

DOI: 10.32626/2309-2254.2021-32.191-203

УДК 94(477)«1922/1925»:336.14

КОЛЕСНИК Віктор – доктор історичних наук, професор, завідувач кафедри давньої та нової історії Київського національного університету імені Тараса Шевченка, вул. Володимирська, 60, м. Київ, індекс 01033, Україна (kolesnykvf@ukr.net)

ORCID 0000-0003-4696-0747

KOLESNYK Viktor – Doctor of Historical Science, Professor, Head of the Department of Ancient and Modern History of Ukraine of Taras Shevchenko National University of Kyiv, 60, Volodymyrska Street, Kyiv, index 01033, Ukraine (kolesnykvf@ukr.net)

ЧЕБЕРЯКО Оксана – доктор історичних наук, кандидат економічних наук, професор, Київський національний університет імені Тараса Шевченка, вул. Володимирська, 60, м. Київ, індекс 01033, Україна (cheberyako@ukr.net)

ORCID 0000-0002-1563-9611

Researcher ID S-2078-2019

Scopus-Author ID 56074920300

CHEBERYAKO Oksana – Doctor of Historical Science, Ph. D. in Economics, Professor, Taras Shevchenko National University of Kyiv, 60, Volodymyrska Street, Kyiv, index 01033, Ukraine (cheberyako@ukr.net)

Бібліографічний опис статті: Колесник, В., Чеберяко, О. (2021). Становлення та функціонування губернських бюджетів в УСРР (1922–1925 рр.). *Наукові праці Кам'янець-Подільського національного університету імені Івана Огієнка: історичні науки*, (32), 191-203.

СТАНОВЛЕННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ГУБЕРНСЬКИХ БЮДЖЕТІВ В УСРР (1922–1925 рр.)

Анотація. *Мета дослідження* – дослідити процес становлення губернських бюджетів в УСРР, практику їх функціонування у першій половині 1920-х рр., формування їх доходів, пріоритети та напрямки бюджетних видатків, а, отже, роль і місце означених бюджетів у розвитку радянського суспільства. **Методологія дослідження.** При вивченні становлення та функціонування губернських бюджетів були використані такі методи: періодизації, статистичний, порівняльний і системний. **Наукова новизна.** У січні 1922 р. радянська влада офіційно виокремила губернські бюджети та почала створювати їх нормативно-правову базу. Але через відсутність необхідних джерел фінансування доходів губернські бюджети у 1922 р. існували у вигляді помісячних кошторисів, не забезпечених необхідними коштами. У 1922/23 господарському році розпочалося планування річних губернських бюджетів. Особливості функціонування цих бюджетів практично не досліджені. **Висновки.** Губернські бюджети були базовою орга-

нізаційною формою серед інших місцевих бюджетів УСРР на початку 1920-х рр. Вони проіснували до серпня 1925 р. і мали відносно самостійний статус, так як головну роль у їх формуванні та подальшому виконанні відігравали губвиконкоми. Перше планування річних губернських бюджетів припало на 1922/23 господарський рік, а в 1922 р. вони існували і вигляді помісячних кошторисів, які не мали через знецінення паперових грошей і глибоку економічну кризу належної дохідної бази. У процесі становлення губернських бюджетів відбувалося формування їх нормативно-правової бази. Для бюджету губерній була притаманна значна частка видатків на соціально-культурну галузь, серед яких лівова доля спрямовувалася на зарплату працівників бюджетної сфери. Загалом бюджетних коштів постійно не вистачало для забезпечення реальних потреб. Маючи досить широку базу об'єктів фінансування, бюджети губерній недостатньо забезпечувалися фінансовими та матеріальними ресурсами. Через зруйновану і не відбудовану економіку вони не могли суттєво збільшувати свої доходи, які залежали від економічного розвитку, стабільності фінансової системи та місцевих податків

Ключові слова: губернський бюджет, місцевий бюджет, адміністративно-територіальна реформа, доходи бюджету, видатки бюджету, Українська СРР.

THE ESTABLISHMENT AND FUNCTIONING OF THE PROVINCIAL BUDGETS IN THE USSR (1922–1925)

Abstract. *The purpose of the study* is to study the process of formation of the provincial budgets in the USSR, the practice of their functioning in the first half of the 1920s, the formation of their revenues, priorities, and directions of budget expenditures, and, consequently, the role and place of these budgets in Soviet society. **Scientific novelty.** In January 1922, the Soviet government officially separated the provincial budgets and began to create their legal framework. Due to the lack of necessary sources of funding for revenues, the provincial budgets in 1922 existed in the form of monthly estimates, not provided with the necessary funds. In the 1922/23 economic year, the planning of annual provincial budgets began. The peculiarities of the functioning of these budgets have not been studied. **Research methodology.** While studying the formation and functioning of the provincial budgets, the following methods were used: periodization, statistical, comparative, and systemic. **Conclusions.** Provincial budgets were the basic organizational form among other local budgets of the USSR in the early 1920s. They lasted until August 1925 and had relatively independent status, as the main role in their formation and subsequent implementation was played by provincial executive committees. The first planning of annual provincial budgets took place in the 1922/23 economic year, and in 1922 they existed in the form of monthly estimates, which did not have a proper income base due to the devaluation of paper money and the deep economic crisis. In the process of formation of provincial budgets, there was a formation of their normative-legal base. The provincial budget was characterized by a significant share of expenditures on the socio-cultural sector, among which the lion's share went to the salaries of public sector employees. In general, budget funds were constantly insufficient to meet real needs. With a fairly wide base of funding, the provincial budgets were incompletely provided with financial and material resources. Due to the destroyed and unrebuilt economy, they could not significantly increase their incomes, which depended on economic development, the stability of the financial system, and local taxes.

