

Цимбал В. О.
Національний педагогічний університет
імені М. П. Драгоманова

ОРГАНІЗАЦІЯ ТА ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ УПРАВЛІННЯ УПОВНОВАЖЕНОГО НКФ РСФРР ПРИ РНК УСРР (1919–1923 РР.)

Статтю присвячено дослідженню проблеми становлення та функціонування центрального фінансового апарату Української СРР та його місцевих органів в період, що тривав від моменту проголошення радянської влади на території України, до входження країни до складу Союзу РСР. В статті розглядаються проблеми розвитку міждержавних відносин радянських України та Росії та їх вплив на фінансову систему України.

Ключові слова: фінанси, фінансова політика, НЕП, націоналізація, емісія, страхування, кредитування, ошадна справа, оподаткування, союзна республіка, Народний комісаріат фінансів (Наркомфін, НКФ), Управління Уповноваженого Народного комісаріату фінансів (Управління УповНКФ).

Актуальність статті обумовлюється тим, що не дивлячись на протилежну до командно-адміністративно спрямованої фінансової політики незалежної України, розбудова фінансової системи, в тому числі система фінансових органів відбувалася на тлі радянської державності, а міждержавні фінансові зв'язки з колишніми союзними республіками є досить тісними і мають тенденцію до подальшого зміцнення.

Деякі аспекти організації та правового регулювання органів влади радянської Україні досліджуваного періоду висвітлено в працях таких науковців, як О. В. Волок, А. О. Сокіл, В. М. Юрченко, Ю. М. Тлуцак, К. М. Твердомед, М. М. Шевердін, А. В. Кольбенко, однак вказані роботи містять фрагментарний аналіз засад правового регулювання діяльності фінансового апарату, що не дає змоги комплексного дослідження проблеми.

Із закінченням національно-визвольних змагань та прийняттям низки нормативно-правових актів, серед яких резолюція ЦК РКП (б) “Про Радянську владу на Україні” 1919 р., в якій було окреслено досить широку програму національної політики комуністичної партії на території України, будівництва і подальшого зміцнення апарату радянської влади, декрету про військове об'єднання України, Литви, Латвії та Білорусії, прийнятого на засіданні Всеросійського Центрального Виконавчого Комітету 1 червня 1919 р. за участі представників указаних держав, питання про розвиток державних відносин між УСРР та Радянською Росією було майже вирішено і вимагало юридичного оформлення.

Уже 27 січня 1920 р. Всеукраїнський революційний комітет своєю постановою “Про об'єднання діяльності УСРР та РСФСР” надалі, до остаточного оформлення взаємовідносин між УСРР і РСФСР, анулював усі декрети та постанови уряду УСРР, які стосувалися військових та господарських органів, продовольства, шляхів, пошти і телеграфів та замінив їх декретами і постановами уряду РРФСР, які вводилися в дію на всій території УСРР з моменту опублікування цієї постанови і підлягали негайному виконанню, на підставі чого і відбувалося фактичне об'єднання з РРФСР.

З огляду на те, що функціонування державного апарату на території України переривалося в 1918 та 1919 рр., фінансове відомство УСРР до 1922 р. не лише не

встигло виконати фактичного обсягу організаційної роботи, який на той час уже був пророблений НКФ РСФРР, але навіть не спромоглося сформулювати на нормативному рівні напрями діяльності комісаріату. Уся діяльність відомства полягала здебільшого в ліквідації дореволюційного фінансового апарату та фінансової системи в цілому.

Унаслідок частих змін влади було знищено документальні джерела, за якими можна було б підвести підсумки діяльності комісаріату за перше півріччя 1919 р. Загальна лінія роботи відомства полягала в вилученні коштів шляхом встановлення та стягнення місцевих надзвичайних податків, а також розпорядженні тими коштами, що надавалися комісаріатом фінансів РСФРР.

Постановою Всеукраїнського ревкомітету від 30 січня 1920 р. усі декрети та постанови уряду УСРР по НКФ, що були видані раніше, було анульовано та введено в дію усі без винятку законодавчі акти уряду РСФРР в галузі фінансів. Таким чином фінансове відомство, очолюване Уповноваженим НКФ РСФРР при РНК УСРР, приступило до організації апарату та операційної діяльності на основі актів законодавства РСФРР. Основним завданням цього відомства було подальше закріплення на території УСРР фінансового законодавства РСФРР та внесення до нього змін з урахування особливостей ситуації в державі.

