
Оксана Чеберяко

**ФОРМУВАННЯ РАЙОННИХ
БЮДЖЕТІВ В УСРР 1920-х рр.
В КОНТЕКСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-
ТЕРИТОРІАЛЬНОГО РЕФОРМУВАННЯ**

На початку 1920-х рр. в Україні залишався дореволюційний триступеневий адміністративно-територіальний поділ (губернія-повіт-волость), який проіснував до квітня 1923 р. Друга сесія ВУЦВК 7-го скликання, яка відбулася 11-12 квітня 1923 р., ліквідувала 102 повіти та 1989 волостей, натомість заснувала 53 округи та 706 районів¹. Їхня кількість постійно змінювалася, однак адміністративний статус місцевих органів влади позначився на фінансуванні господарських та соціально-культурних установ. До проголошення і впровадження непу діяв принцип централізованого розподілу коштів у вигляді державних кредитів, які надходили з центру до губерній, а повіти та волості були пасивними споживачами. Функції районних, тобто регіональних, бюджетів, виконували місцеві бюджетні одиниці. Постанова ВУЦВК 4 січня 1922 р. «Про місцеві кошториси» зафіксувала чотири їх види (серед них – повітові та волосні)², які проіснували до створення районної адміністративно-управлінської ланки з підпорядкуванням сільських рад.

Децентралізація економічно-господарської діяльності підприємств та установ, яка відбувалася в умовах непу, змусила державні органи влади перекласти частину фінансового навантаження на місце, делегувавши райвиконкомам та сільрадам низку повноважень і прав в галузі податкової політики. Упорядкуванню системи місцевих фінансів сприяло прийняття ЦВК СРСР «Тимчасового положення про місцеві фінанси» 12 листопада 1923 р.³ Документ, підготовлений у Москві, визнав самостійними повітові і волосні бюджети, але в Україні уже не було цих адміністративних одиниць. Більше того, Україна, на думку теоретиків її фінансової системи, взагалі не мала «...ні традиції, ні навичок, ні досвіду» волосних бюджетів⁴.

¹ Стенографический отчет второй сессии Всеукраинского ЦИК VII созыва, 11-12 апреля 1923 г. – Х., 1923. – С.89 – 94.

² Збірник узаконень та розпоряджень робітничо-селянського уряду України (далі – ЗУ України). – 1922. – №1. – Арт.13.

³ Временное положение о местных финансах. – М., 1923. – 46 с.

⁴ Кованько П. (проф.) К вопросу о волостном бюджете // Финансовый Вестник. – 1923. – №2. – С.6 – 8.

В управлінських колах УСРР у бюджетних питаннях ототожнювалися повіті і райони; останні охоплювали територію кількох колишніх волостей. Секретар ЦК КП(б)У Д.З.Лебідь у липні 1923 р. заявив, що саме «районні, волосні бюджети ... є базою оздоровлення місцевого бюджету»⁵. Політична система влади була вибудована за принципом вертикального підпорядкування і централізованого управління, що і зумовило розподіл фінансових потоків між відповідними регіонами. 20 листопада 1923 р. наркомфін СРСР у циркулярі про застосування норм і принципів «Тимчасового положення про місцеві фінанси» використав визначення «волосні виконкоми» та «повітові виконкоми»,⁶ які функціонально стосувалися місцевих органів влади радянської України. Відсутність в УСРР повітово-волосного територіального поділу, отже, не скасовувала дії на її території директив і постанов союзного уряду – в галузі бюджетних відносин першочергове значення мали реальні повноваження та права районів стосовно доходної і видаткової частин бюджету, а не їх адміністративний статус. Економічні можливості районів не завжди враховувалися, а основна сума податкових і неподаткових надходжень на місцях спрямовувалася до центральних установ для їх бюджетного перерозподілу.