Key words: provincial budget, local budget, administrative-territorial reform, budget revenues, budget expenditures, Ukrainian SSR.

Постановка проблеми. Історія формування і функціонування бюджетної системи УСРР у першій половині 1920-х рр. після проголошення і першого досвіду практичного впровадження в життя більшовиками нової економічної політики поки що залишається малодослідженою. Насамперед це стосується губернських бюджетів, які, не дивлячись на дуже короткий термін свого існування, були, власне, базовою організаційною формою серед решти місцевих бюджетів (округових, міських і районних). Із них, насамперед, розпочалося практичне формування у 1922 р. системи місцевих бюджетів, вони концентрували та перерозподіляли місцеві кошти і державні субсидії. До серпня 1925 р. губернські бюджети були своєрідним виразником реальних фінансово-економічних можливостей найбільших адміністративних територій в УСРР та соціально-культурних пріоритетів місцевих бюджетів.

Водночас, адміністративно-територіальна реформа визначила короткотривалість губернських бюджетів, вони проіснували лише до серпня 1925 р. З ліквідацією губерній і запровадженням округового адміністративно-територіального поділу округові бюджети, як до цього губернські, стали місцевими бюджетами найбільших адміністративно-територіальних одиниць УСРР (у даному випадку не йдеться про Молдавську АРСР, яка входила до складу УСРР з 12 жовтня 1924 по 2 серпня 1940 р.). Їх розбудова в УСРР відбувалася значною мірою на основі уже набутого досвіду, насамперед, губернських бюджетів, що і зумовлює науковий інтерес до їх історії. Крім того, дослідження структури доходів і видатків губернських бюджетів дозволяє глибше розкрити специфіку бюджетної політики радянських органів влади, рівень функціональної дієздатності місцевих бюджетів найбільших адміністративних територій УСРР в умовах складної соціально-економічної ситуації першої половини 1920-х рр., їх економічно-господарської спроможності фінансового забезпечення ідеологічних гасел більшовиків.

На жаль, як уже зазначалося, дослідники соціально-економічної історії УСРР 1920-х рр. приділяють недостатню увагу місцевим бюджетам, насамперед, губернським, від яких залежав матеріальний добробут значної частини населення. Якщо не брати до уваги статті практичної спрямованості переважно фінансистів та працівників бюджетних органів 1920-х рр., то неупереджене дослідження бюджетної системи УСРР означеного періоду в контексті соціально-економічної історії розпочалося лише після проголошення державного суверенітету України. Тоді відбулося відродження вітчизняної історичної науки та переосмислення багатьох заідеологізованих і заполітизованих у радянські часи сторінок історії. На сучасному етапі історіографії вийшла ціла низка праць присвячених соціально-економічним відносинам в умовах нової економічної політики, грошовій реформі 1920-х рр., фінансуванню тих чи інших галузей господарства, культурно-освітньої та соціальної сфери. Щоправда, в означених дослідженнях бюджетна система, її складові, роль місцевих бюджетів у фінансуванні підприємств, установ, соціально-культурних закладів не виокремлюються.

Аналіз джерел та останні дослідження. Під кутом зору обраної тематики варто насамперед назвати монографічне дослідження О. Чеберяко, яке охоплює усю бюджетну систему УСРР 1920-х рр. і має узагальнюючий характер (Чеберяко, 2012). Враховуючи останнє, цілком природно виокремлення як предмету спеціального дослідження окремих складових бюджетної системи, включаючи губернські бюджети. Глибшому розумінню складових бюджетної системи та особливостей їх функціонування у 1920-х рр. слугують праці В. Антоненко, яка зосередила свою увагу на міських бюджетах УСРР, їх організаційно-правовому та функціональному статусі (Антоненко, 2016) Отже, історія формування губернських бюджетів УСРР та їх функціонування в першій половині 1920-х рр. потребує подальшого дослідження.

Мета статті – дослідити процес становлення губернських бюджетів в УСРР, практику їх функціонування у першій половині 1920-х рр., формування їх доходів, пріоритети і напрямки бюджетних видатків, а, отже, роль і місце означених бюджетів у розвитку радянського суспільства.