Починаючи з моменту відновлення більшовицької влади на території України до 1 березня 1920 р. на чолі фінансового апарату України стояла призначена НКФ РСФРР Колегія уповноважених НКФ, перед якою було поставлене спеціальне завдання організації фінансового апарату Української республіки. 1 березня 1920 р. Колегію уповноважених було ліквідовано, натомість було впроваджено інститут Уповноваженого НКФ РСФРР при РНК УСРР та його заступників. Технічний апарат управління УповНКФ спочатку складався лише з секретаріату та інструкторського відділу. У період з березня по серпень 1920 р. було організовано нові відділи: бюджетний; кредитних білетів (Кребіль); загальноадміністративний. Поступово, з розвитком діяльності апарат Управління розширювався: у складі відділів утворювалися підвідділи та відділення, відбувалося виокремлення самостійних відділів (відділ прямих податків з інструкторського та відділ місцевих податків з відділу прямих податків), також створювалися нові відділи (посподатків, юридичний, валютне управління разом з відділами, що входили до його складу). Значне розширення апарату Управління УповНКФ спостерігалось в кінці 1921 р. та особливо в другій половині 1922 р. у зв'язку з переходом до НЕПу та відновленням грошових відносин.

За 1920 р. Управлінням уповноваженого НКФ РСФРР через законодавчі органи УСРР було проведено близько 30-ти законодавчих актів, спрямованих на врегулювання порядку здійснення авансових видач, асигнування кредитів, концентрації в віданні фінансового апарату кошторисно-бюджетної справи та здійснення розрахункових операцій, а також ліквідації кредитних установ та раніше встановлених податків [7; арк. 5].

У відповідності до загальнофінансової політики протягом всього 1921 р. відбувалося пристосування фінансового апарату до вузькоспеціальної діяльності з ліквідації фінансово-кредитних установ, упорядкування звітного матеріалу, розподілу грошзнаків, оскільки фінансування УСРР здійснювалося винятково за рахунок емісії,

що була цілковито зосереджена в центральному фінансовому органі РСФРР. Слід відзначити, що протягом незначного періоду грошова емісія здійснювалася і на території України (в мм. Одеса та Київ). Поряд з грошзнаками РСФРР в обігу були також українські карбованці. Ліквідація Українською радянською республікою власної емісії стала одним з перших кроків до об'єднання фінансових систем УСРР та РСФРР.

Перехід до НЕПу вимагав від Управління УповНКФ реалізації в якомога коротший термін розгорнутої податкової кампанії з одного боку та встановлення бюджетної дисципліни – з іншого. Ураховуючи непристосованість заготівельних контор та зсипних пунктів до прийому значної кількості промподатків з населення, особи, що здавали продукти, змушені були очікувати на свою чергу по 2-3 дні, що неминуче призводило до псування та втрати продукції сільського господарства, у зв'язку ж з інфляцією фактичний дохід від податків, що сплачувалися в грошовій формі зменшувався з кожним днем. [6; арк. 229]. За таких умов давалася взнаки відсутність саме бюджетної дисципліни – відсутність плановості та раціональності в процесі розподілу та використання централізованих фондів. Якщо відсутність податкової дисципліни нівелювалася апаратом державного примусу, то ефективна бюджетна діяльність вимагала досконалішої побудови державної фінансової системи. Тому бюджетним правовідносинам слід відвести особливе місце при розгляді організаційно-правових засад діяльності Управління УповНКФ.

Технічні аспекти розгляду та затвердження кошторисів централізованих та необ'єднаних відомств регулювалися нормативними актами, виданими РНК РСФРР спеціально для УСРР, тоді як нормами уряду УСРР забезпечувалося їх виконання. Проте не дивлячись на видання норм, що регулювали порядок розгляду та затвердження кошторисів, та на спроби Управління УповНКФ упорядкувати бюджетний процес, слід зауважити, що бюджетна робота перебувала в абсолютно незадовільному стані. Перш за все необхідно відзначити відсутність ефективного зв'язку Харкова з Москвою, звідки повинні були надходити законодавчі та відомчі директиви для об'єднаних наркоматів. Аналогічною була ситуація і всередині республіки: ні пошта, ні телеграф, а ні “живий” зв'язок не могли забезпечити оперативну взаємодію Харкова з губернськими центрами та зв'язок останніх з периферією. Як наслідок, вимоги центру про надання кошторисного матеріалу виконувалися в кращому випадку з величезним запізненням та з неналежною якістю, в гіршому і найбільш поширеному випадку – взагалі залишались без відповідної реакції. Прийняття зведеного бюджету в зв'язку з цим залишалося нездійсненим завданням, а фінансування відомств здійснювалося за рахунок авансових асигнувань, що встановлювалися міжвідомчими нарадами та затверджувалися Раднаркомом.