Місцеві фіноргани в УСРР переймалися, природно, не термінологічним виявленням тотожності між поняттями волосного чи районного бюджету, а реальними джерелами їх наповнення. Уряд встановив їх конкретний перелік: від додаткового рентного обкладання міських земель, половина орендної плати за землю, яка належала райвиконкомам, а також від оренди рибного господарства та 50% суми промислового податку⁷. Однак на практиці нечіткість у визначенні джерел наповнення районних і волосних бюджетів створювала чимало проблем. Їх ще побільшало, коли адміністративно-територіальний поділ УСРР другої половини 1923 р. юридично і практично виключив економічно-фінансовий інститут волосних бюджетів.

Колегія уповнаркомфіну при РНК УСРР, готуючи кошторис бюджету 4-го кварталу 1922/23 р., визнала той факт, що «...повний перехід до районного (волосного) бюджету в українських умовах можливий лише з нового бюджетного року»⁸. Але в офіційних та періодичних виданнях продовжували використовувати визначення «районний (волосний) бюджет», що мало засвідчити його термінологічний та інституційно-адміністративний статус. А проте український район та російська волость відрізнялися не лише територіально, але й функціонально.

⁵ ЦДАВО України, ф.30, оп.1, спр.282, арк. 29.

⁶ Там само, арк.8.

⁷ Там само.

⁸ В коллегии УпНКФ // Финансовый Бюллетень. – 1923. – №14. – С.14 – 15.

На початку лютого 1924 р. агітпроп ЦК КП(б)У розмістив у фахових виданнях «Тези про районний бюджет», у яких останній розглядався як складова частина губернського бюджету. «Районний бюджет за радянської влади, – наголошувалося в тезах, – встановлено законом лише недавно, 12-го листопада 1923 р. Політичне значення районного бюджету дуже велике. Районний бюджет повинен сприяти зміцненню союзу пролетаріату з селянством, міста і села. За попереднього порядку відпуску грошей містом для задоволення потреб села за нашої бідності став можливим неправильний розподіл сум між містом і селом, що повністю унеможлиблює це при наявності самостійного районного бюджету»⁹. Визначення «самостійного районного бюджету» з листопада 1923 р. можна вважати відправною датою становлення цієї бюджетної одиниці в УСРР, хоча її неофіційно було запроваджено одразу після створення районів. Суспільно-виховна функція районного бюджету, закладена в партійних тезах, залежала від реального економічного потенціалу району, від його прав, від «соціального тягаря» податкової політики влади. Селянин, який сплачував 5-6 видів податків та різних зборів, мав підстави сподіватися на поліпшення соціально-побутової та культурно-освітньої ситуації в українському селі, яка залишалася у 1920-х рр. дуже напруженою.

Формування районного бюджету відбувалося на основі нормативно-правових актів радянських органів влади, зокрема згаданого «Тимчасового положення про місцеві фінанси» від 12 листопада 1923 р. Однак будь-який бюджет – це насамперед фінансовий план, а не конституційний принцип. Реальне наповнення доходної частини районного бюджету залежало від ефективності функціонування економіки та «бюджетної дисципліни» платників податків у конкретному районі. Друга половина 1923 року виявилася експериментальним періодом впровадження районного бюджету, його соціально-економічною апробацією. Докази цього легко знайти у періодичній пресі, яка узагальнювала оцінки фахівців та оглядачів фінансової політики радянської влади. «З початку поточного бюджетного року на Україні, – писав у лютому 1924 р. один з них, – скрізь була впроваджена в життя нова бюджетна одиниця – районний бюджет. Реформі передував у четвертому кварталі минулого року короткотерміновий досвід побудови районного бюджету в окремих губерніях, за вибірковою системою (у деяких – суцільно)»¹⁰.

⁵ ЦДАВО України, ф.30, оп.1, спр.282, арк. 29.

⁶ Там само, арк.8.

⁷ Там само.

⁸ В коллегии УпНКФ // Финансовый Бюллетень. – 1923. – №14. – С.14 – 15.