Виклад основного матеріалу. Становлення та функціонування губернських бюджетів в УСРР у першій половині 1920-х рр. тісно пов'язане з губернським адміністративним поділом, який зазнав певних змін у ході боротьби більшовиків за владу. Якщо у 1917 р. на українських теренах, що входили до складу царської Росії, було 9 губерній (Київська, Харківська, Чернігівська, Полтавська, Волинська, Подільська, Катеринославська, Херсонська і Таврійська), то у травні 1920 р. їх стало уже 12. Але більшовицька влада ідеологічно та практично була націлена на ліквідацію успадкованої від Російської імперії схеми адміністративно-територіального устрою. Щоправда, до середини 1920-х рр. більшовицьке керівництво не здійснювало серйозних змін у губернському адміністративно-територіальному поділі УСРР, так як мало набагато серйозніші проблеми: подолання економічної кризи, що охопила промисловість і сільське господарство, ліквідація голоду 1921–1922 рр., приборкання соціального невдоволення народу. Тому, хоча адміністративна реформа почалася у 1922 р. з метою спрощення адміністративного апарату та наближення його до робітничо-селянських мас, радикальних змін в губернському поділі УСРР не відбулося. Після ліквідації в жовтні 1922 р. третьою сесією ВУЦВК VI скликання Кременчуцької, Миколаївської і Запорізької губерній шляхом їх приєднання до Одеської, Катеринославської і Полтавської губерній в УСРР з 1922 по серпень 1925 рр. було 9 губерній (Волинська, Донецька, Катеринославська, Київська, Одеська, Подільська, Полтавська, Харківська та Чернігівська) (Собрание узаконений, 1922, № 44, ст. 655). Губернський адміністративно-територіальний устрій в УСРР було ліквідовано у серпні 1925 р. відповідно до постанови РНК УСРР від 14 лютого 1925 р. «Про ліквідацію губерній і перехід на триступеневу систему управління» та постанови ВУЦВК від 3 червня 1925 р. «Про ліквідацію губерній і про перехід на триступеневу систему управління».

Створення та функціонування радянської бюджетної системи було неможливим без здійснення грошової реформи, необхідність якої диктувалася глибокою і затяжною економічною кризою, розбалансованою фінансовою системою, поверненням в умовах непу до товарно-грошових відносин. Історія здійснення грошової реформи досить повно висвітлена в історично-економічній літературі. Враховуючи це, варто лише зазначити, що, по-перше, становлення губернських бюджетів, як і радянської бюджетної системи загалом, відбувалося одночасно з грошовою реформою. По-друге, остання забезпечувала поступове упорядкування бюджетних відносин, особливо розрахунків державного та місцевих бюджетів. Однак реальне наповнення доходної частини бюджетів залежало, насамперед, від загального економічного розвитку та багатьох інших фінансово-господарських факторів.

Одним із перших нормативно-правових документів, який визначав порядок формування губернських бюджетів і використання губвиконкомами місцевих податків для задоволення адміністративно-господарських потреб губерній стала постанова ВУЦВК «Про місцеві грошові засоби» 5 жовтня 1921 р. (Собрание узаконений, 1921, № 20, ст. 576). Але офіційне виокремлення місцевих бюджетів, у тому числі губернських, уперше з'явилося в постанові ВУЦВК «Про місцеві кошториси» від 4 січня 1922 р. (Собрание узаконений, 1922, № 1, арт. 13). На той час нормативно усталених правил та принципів наповнення доходної частини бюджетів ще не було. Тому одночасно із офіційним виокремленням губернських бюджетів розпочалося нормативно-правове упорядкування їх доходів і видатків. Базова основа об'єктів фінансування з губернських бюджетів була вперше визначена постановою ВУЦВК «Про реєстр видатків, що задовольняються з місцевих коштів» від 18 січня 1922 р.: утримання загальних адміністративних органів влади на місцях (сільських рад, волосних виконкомів), комунально-господарських установ, закладів освіти та охорони здоров'я (Собрание узаконений, 1922, № 3, арт. 36, 37). Деяко пізніше у постанові ВУЦВК від 16 серпня 1922 р. «Про місцевий бюджет» конкретизувалася структура видатків за окремими статтями 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. Отже, на межі 1921–1922 рр., як зазначали в той час деякі працівники фінансових органів, було закладено основи радянської системи місцевих фінансів (Абуляк, 1928, с. 298–308) через організацію губернських бюджетів.

Загалом 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 (Собрание узаконений, 1922, № 3, арт. 36, 37). Щоправда, у 1922 р. внаслідок інфляційних процесів і знецінення «паперових» грошей часто доходи і видатки губернських бюджетів теж були «паперовими», тобто існували лише на папері.

