тому що вони впливали на кошторис цілих галузей народного господарства та соціальної сфери, викликали на співбесіду представників наркоматів та установ. Протокольне оформлення персонального складу та функцій підкомісій припадає на другу половину 1920-х рр. Так, 22-26 лютого 1926 р. була створена підкомісія з розгляду доходної та видаткової частини державного бюджету, склад якої затвердили 26 червня 1926 р. [5, арк.68]. У жовтні 1928 р. було створено десять галузевих підкомісій, які розглядали урядові проекти прибуткової та видаткової частини державного бюджету, кожної установи, зосереджуючись на фінансуванні промисловості, сільського господарства, соціально-культурного сектора. Створення постійних галузевих підкомісій Бюджетної комісії ВУЦВК систематизувало її роботу, підвищило не лише бюджетну дисципліну, а і 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. Діяльність підкомісій не регламентувалася «Положенням про Бюджетну комісію», але їх повноваження встановлювала президія, відтак вони діяли на цілком законних підставах. Протоколи та матеріали засідань підкомісій свідчать про нагальність та невідкладність питань, пов'язаних з розподілом коштів між центром та союзними республіками. Зокрема, Бюджетна комісія часто порушувала «клопотання» перед союзним урядом про обов'язкове фінансування розвитку промисловості, торгівлі та сільського господарства, яке підлягало колективізації.

27 жовтня 1926 р. ВУЦВК та РНК УСРР затвердили «Положення про Бюджетову Комісію ВУЦВК'у», скасувавши чинність 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., – утверджуєть-

ся Бюджетова Комісія Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету» [2, арк.13-15]. Зникло уточнення «при ВУЦВК», тому що Бюджетна комісія виконувала пряму і безпосередню функцію ВУЦВК, передбачену відповідним номенклатурним статусом вищого законодавчого органу – затверджувати державний бюджет України [11, арт.276]. Повноваження Бюджетної комісії засвідчували її консультативно-дорадчу роль при проходженні державного бюджету, позаяк вона розглядала схвалений Раднаркомом основний фінансово-економічний документ республіки, урядові подання у різних справах, які стосувалися держбюджету, загальні директиви по його складанню, звіти про виконання, скарги установ стосовно встановлення прибутково-видаткового кошторису. Вона не затверджувала бюджет, але подавала висновки до президії ВУЦВК, доповідала на сесії, вимагала від наркоматів та господарських органів бюджетних матеріалів. Для з'ясування складних фінансових проблем запрошувала фахівців, а рішення Бюджетної комісії ухвалювалися половиною голосів.

Бюджетна комісія працювала переважно протягом року, хоча сесії ВУЦВК скалилися тричі на рік. Рішення, висновки, рекомендації та ухвали Бюджетної комісії мали консультативно-дорадчий характер, оформлені у вигляді резолюції. Її зміст обговорювали на сесії ВУЦВК, відтак вона набувала ознак законодавчого акту – постанови вищого законотворчого органу.

Організаційно-функціонально Бюджетна комісія діяла при ВУЦВК, будучи його структурним підрозділом, але водночас і своєрідним міжвідомчим органом, позаяк до її складу належали представники українських наркоматів та господарських установ. Наркомфін УСРР мав Бюджетне управління, але його повноваження вирізнялися від Бюджетної комісії, хоча 15 серпня 1922 р. уряд заснував Міжвідомчу бюджетну нараду при Уповнаркомфіні у складі: Уповноваженого (голова), Держплану, Наркомдержконтролю, Уповнаркомпраці, УРНГ та начальника Бюджетного управління НКФ УСРР [12, ст.256]. Уповнаркомфін у надавалося право створювати спеціальну підкомісію з питань, пов'язаних із розглядом надкошторисних кредитів, дотаційного та резервного фондів і обговоренням поточних проблем на засіданнях міжвідомчої бюджетної наради. Вона співпрацювала з Бюджетною комісією, уособлюючи взаємини двох гілок влади – виконавчої та законодавчої.

25 вересня 1924 р. набуло чинності «Положення про губернські, окружні і районні бюджетні комісії», а згідно ст. 21 «Тимчасового Положення про місцеві фінанси» їх створювали при губфінвідділах та райвиконкомах [15]. 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 – керівник податкового управління, контрольно-бухгалтерського. За подібною структурою розбудовувалися округові та районні бюджетні комісії, а в разі відсутності їх голови, роботою комісій керували їхні заступники. 5 січня 1926 р. РНК УСРР видала постанову

«Про округові бюджетові наради» [13, арт.1], яка скасувала дію постанови від 25 вересня 1924 р. «Про губернські, округові й районні бюджетні комісії» [14, арт.249]. Згідно нового «Положення про округові бюджетні наради» вони створювалися при окружному фінвідділі на чолі з його керівником, а до складу членів належали завідувач підвідділу місцевих фінансів окрфінвідділу, представники планової комісії, робсільінспекції та окружного міста. Округові бюджетні наради розглядали бюджети округи, окружного міста, окружних 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 [4, арк.100]. До складу цих комісій, крім фінансово-податкового, місцевого господарства та земельного відділу, входили представники міських, селищних та сільських рад того чи іншого районного центру. Таким чином, протягом 1924-1926-х рр. оформилася середня ланка державних органів влади, які займалися підготовкою місцевих бюджетів.