⁹ Тезисы по районному бюджету // Там само. – 1924. – №12. – С.9.

¹⁰ Ржевусский М. Построение первого районного бюджета // Финансовый Бюллетень. – 1924. – №14. – С.1.

Термін «бюджетна реформа», а він виникає саме тоді, стосувався переважно виокремлення районного бюджету в якості самостійної одиниці, а не структурно-системної реорганізації державного та місцевого бюджетів в УСРР. Створення самостійної бюджетної одиниці мало припинити безсистемне і незаконне формування доходних джерел бюджету, яке відбувалося упродовж 1921-1923 рр., тому що райони отримували на власні потреби 15-20% загальногубернських коштів, а так званий дефіцит компенсували шляхом «незаконних податків». У 1922/23 рр. на сільські регіони припадало від 39 до 60%, а з 1923/24 бюджетного року від 49 до 75% бюджетних коштів губерній та округ¹¹. Губернські міста мали значно більше коштів на власні потреби, ніж райони, а кількість населення у них була різною, хоча порівняльною ознакою виступав не душевий розподіл бюджетних коштів, а номенклатурно-інституційний (підприємства, установи, заклади тощо).

Диференціація бюджетних одиниць не мала на меті встановлення їх повноправного адміністративного статусу. Інструкції, циркуляри НКФ СРСР, які стосувалися волосного бюджету, трансформувалися у вимоги до районного бюджету, позаяк волосний мав для України «лише історичний інтерес»¹². Український адміністративно-територіальний район був ширшим від російської волості. На цю обставину звертали увагу учасники Всеукраїнської наради з місцевих фінансів, яка проходила у Харкові 19-21 червня 1924 р. Вони встановили тверду ставку відрахування з суми надбавки до сільгосподатку на потреби райбюджету – 75%, загальний обсяг якого мав становити не менше третини губернського¹³. На території РСФРР до волосного бюджету стягували 50% надбавки, а його загальна сума сягала там 20% місцевого бюджету, в УСРР районний бюджет посідав 25%¹⁴. У 1922/23 бюджетному році він склав 15 млн, а наступного 1923/24 р. бюджетного року його планували збільшити у два рази¹⁵.

Організаційна схема з п'яти самостійних бюджетних одиниць, серед яких поважне місце займала і районна, набула у січні 1924 р.

¹¹ *Ржевусский М.* Построение первого районного бюджета // Финансовый Бюллетень. – 1924. – №14. – С.1.

¹² *Ржевусский М.* Очередные вопросы местного бюджета // Финансовый Бюллетень – 1924. – №38. – С.3.

¹³ *Храмов В.* Итоги всеукраинского совещания по местным финансам // Финансовый Бюллетень – 1924. – №34. – С.5.

¹⁴ *Полудов Е.* Волостной бюджет и советское строительство в деревне // Большевик. – 1925. – №5 – 6. – С.38.

¹⁵ *Храмов В.* Директивные указания по составлению местного бюджета // Финансовый Бюллетень. – 1924. – №42. – С.3.

цілком завершеного інституційного статусу¹⁶. Вона постійно вдосконалювалася, набуваючи системних ознак. Управління місцевих фінансів НКФ УСРР вимагало щоквартальних звітів про виконання районних бюджетів з поданням пояснювальної записки, яка мала дати відповіді на конкретні питання: причини невиконання доходної і видаткової частин; які джерела доходів виявилися найефективнішими, а також – чи була проведена повна децентралізація аж до «...надання райвиконкомом бюджетних прав, безпосереднього відкриття кредитів по райбюджетах»¹⁷. 19 червня 1924 р. НКФ УСРР скасував норми і правила складання місцевого бюджету, які діяли у 1922/23 р., натомість встановив перелік нових. «Фіксувати особливу увагу на районних бюджетах, - наголошувалося в циркулярі №7, - які є базою оздоровлення місцбюджету, на своєчасному оформленні господарства районів і правильній побудові райбюджетів»¹⁸. Впроваджувався винятково територіальний принцип: усі видатки установ, підприємств районного значення мали входити до районного бюджету, як і доходи місцевого рівня.