Наприклад, губернський бюджет Катеринославщини у січні – вересні 1922 р. функціонував без кошторису установ. Лише у липні почали формувати квартальний план витрат, не виокремлюючи повіті. І лише 28 серпня 1922 р., узагальнивши спорадичні кошториси, губвиконком склав орієнтовний бюджет губернії (ЦДАГО України, ф. 1, оп. 20, спр. 1015, арк. 2). Подібна ситуація спостерігалася в Київській губернії, де губфінвідділ отримав перелік доходів і видатків наприкінці липня 1922 р., тобто після відомої постанови ВУЦВК від 16 липня 1922 р. «Про місцевий бюджет». Таким чином, постає визначення витрат бюджетних коштів, яке містилося у документі, стосувалося показників орієнтовного губернського бюджету лише на останній четвертий квартал (липень – вересень) поточного господарського року (господарський рік починався 1 жовтня, а закінчувався 30 вересня). У структурі доходів бюджету були податки і різні збори, з них лише надбавки становили 43%, а місцеві податки посідали 57% суми доходу (Киевский местн. бюджет, 1922, № 5–6, с. 74–76). Бюджетні видатки в губернії планувалися таким чином: 37% коштів виділялося губздраввідділу, 21% – губнаросвіті, 19% – адміністративно-управлінським структурам.

Але в умовах голоду, занепаду промислового і сільськогосподарського виробництва, браку коштів і продовольства, катастрофічного соціально-економічного становища в Україні губернські бюджети у 1922 р. не мали «твердих» фінансових джерел для формування доходної частини, а інструкції та циркуляри залишалися лише програмними вимогами. За 9 місяців 1922 р. дефіцит бюджетів губерній становив 26%, і до його погашення долучався державний бюджет, а також використовувалася емісія. Видачу бюджетних коштів регулював губвиконком за так званими асигновками. Однак реально губернії у той час жили за рахунок місцевих натуральних податків, які стягували за «добровільно-примусовим» принципом. Забезпечення хоча б якогось функціонування бюджетів за рахунок натуральних податків під кутом бюджетно-фінансової практики було, як зазначали деякі фінансисти, неправильним (Гринштейн, 1923, Местный бюджет на Украине, с. 11), але диктувалося соціально-економічними і фінансовими реаліями.

Загалом у 1922 р., ще не існувало планового формування губернських річних бюджетів, про що заявляли і тодішні працівники радянських фінансових органів. У січні-вересні 1922 р. своєрідною формою губернських бюджетів були помісячні кошториси, загальна сума яких становила 18–20 млн крб. (Гринштейн, 1923, Местный бюджет укр. губерний, с. 6)

Перше планування річних губернських бюджетів припадає на 1922/23 господарський рік, хоча воно не зачепило волосних і міських бюджетів. Таким чином, губернський бюджет став основною одиницею місцевих бюджетів. Фактично тоді майже всі бюджети були бюджетами губерній. Тому можна стверджувати, що на початку 1920-х рр. місцеві бюджети формувалися не знизу, а згори, тобто стосувалися найбільших адміністративно-територіальних одиниць, концентруючи основні наявні ресурси. Так, у

1922/23 рр. бюджети губвиконкомів становили 64% загальної суми місцевих бюджетів в УСРР (Доклад укр. правительства, 1924, 11 декабря). Крім бюджетів губерній, були ще бюджети окремих повітів, інші місцеві бюджети існувала тільки на папері, час від часу отримуючи «паперові гроші» Наркомфіну УСРР. Про те, що у 1922/23 рр., крім губернських бюджетів, інші місцеві бюджети не були належним чином інституалізовані і створені свідчить видане 12 листопада 1923 р. ЦВК СРСР «Тимчасове положення про місцеві фінанси», в якому зазначалося, що кожна адміністративно-територіальна одиниця повинна мати відповідний самостійний бюджет – губернський, повітовий, міський, волосний (Временное положение, 1923, с. 43). Оскільки в УСРР губернські бюджети існували, то означена вимога стосувалася, насамперед, інших місцевих бюджетів, перелічених у положенні. В. Храмов у грудні 1923 р. зазначав, що лише в окремих губерніях УСРР існували ті чи інші місцеві бюджети: губернського міста, округового міста, окрвиконкому, району (Храмов, 1923, Три бюджета, с. 1-7).

Централізація в умовах «фінансового голоду» на початку 1920-х рр. бюджетної справи на місцях переважно за губернським адміністративно-територіальним принципом мала певні переваги. Але формування інших місцевих бюджетів, які б мали фінансову самостійність, було можливе лише за умови створення необхідного фінансово-економічного підґрунтя, тобто відбудови місцевого господарства та стабілізації грошової системи. Тому організаційно-функціональне оформлення округових, районних, інших місцевих бюджетів продовжувалося до середини 1920-х рр., а сільських завершилося аж наприкінці 1920-х рр.