Необхідність фінансування на тлі відсутності повних і вичерпних кошторисів призводили до надмірного перевантаження роботою фінансового відомства. У зв'язку з неможливістю визначення планів діяльності відомств лише за 1920 р. було проведено понад 500 відомчих та 62 міжвідомчі наради, на яких було розглянуто понад 200 кошторисів та клопотань про авансові асигнування [7; арк. 20].

Фінансова діяльність, що не ґрунтувалася на засадах кошторисного розпису та плановості, характеризувалася повільністю отримання коштів, виплати заробітної платні і, як наслідок, – перебоями в роботі підприємств та установ, а небажання

відомств залишатися в стані невизначеності стало певною мірою каталізатором такої реорганізації фінансового апарату. Не дивлячись на те, що відомчі кошториси 1921 р. було розглянуто лише в серпні того самого року, бюджетна робота з того часу, здавалося, повинна була набути відносно довершених рис, обмежившись окремими бюджетними запитами на фінансування потреб, не передбачених основними кошторисами. Однак друге півріччя 1921 р. ознаменувалося переходом до нової економічної політики і, як наслідок, – перебудови господарських відносин та структури апарату управління. У цей час зазнавала ліквідації тарифна політика, стала підвищуватися преміальна та понаднормова оплата праці службовців і робітників, тверді ціни, покладені в основу кошторисних розрахунків за бюджетом, виявилися надто низьким в умовах інфляції і підвищення ринкових цін. У зв'язку з вказаними обставинами затверджений бюджет не міг мати жодного практичного застосування, а асигновані кошти повністю вичерпувалися відомствами, що змушувало їх переглядати власні кошториси та складати додаткові бюджетні запити.

Останніми місяцями 1921 р. почалася підготовча робота зі створення бюджету 1922 р., який повинен був ґрунтуватися на засадах реальності та економії, що було новим явищем для радянської державності, оскільки до цього активно впроваджувалося в життя гасло “не шкодувати грошей”. Було сформульовано новий підхід до визначення дохідної частини бюджету: при складанні бюджету було визнано за необхідність урахування сукупності всіх реальних ресурсів, а не тих, що зазначалися в відомчих програмах-максимум, які були нездійсненними, оскільки радянська промисловість не здатна була покрити очікувану частину видатків. Указані чинники призвели до перегляду програм діяльності відомств, приведення витрат у відповідність до дохідної частини бюджету, скорочення штатів працівників та службовців, зокрема фінансового апарату.

Черговим нововведенням був перехід до нової системи відліку бюджетного року (з 1 жовтня 1921 р. по 1 жовтня 1922 р.), що було пов'язано як з переходом до НЕП, так і натуральним характером взаєморозрахунків (51% доходів бюджету мали натуральний характер), а, отже, прив'язаністю бюджетного процесу і, як наслідок, роботи всього фінансового апарату до сезонних особливостей сільського господарства.

Таким чином здійснювалася ще більша централізація фінансових повноважень у федеративному центрі. Що стосується фінансування Управління УповНКФ, то воно здійснювалося за призначенням НКФ УСРР, кредити ж на заробітну платню виділялися окремо і розасигновувалися в Україні за директивами Цэфонду, надаючись в розпорядження Українській тарифній раді, котра розподіляла кошти між окремими відомствами, як об'єднаними, так і необ'єднаними. Неможливо залишити поза увагою той факт, що бюджет необ'єднаних наркоматів УСРР на 9 місяців 1922 р. Москвою було зменшено на 58,8% від розміру, що передбачався урядом УСРР з метою позитивного зведення загальнофедеративного бюджету.

Процес підпорядкування фінансової системи УСРР єдиному центрові був фактично завершений до створення СРСР. З метою ж забезпечення оперативності управління нею 5 грудня 1922 р. Раднаркомом УСРР було прийнято постанову, згідно з якою встановлювався спрощений порядок реєстрації податкових декретів, який би забезпечував введення їх в дію протягом 24-х годин після отримання Управлінням

УповНКФ та негайну публікацію у “Вістях” [7; арк.61].