Принциповим питанням, яке систематично обговорювалося на засіданні Бюджетної комісії, було формування доходної та видаткової частини республіканського бюджету, його співвідношення з союзним, особливо в частині відрахувань від прибуткового податку промислових підприємств союзного значення на території УСРР, а також інших податкових стягнень.

Отже, створення Бюджетної комісії при вищому законодавчому органі влади в УСРР було зумовлено необхідністю розробки самостійного державного бюджету УСРР, а також регулювання бюджетної справи. Вона виникла 4 січня 1922 р., продемонструвавши право ВУЦВК, а не Уповнаркомфіну формувати республіканський бюджет. Резолюції та постанови Бюджетної комісії мали консультативно-дорадчий і рекомендаційний характер для президії та сесії ВУЦВК, а для урядових й місцевих органів влади в Україні – обов'язкове виконання. За інституційно-функціональним статусом вона була колегіальною міжвідомчою структурою, позаяк до неї належали, крім постійних членів, представники центральних та окружних установ, наукових закладів. Бюджетна комісія діяла на підставі «Положення», але не за адміністративно-територіальним принципом, а за структурно-функціональним, маючи власну президію, скликаючи засідання пленуму, ухвалюючи відповідні резолюції, а також представляючи себе та Україну у складі Бюджетної комісії ЦВК СРСР, захищаючи бюджетні права республіки. На місцях діяли губернські, округові та районні бюджетні комісії, але під головуванням керівників відповідних фінансових відділів, тобто представляли номенклатуру виконавчої системи влади. До них загалом можна віднести і районні планово-бюджетні комісії при райвиконкомах.

Персональний склад Бюджетної комісії засвідчує її авторитетність та вагомість. Комісія відіграла важливу роль у формуванні самостійного державного бюджету УСРР, а також у розмежуванні бюджетних прав союзного та республіканського урядів.

Список використаних джерел:

1. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України (далі – ЦДАВО України), ф. 1, оп. 1, спр. 1881.
2. ЦДАВО України, ф. 1, оп. 2, спр. 2571.
3. Там само, ф. 1, оп. 2, спр. 3286.
4. Там само, ф. 1, оп. 2, спр. 3289.
5. Там само, ф. 1, оп. 2, спр. 3300.
6. Там само, ф. 1, оп. 5, спр. 882.
7. Збірник узаконень і розпоряджень робітничо-селянського уряду України (далі – ЗУ України). – 1922. – № 1.
8. ЗУ України. – 1922. – № 2.
9. ЗУ України. – 1924. – № 50.
10. ЗУ України. – 1926. – № 38.
11. ЗУ України. – 1924. – № 45
12. ЗУ України. – 1922. – № 3
13. ЗУ України. – 1926. – № 1
14. ЗУ України. – 1924. – № 37-38.
15. Вісті ВУЦВК. – 1924. – 17 жовтня

The history of development and functioning of All-Ukrainian Central Executive Committee budget commission activities in 1921-1929 is studied.

Key words: *budget commission, developing, functioning, budget, Ukrainian SSR.*

Отримано: 21.03.2013

УДК 94(477)

Л. А. Місінкевич

РЕПРЕСІЇ ПРОТИ СЕЛЯНСТВА ХМЕЛЬНИЧЧИНИ ЯК МЕТОД ПІДВИЩЕННЯ ПРОДУКТИВНОСТІ ПРАЦІ В КОЛГОСПНОМУ ВИРОБНИЦТВІ 1948 р.

У статті досліджується діяльність партійних організацій, органів державної влади та трудових колективів колгоспів у запровадженні депортаційних заходів щодо колгоспників, які не брали активної участі в роботі громадських господарств. Відстежується практика застосування громадських вироків до селян, котрі не бажали долучатися до суспільної праці.

Ключові слова: *депортация, громадські вироків, паразитичні та антигромадські елементи, загальні збори колгоспників, колгоспний актив.*

В умовах державної незалежності України значною мірою зростає інтерес як дослідників, так і широкого загалу до питань становлення та функціонування радянської тоталітарної системи, яка скалічила долі мільйонів безневинних людей. Політичні репресії на тому чи іншому етапі мали свої характерні особливості. Відповідно до проявів політичних, економічних та соціальних чинників вони або набирали розмаху або дещо призупинялися.