У 9 губерніях УСРР бюджети мали різний обсяг коштів, який залежав від економічного розвитку, території, демографічного становища тощо. Так у 1922/23 рр. видатки Київської, Харківської, Полтавської губерній планувалися на рівні 16–17 млн крб., у Подільській і Одеській – від 12 до 14 млн крб., у Чернігівській – близько 11 млн крб., у Волинській, Донецькій та Катеринославській – від 6 до 7 млн крб. (Гринштейн, 1923, Местный бюджет украинских, с. 7). Одні і ті ж самі витратні статті губернських бюджетів також відрізнялися статистичними показниками. Наприклад, у 1922/23 господарському році на адміністративні установи Чернігівської губернії виділялося 31% коштів бюджету, Волинської – 25%, Подільської – 24%, Катеринославської – 22,4%, Київської – 22%, Донецької – 20%, Харківської – 15%, Полтавської – 14% (Гринштейн, 1923, Местный бюджет украинских, с. 9). Суттєві розходження в обсягах фінансування адміністративно-управлінських структур у губерніях визначалися загальним розміром бюджетних коштів, різним кількісним складом штатних працівників управлінського апарату, відсутністю усталених уніфікованих принципів до його комплектування. Загалом, бюджети українських губерній у 1922/23 господарському році переважну частину коштів витрачали на утримання адміністративного апарату, закладів освіти й охорони здоров'я і значно менше на

розвиток сільського господарства, соціальне забезпечення. Вони не могли повністю забезпечити фінансування видатків і залишалися дефіцитними.

У процесі розробки третього губерньського бюджету на 1923/24 господарський рік співробітники Управління місцевого бюджету при Уповнаркомфінні намагалися визначити єдині правила і порядок складання, розгляду, затвердження та виконання кошторису доходів і видатків губерньських бюджетів. В основу такого підходу було покладено «Тимчасове положення про місцеві фінанси» від 12 листопада 1923 р., третій розділ якого стосувався структури видатків (адміністративно-управлінських, соціально-економічних, культурно-освітніх) (Антоненко, 2016, с. 10). Варто зазначити, що за умови відсутності в той час самостійних бюджетів у значній частині інших адміністративно-територіальних одиниць відбувалося розмежування губерньських бюджетів у межах кожної губернії за адміністративним та функціональним підходами. Іншими словами, на загальногуберньські бюджети покладалася функція відсутніх місцевих бюджетів. Наприклад, затверджений Волинським губвиконкомом загальногуберньський бюджет на 1923/24 господарський рік сумою 5,4 млн крб. (ЦДАВО України, ф. 1, оп. 2, спр. 1161, арк. 23) мав забезпечити функціонування 44 самостійних бюджетних одиниць: губвиконкому, губерньського міста, трьох округ і 39 районів (Подгаец, 1923, Бюджет Волини, с. 1). При цьому видатки на губвиконком та губерньське місто, а їх бюджети були складовими частинами загальногуберньського бюджету, становили 48% від загалу. На утримання адміністративно-управлінських структур губернії передбачалося 28,3% бюджетних коштів, закладів народної освіти – 22%, установ комунального господарства – 19%, лікарень та амбулаторій – 14%, місцевих органів соціального забезпечення – 2,4% (Подгаец, 1923, Бюджет Волини, с. 5). Значну частину серед видатків займала зарплата працівників бюджетних установ: 39,2% губерньського бюджету.

Усі губернії України за обсягом їхнього бюджету поділялися на три групи. Найбільшими бюджети були у Київській, Одеській, Харківській губерніях. Полтавська, Донецька і Катеринославська губернії мали бюджети середнього рівня. Найменшим обсягом бюджетів вирізнялися Чернігівська, Подільська та Волинська губернії (Храмов, 1924, О бюджетге, с. 6-9).

У кожній губернії в залежності від соціально-демографічних, економічних та інших показників існувала власна структура бюджетних видатків. Так, у Київській губернії, бюджет якої у 1923/24 рр. становив 16,7 млн крб., на комунальне господарство витрачалося 31,2%, на заклади освіти – 24%, на адміністративні потреби – 13,1% бюджету, на установи охорони здоров'я – близько 10% (ЦДАВО України, ф. 1, оп. 2, спр. 3294, арк. 5). У Донецькій губернії, бюджет якої тоді становив 13,1 млн крб. витрати на розвиток освіти складали 36%, на утримання комунального господарства, закладів охорони здоров'я та адміністративних установ – 36,7% (ЦДАВО України, ф. 1, оп. 2, спр. 3294, арк. 20). За видатками бюджети в усіх губерніях у 1923/24 господарському році були досить напруженими, так як переважна частина коштів спрямо-

увалася на зарплату працівників, а на будівництво лікарень, закладів освіти, профілактику захворювань їх не вистачало. Так, на Чернігівщині в 1923 р. на освіту було витрачено 31% бюджетних коштів, на місцеву адміністрацію – 16,3%, на комунальне господарство – 10%, на охорону здоров'я – близько 8%. Водночас, лікарні губернії були устатковані лише на 25% стаціонарними ліжками, а видатки на харчування хворих були скорочені наполовину. І за цих умов дефіцит бюджету становив 2,3 млн крб. (Храмов, 1923, Черниговский бюджет, с. 11-14), внаслідок чого Раднарком УСРР виділив для Чернігівської губернії дотації на загальну суму 650 тис. крб. (Храмов, 1923, Черниговский бюджет, с.14). У 1923/24 бюджетному році бюджетно «слабкі» губернії ніяк не могли обійтися без субсидій з державного бюджету.