Перехід до грошової форми розрахунків вимагав упорядкування грошової системи та обмеження емісії, виявлення способів вилучення грошової маси та встановлення контролю над кредитними установами, що утворювалися, а також організації страхової справи в Україні. Розширення апарату та зростання активності Управління УповНКФ (в період часу з 1 січня 1920 р. по 1 серпня 1921 р.). Управлінням УповНКФ було прийнято 55 нормативно-правових актів, тоді як в період з 1 серпня 1921 р. по 1 жовтня 1922 р. – понад 150) [7; арк. 6], що може слугувати прямим свідченням збільшення його ролі в системі вищих органів державної влади та управління.

Зміна характеру діяльності НКФ РСФРР, пов’язана з НЕП, не могла не відобразитися на взаємовідносинах з Управлінням УповНКФ при РНК УСРР. Чинна нормативна база, що була сформована в 1921 р. і складалася з договору між урядами РСФРР та УСРР, підписаного 28 грудня 1920 р. та ратифікованого V Всеукраїнським з’їздом рад та постанови РНК УСРР від 25 січня 1921 р., регулювала взаємини РСФРР та УСРР в галузі фінансів у загальних рисах, встановлюючи лише загальні принципи діяльності об’єднаних наркоматів (в т.ч. і комісаріату фінансів), а також порядок призначення та затвердження на посаді Уповноваженого НКФ РСФРР при РНК УСРР, залишаючи поза увагою особливості взаємодії фінансових апаратів республік, а тому не відповідала вимогам часу. НЕП та пов’язані з ним розвиток та поглиблення діяльності фінансових органів як в центрі, так і на місцях вимагали встановлення більш вичерпних та чітко визначених норм. У зв’язку з цим Управлінням УповНКФ за дорученням РНК УСРР було створено проект угоди про співпрацю фінансових органів. Підписана в Москві в липні 1922 р. угода була покликана врегулювати 3 основних положення: розподіл компетенції НКФ РСФРР та УповНКФ при РНК УСРР щодо безпосереднього керівництва місцевими фінансовими органами УСРР; складання бюджету УСРР за необ’єднаними наркоматами (бюджет УСРР входив до загальнофедеративного бюджету); складання та остаточне затвердження місцевих бюджетів.

Процес організації фінансового апарату проходив одночасно як у центрі, так і на місцях та постійно ускладнювався. Проблема нестачі кадрів та незадовільного рівня кваліфікації наявних працівників відчувалася особливо гостро в зв’язку з тим, що поряд з організаційними на фінансові органи було покладено ще й оперативні завдання, зокрема, збирання уже встановлених податків та зборів “ударними” темпами.

Структура фінансового апарату в остаточному варіанті його організації була такою: Управління УповНКФ РСФРР при РНК УСРР – вищий фінансовий орган республіки, що складався з 5-и управлінь, до складу яких входили відділи, що в свою чергу поділялися на підвідділи:

– бюджетне управління (бюджетний, організаційно-інструкторський, центральної прибутково-витратної каси, обліку державних фондів, центральна бухгалтерія з кошторисно-кредитним та обліково-балансовим підвідділами);

– податкове управління (відділ прямих податків з підвідділами, що були спеціалізовані на прямих податках; відділ непрямих податків; обліку державних

фондів). Організація податкового управління завершилася лише в липні 1922 р., до цього існували два самостійних необ'єднаних відділи прямих та посередніх податків, при чому відділ посередніх податків було організовано лише під кінець 1921 р. (це можна пояснити тим, що систему непрямих податків ще не було впроваджено, відділ же прямих податків входив до складу інструкторського відділу і набув статусу окремої структурної одиниці в лютому 1922 р.);

– валютне, організоване в 1922 р. (відділ грошових та розрахункових знаків; бухгалтерія; банківський (відділ нагляду за кредитними установами), каса (разом з роз'їзним касовим персоналом), пробірне управління). До створення управління відділи грошових та розрахункових знаків (Кребіль) бухгалтерія та каса належали до бюджетного управління, банківський відділ та пробірне управління було новоствореним;

– управління місцевого бюджету було організоване в серпні 1922 р. і складалось з відділів кошторисного та місцевих прибутків. До серпня 1922 р. усі питання, пов'язані з місцевим бюджетом належали до відання відділу прямих податків. Виокремлення відділу місцевого бюджету, безумовно, було прогресивним кроком, оскільки бюджетний процес на місцях необхідно було спрямовувати в русло фінансової політики, встановленої центром, тоді як податкові органи концентрували діяльність виключно на виконання директив адміністративного центру;

– управління справами (секретаріат з реєстратурою, експедицією, архівом, бібліотекою та машинним відділенням, відділ особового складу, розподільча бухгалтерія, юридичний відділ з інформаційним підвідділом, представництво УповНКФ при повпредстві УСРР, редакція “Фінансового вісника”, адміністративно-господарський відділ з господарським підвідділом, комендатура, підвідділ зв'язку, до якого входили комутатор, конюшня та гараж);

– фінансово-економічне бюро, що функціонувало при колегії УповНКФ.