Нова система формування бюджету унеможлиблювала внутрішні перерахунки – з районного на окружний бюджет. Кошториси бюджетних одиниць складалися окремо, ухвалювалися за відповідною процедурою, а після цього зводилися до губернського та окружного бюджетів самостійними витратними статтями. Порядок формування районного бюджету був прозорий і зрозумілий: райвиконкоми, отримавши від округ контрольні цифри доходів і видатків, встановлювали термін для подання прибутково-видаткового кошторису бюджетних установ. Райони офіційно перераховували до окружного або губернського резервних фондів по 2% включно, а до власного 1% бюджетних коштів.

12 вересня 1924 р. НКФ УСРР визначив перелік доходів і видатків для районного бюджету. До їх фінансових джерел були віднесені: пеня і вільна грошова готівка, орендна плата за землю, за використання рибних озер та ставків, ринкового місця, доходи від млинів, маслобоєнь, круподерень, електростанцій, надбавки до сільгосподатку, з усіх видів промислового податку, з гужового транспорту, десятина від податку за використання фабрично-заводських приміщень і торгових помешкань, дачних будівель, судове мито, різні збори, місцеві штрафи¹⁹.

¹⁶ Схема крайних ежемесячных сведений ГФО НКФину по обще-организационным вопросам деятельности органов местных финансов // Финансовый Бюллетень. – 1924. – №13. – С.24 – 25.

¹⁷ Местные финансы // Финансовый Бюллетень. – 1924. – №16. – С.33.

¹⁸ О порядке составления смет местных доходов и расходов на 1924-25 бюджетный год // Финансовый Бюллетень. – 1924. – №44. – С.28 – 32.

¹⁹ Об установлении объемов отдельных бюджетных единиц // Финансовый Бюллетень. – №44. – С.35 – 44.

Оскільки не кожен район мав розвинену промислово-торгову мережу, перелічені джерела не забезпечували потрібний обсяг бюджетних видатків, перелік яких виявився надто важким для районного бюджету: утримання адміністративно-управлінських установ (райвиконком, райКНС, виконкоми сільрад), районної міліції та кримінального розшуку, протипожежної охорони, комунального господарства позаштатних міст, забезпечення трудових шкіл і ясель районного значення, дитбудинків, профшкіл, хат-читалень, шкіл ліквідації неписьменності, районних і сільських бібліотек, сільбудів, фінансування закладів системи охорони здоров'я (амбулаторії, лікарні, медперсонал), будівництво доріг та мостів, асигнування місцевої агрономії. Це змушувало місцеві фінансові органи знов вдаватися до «незаконних податків». 29 серпня 1924 р. ЦВК СРСР видав постанову «Про самообкладання населення для задоволення місцевих громадських потреб»²⁰, яка юридично дозволила додаткові побори з населення, щоб заповнити дефіцит районних бюджетів. На початку вересня 1924 р., спираючись на цю постанову, НКФ УСРР вимагав від фінвідділів покласти край «...зловживанням, які мали місце за останні роки при здійсненні самообкладання населення»²¹. Так зване добровільне самооподаткування виявилось прихованою формою незаконного стягнення натуральної і грошової повинностей, які стали звичним явищем в українському селі 20-х рр. Так, начальник управління місцевих фінансів НКФ УСРР В.Храмов, готуючи директиви по складанню бюджету 1924/25 р., визнав той факт, що половина шкіл Катеринославської губернії фінансувалася коштом місцевого населення²².