Свідченням нестачі необхідних коштів на соціально-культурну сферу є фінансування у 1923/24 бюджетному році народної освіти та рівень зарплати вчителів. На той час в Україні діяло 15 тис. шкіл, налічувалося 40 тисяч учителів та 1,3 мільйона учнів. На одного педагога припадало 34 вихованці, а на одну школу – 1900 мешканців (Храмов, 1924, Народное образование, с. 5). І це за умови, що системою освіти в 1923/24 рр. було охоплено лише від 30 до 40% дітей шкільного віку. В губерніях УСРР на народну освіту виділялося від 13,4% (Харківська губернія) до 36,3% (Донецька губернія). Середній показник бюджетних коштів, які витрачали на народну освіту в усіх дев'яти губерніях УСРР досягав 24% (Храмов, 1924, Народное образование, с. 1). І хоча майже четверта частина губернських коштів в УСРР спрямовувалася в народну освіту, у школах бракувало книг, зошитів, приладдя. При цьому лише третина коштів припадала на господарські потреби, а решта дві третини бюджетних коштів витрачалася на зарплати педагогів, яка була мізерною і не забезпечувала їхніх соціально-побутових потреб. Ставки педагогів були не лише низькими за розмірами, але і відрізнялися як в окремих губерніях, так і в межах однієї і тієї ж губернії. Так, зарплата сільського учителя Харківської губернії становила 30 крб., Донецької – 24 крб., Одеської – 20 крб., Волинської – 18 крб., Чернігівської – 15 крб., Катеринославської – 14 крб., Подільської – 13 крб., Київської та Полтавської – по 12 крб. (Храмов, 1924, Народное образование, с. 5-6). Тому педагоги вимушені були шукати додаткового заробітку на стороні.

Установлений кошторис доходної частини для фінансування освіти виконувався лише на дві третини, тому школа, педагоги, учні не отримували належного забезпечення. Значна частина дітей селян, які були основними платниками податку, залишалася поза школою через нестачу як належного фінансування, так і закладів освіти.

1924/25 господарський рік виявився останнім роком функціонування губернських бюджетів в УСРР, тому що у серпні 1925 р. губернії були ліквідовані. Бюджети губерній на означений рік формувалися на основі циркуляру «Про порядок складання кошторису місцевих доходів і видатків на 1924–25 бюджетний рік», надісланого губвиконкомом Наркомфіном УСРР

10 червня 1924 р. (Финансовый бюллетень, 1924, № 44, с. 28-29) та постанови Раднаркому УСРР від 28 серпня 1924 р. «Про встановлення обсягів окремих бюджетних одиниць місцевого бюджету на 1924–25 рік», яка містила конкретний перелік їх доходів і видатків (Финансовый бюллетень, 1924, с. 28). На цей час уже була створена система місцевих бюджетів – округових, міських, районних, які мали окремі кошториси доходів і видатків. У постанові Раднаркому УСРР від 28 серпня 1924 р визначалася детальна їх регламентація за конкретними бюджетними одиницями, що свідчило про функціональну самостійність кожної з них, раціоналізацію бюджетних відносин і поступове виокремлення інституційного статусу місцевих бюджетів. Якщо установи перебували в містах губерньського та округового підпорядкування, то значна частина видатків припадала на міські бюджети, тобто діяв територіально-функціональний принцип бюджетного забезпечення. Однак тільки губерньським бюджетам дозволялося створення субвенційного та резервного фондів із цільовим призначенням для погашення дефіциту бюджету округ із недостатнім розвитком торгівлі та промисловості, ліквідації наслідків стихійного лиха тощо. Субвенції для губерній у формі дольової участі держави у видатках місцевих рад на окремі громадські потреби (утримання педагогічного персоналу трудових шкіл тощо) Наркомфін УСРР запровадив 14 серпня 1924 р. (Местные финансы, 1924, с. 33).

Реально до ліквідації губерній округові бюджети існували як складові частини губерньського бюджету, перебували під його опікою і не мали яскраво вираженого самостійного статусу. Вони набули статусу самодіяльних у вересні 1925 р., після завершення адміністративно-територіальної реформи в УСРР.

Доходи губерньських бюджетів у 1925/25 господарському році становили близько 170 млн крб., а видатки – 171 млн крб. (Храмов, 1925, Итоги исполнения, с. 3). Дефіцит, який був незначним, покривався коштом центру. За три бюджетних квартали 1924/25 р. губерньські річні кошториси були виконані на 82% з доходів і на 75% із видатків, частина яких безпосередньо стосувалася соціально-культурної та економічної галузей – будівництва доріг та мостів губерньського сполучення, розвитку місцевої промисловості, системи народної освіти, соціального забезпечення тощо (Храмов, 1925, Итоги исполнения, с. 5). Загалом видатки на адміністративно-управлінські потреби становили 99% запланованих обсягів, на освіту – 77%, на медицину – 73%, на соціальне забезпечення – 68%, на сільське господарство – 67% і на шляхове будівництво – 59% (Храмов, 1925, Итоги исполнения, с. 6). При цьому видатки трьох губерній (Київської, Одеської, Харківської) становили майже половину загальногуберньських (ЦДАВО України, ф. 1, оп. 2, спр. 3294, арк. 2), тобто справді виявилися «потужними». Так, за перший квартал 1924/25 бюджетного року на Харківщині надійшло 11 млн крб., що дорівнювало річному бюджету Полтавської губернії (Гольдин, Августинович, 1925, с. 19-21).