Якщо станом на 1922 р. організацію центрального апарату Управління УповНКФ можна було вважати завершеною, то фінансові органи на місцях ще не встигли перейти до структури організації, виробленої в центрі, що було цілком логічним явищем. Губернські фінансові відділи, що були основними органами фінансової юрисдикції на місцевому рівні, склалися з таких структурних підрозділів: управління справами (загальна канцелярія, господарська частина, охорона); розрахунково-операційний відділ (відділення звітної бухгалтерії, державних коштів (поділялося на 4 діловодства: за державними доходами, за державними видатками, за депозитними і спеціальними коштами, гербовому рахівництву), операційне відділення (відділення контролю, операційна бухгалтерія, каса)); відділ прямих податків (відділення промподатку, гербового та інших зборів, стягнення недоїмок); відділ посередніх податків (секретарське та бухгалтерське відділення) [7; арк. 10].

Таким чином, процес побудови Народного комісаріату фінансів, як і інших центральних органів влади на території радянської України протікав під впливом державотворчих процесів, що мали місце в радянській Росії, під безпосереднім керівництвом і наглядом відповідних органів РСФРР. Процес організації місцевого апарату НКФіну за принципами побудови центрального апарату відбувався хаотично. Внаслідок організаційних недоліків фінансовий апарат в цілому не виконував усіх

покладених на нього функцій, діяльність його зводилась головним чином до здійснення оподаткування за допомогою силових методів та розподілу фінансових асигнувань між відомствами.

Використані джерела:

1. *Ананов И. Н.* Очерки федерального управления СССР (Народные комиссариаты союза ССР) – Л.-М. : Гос. издат., 1925. – 211 с.
2. *Кульчицький С.* Комунізм в Україні: Перше десятиріччя (1919–1928). – К. : Основи, 1996. – 396 с.
3. *Купрішин В. Ф.* Виникнення і розвиток державного співробітництва між Радянською Україною і Радянською Росією в 1917–1922 р.р. – К., 1959. – 121 с.
4. *Міністри фінансів України 1917–1998: Короткі біографії.* – К. : Науково-дослідний фінансовий інститут при Міністерстві фінансів України, 1998. – 315 с.
5. *История государственных учреждений СССР.* – Ч. 1-2 / А. А. Нелидов. – М., 1966. – 214 с.
6. *Центральний державний архів вищих органів влади та управління України.* – Ф. 30 (ЦДАВО України) Міністерство фінансів, оп.1, спр.127, 231 арк.
7. *ЦДАВО України.* – Ф.30, оп.1, спр.388, 312 арк.
8. *ЦДАВО України.* – Ф.30, оп.1, спр.1766 57 арк.
9. *ЦДАВО України.* – Ф.30, оп.1, спр.1776 386 арк.

Цымбал В. А. Организация и правовые принципы деятельности управления уполномоченного НКФ РСФСР при РНК УССР (1919–1923 гг.).

Статья посвящена исследованию проблемы становления и функционирования центрального финансового аппарата Украинской ССР и его местных органов в период, который длился от момента провозглашения советской власти на территории Украины, к вхождению страны в состав Союза ССР. В статье рассматриваются проблемы развития межгосударственных отношений советских Украины и России и их влияние на финансовую систему Украины.

Ключевые слова: *финансы, финансовая политика, НЭП, национализация, эмиссия, страхование, кредитование, сберегательное дело, налогообложение, союзная республика, Народный комиссариат финансов (Наркомфин, НКФ).*

Cymbal V. Organization and legal principles of activity of management of the authorized agent of NKF of RSFSR at RNK of Ukraine (1919–1923).

The article is dedicated to the problem of the practical implementation of financial policies of Soviet state power during the period of “military communism” and the New Economic Policy in Ukraine. The article deals with problems of international relations of the Soviet Ukraine and Soviet Russia and their impact on the financial system of Ukraine.

Keywords: *finance, financial policy, NEP, nationalization, emissions, insurance, loans, savings business, taxation, the federal republic, the People’s Commissariat of Finances.*