У зв'язку з поступовим відродженням місцевої та державної промисловості, здійсненням грошової реформи виконання доходів губерньських

бюджетів за три квартали 1924/25 господарського року виявилося загалом успішним. Але бюджетне фінансування закладів освіти, охорони здоров'я, соціально-культурної сфери залишалося явно критичним і далеким від реальних потреб.

Висновки. Отже, губернські бюджети були базовою організаційною формою серед інших місцевих бюджетів УСРР на початку 1920-х рр. Вони існували до серпня 1925 р. і мали відносно самостійний статус, так як головну роль у їх формуванні та подальшому виконанні відігравали губвиконкоми. Перше планування річних губернських бюджетів припало на 1922/23 господарський рік, а в 1922 р. вони існували у вигляді помісячних кошторисів, які не мали через знецінення паперових грошей і глибоку економічну кризу належної дохідної бази. У процесі становлення губернських бюджетів відбувалося формування їх нормативно-правової бази. Для бюджету губерній була притаманна значна частка видатків на соціально-культурну галузь, серед яких лівова доля спрямовувалася на зарплату працівників бюджетної сфери. Загалом бюджетних коштів постійно не вистачало для забезпечення реальних потреб. Маючи досить широку базу об'єктів фінансування, бюджети губерній недостатньо забезпечувалися фінансовими та матеріальними ресурсами. Через зруйновану і не відбудовану економіку вони не могли суттєво збільшувати свої доходи, які залежали від економічного розвитку, стабільності фінансової системи та місцевих податків.

Список використаних джерел і літератури:

Абуляк, А. (1928). Местный бюджет в системе советских финансов. *Плановое хозяйство*, 6.

Антоненко, В. В. (2016). *Становлення та соціально-економічні основи функціонування міських бюджетів Української СРР* (автореф. дис... канд. іст. наук: 07.00.01 – Історія України). Київ, 17 с.

Временное положение о местных финансах. (1923). Москва. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=18326#07327475664502416> (дата звернення: 11.03.2021 р.).

Гольдин, И. Б. & Августиневич, И. Б. (1925). Выполнение местного бюджета Харьковщины за 1-й квартал 1924–25 г. *Финансовый бюллетень*, 9.

Гринштейн, А. (1923). Местный бюджет на Украине (Итоги и перспективы). *Финансовый вестник*, 9.

Гринштейн, А. (1923). Местный бюджет украинских губерний за 1922–23 г. (Перспективы). *Финансовый вестник*, 1.

Доклад украинского правительства в Президиуме ЦИК СССР. (1924). *Известия*. 11 декабря.

Киевский местный бюджет. (1922). *Финансовый вестник*, 5–6.

Местные финансы. (1924). *Финансовый бюллетень*, 40.

Подгаец, И. (1923). Бюджет Волыни на 1923–24 г. *Финансовый бюллетень*, 6.

Собрание узаконений и распоряжений рабоче-крестьянского правительства Украины (далі – СУ України). (1921). № 20.

- СУ України. (1922), 1.
СУ України. (1922), 3.
СУ України. (1922), 44.
Храмов, В. (1925). Итоги исполнения местного бюджета за 1924–25 год. *Финансовый бюллетень*, 3-4.
Храмов, В. (1924). Народное образование в местном бюджете Украины в 1923/24 году. *Финансовый бюллетень*, 24.
Храмов, В. (1924). О бюджете Киевской и Полтавской губ. *Финансовый бюллетень*, 25.
Храмов, В. (1923). Три бюджета. *Финансовый бюллетень*, 7.
Храмов, В. (1923). Черниговский бюджет. *Финансовый бюллетень*, 3.
Чеберяко, О. В. (2012). Бюджетна система в УСРР 1920-х рр.: організаційно-правові та соціально-економічні основи функціонування. Київ: Ніланд-ЛТД, 438 с.
Центральний державний архів вищих органів влади та управління України.
Центральний державний архів громадських організацій України.

References:

- Abulyak, A.** (1928). Mestnyy byudzhet v sisteme sovetskikh finansov [Local budget in the system of Soviet finance]. *Planovoye khozyaystvo*, 6. [in Russian].
- Antonenko, V. V.** (2016). *Stanovlennya ta sotsial'no-ekonomichni osnovy funktsionuvannya mis'kykh byudzhetiv Ukrayin'skoyi SRR* [The formation and socio-economic bases of functioning of city budgets of the Ukrainian SSR] (*Extended abstract of Candidate's thesis*). Kyiv, 17 s. [in Ukrainian].
- Vremennoye polozheniye o mestnykh finansakh* [Interim regulation on local finance]. (1923). Moskva. Retrieved from <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=18326#07327475664502416> [in Russian].
- Gołdin, I. B., Avgustinovich, I. B.** (1925). Vypolneniye mestnogo byudzhetna Khar'kovshchiny za 1-y kvartal 1924–25 g. [The implementation of the local budget of the Kharkiv region for the 1st quarter of 1924-25]. *Finansovyy byulleten'*, 9. [in Russian].
- Grinshteyn, A.** (1923). Mestnyy byudzhet na Ukraine (Itogi i perspektivy) [Local budget in Ukraine (Results and prospects)]. *Finansovyy vestnik*, 9. [in Russian].
- Grinshteyn, A.** (1923). Mestnyy byudzhet ukrainskikh guberniy za 1922–23 g. (Perspektivy) [Local budget of the Ukrainian provinces for 1922-1923 (Prospects)]. *Finansovyy vestnik*, 1. [in Russian].
- Doklad ukrainskogo pravitel'stva v Prezidiume TSIK SSSR [The report of the Ukrainian government to the Presidium of the Central Executive Committee of the USSR]. (1924). *Izvestiya*. 11 dekabrya. [in Russian].
- Kiyevskiy mestnyy byudzhet [Kyiv local budget]. (1922). *Finansovyy vestnik*, 5–6. [in Russian].
- Mestnyye finansy [Local finance]. (1924). *Finansovyy byuletten'*, 40. [in Russian].
- Podgayets, I.** (1923). Byudzhet Volyni na 1923–24 g. [Volhynia budget for 1923-24]. *Finansovyy byulletten'*, 6. [in Russian].
- Sobraniye uzakonenyi i rasporyazheniy raboche-krest'yanskogo pravitel'stva Ukrainy* [The collection of legalizations and orders of the Workers' and Peasants' government of Ukraine] (dali – SU Ukrainy). (1921), 20. [in Russian].
- SU Ukrainy. (1922), 1. [in Russian].
- SU Ukrainy. (1922), 3. [in Russian].

SU Ukrainy. (1922), 44. [in Russian].

Khramov, V. (1925). Itogi ispolneniya mestnogo byudzheta za 1924–25 god [The results of the execution of the local budget for 1924–25]. *Finansovyy byulleten'*, 3-4. [in Russian].

Khramov, V. (1924). Narodnoye obrazovaniye v mestnom byudzhete Ukrainy v 1923/24 godu [Public education in the local budget of Ukraine in 1923–24]. *Finansovyy byulleten'*, 24. [in Russian].

Khramov, V. (1924). O byudzhete Kiyevskoy i Poltavskoy gub. [On the budgets of Kyivska and Poltavska provinces]. *Finansovyy byulleten'*, 25. [in Russian].

Khramov, V. (1923). Tri byudzheta [The three budgets]. *Finansovyy byulleten'*, 7. [in Russian].

Khramov, V. (1923). Chernigovskiy byudzheth [Chernihiv budget]. *Finansovyy byulleten'*, 3. [in Russian].

Cheberyako, O. V. (2012). *Byudzhethna sistema v USRR 1920-kh rr.: orhanizatsiynopravovi ta sotsial'no-ekonomichni osnovy funktsionuvannya* [The budget system in the USSR in the 1920s: organizational, legal and socio-economic foundations of functioning]. Kyiv: Niland-LTD, 438 s. [in Ukrainian].

Tsentralnyi derzhavnyi arkhiv vyshchykh orhaniv vlady ta upravlinnia Ukraine [Central State Archives of Supreme Bodies and Government of Ukraine]. [in Ukrainian].

Tsentralnyi derzhavnyi arkhiv hromadskych organizatsiy Ukraine [Central State Archives of Public Organizations of Ukraine.]. [in Ukrainian].

Отримано: 20.05.2021

DOI: 10.32626/2309-2254.2021-32.203-221

УДК 908+332:338.2(477.6)«1920/1930»

БОГУНЕНКО Валерій – аспірант кафедри вітчизняної та зарубіжної історії Горлівського інституту іноземних мов Державного вищого навчального закладу «Донбаський державний педагогічний університет», вул. В. Першина, 24, м. Бахмут, Донецька обл., індекс 84500, Україна (bogunenkovalery@gmail.com)

ORCID 0000-0002-0054-9373

BOHUNENKO Valerii – PhD-student of the Department of Domestic and Foreign History of the Horlivka Institute of Foreign Languages of the State Higher Educational Institution “Donbas State Pedagogical University”, 24, V. Pershyna Street, Bakhmut, index 84500, Donetsk Oblast, Ukraine (bogunenkovalery@gmail.com)

Бібліографічний опис статті: Богуненко, В. (2021). Утвердження галузевої специфіки монопрофільних міст Донбасу в економіко-стратегічних умовах 1920-1930-х рр. *Наукові праці Кам'янець-Подільського національного університету імені Івана Огієнка: історичні науки, (32), 203-221.*