Бюджетна самодіяльність районних органів влади в Україні справді існувала, тому що бюджети спиралися на внутрішні доходні джерела, а сам фінансовий план ухвалювали районні з'їзди рад²³. Обговорення самодіяльного статусу районного бюджету свідчило, однак, про децентралізацію їхніх функцій, а не про реорганізацію самої бюджетної системи, яку незмінно представляли державний та місцевий бюджети. Самостійність та самодіяльність були категорією економічно-фінансовою, а не політично-адміністративною, тому реальність доходів районного бюджету визначала його соціально-економічну ефективність.

Історія формування та функціонування районних бюджетів в Україні 20-х рр. виявилася доволі суперечливою, і дещо відрізнялася

²⁰ Известия ЦИК СССР. – 1924. – 31 августа.

²¹ О мерах борьбы с незаконными сборами с населения // Финансовый Бюллетень. – 1924. – №44. – С.45 – 46.

²² Храмов В. Директивные указания... // Финансовый Бюллетень. – 1924. – № 42. – С.2.

²³ В.Х. К вопросу о бюджетной самостоятельности мест // Финансовый Бюллетень. – 1926. – №7 – 8. – С.16 – 19; Сосновий Т. Больше самостоятельности местам // Финансовый Бюллетень. – С.21 – 22.

від теорії бюджетного процесу, накресленої урядовими постановами та циркулярами. Наприклад, перша спроба реалізації волосного бюджету на Харківщині припадає на січень 1922 р., але створити не лише його, а навіть повітовий бюджет тоді не вдалося. У 1922/23 р. тут існували бюджети губвиконкому, губернського міста та 10 повітових, а потреби волосних акумулювали повітові бюджети, хоча дуже обмежені фінансово. На місцях почали виникати стихійні – неофіційні волосні бюджети, коштом яких утримувалися «свої» школи, «свої» лікарі, «свої» дитбудинки²⁴. Незаконні натуральні та грошові збори становили основне джерело «власних коштів», які засвідчили необхідність організаційно-функціонального оформлення районних бюджетів, тому що інші бюджетні одиниці не доходили до сільських регіонів.

Починаючи з липня 1923 р., за рішенням сесії Харківського губвиконкому, формувалися районні бюджети. 1923/24 бюджетний рік на Харківщині продемонстрував дієздатність цієї бюджетної одиниці, яка максимально повно використовувала усі податкові і неподаткові джерела в межах районів. Райвиконкомам вдалося виконати бюджети на 83%, але практика показала, що податки у 15 обстежених районів становили від 55 до 84% доходів, а видатки на адміністративні потреби досягли 100% виконання кошторисних передбачень, а на соціально-культурні потреби – від 39 до 59%²⁵. Передбачалося, що фонд зарплати становитиме 56% серед видатків, а реально він склав 72%, хоча на її виплату було витрачено за перше півріччя від 80 до 94% бюджетних коштів²⁶.

Райвиконкоми формували бюджет без дотримання реальних потреб сільських рад, тому у 1924/25 р. до створення районних бюджетів почали залучати голів сільських рад, учителів, лікарів, агрономів, беручи до уваги індивідуальні кошториси сільських установ. Відверто дефіцитні бюджети окремих районів підлягали ліквідації, а їхні видатки перекладали на суміжні райони. У 1924/25 р. до складу Харківщини входили 67 районів, бюджет яких становив 4,2 млн крб., що на 44% більше від попереднього року²⁷. Третина районів мала бюджети від 66 до 70 тис. крб., майже половина нижче середнього рівня по губернії і лише 20% вище середнього. За перше півріччя райони виконали річний бюджет на 55% від загальної їх суми, а податки переважали серед джерел надходження до бюджетів. На соціально-

²⁴ *Орджоникидзе Вл.* Практика районного бюджета на Харьковщине // Финансовый Бюллетень. – 1924. – №3. – С.18.

²⁵ *Орджоникидзе Вл.* Практика районного бюджета на Харьковщине // Финансовый Бюллетень. – 1924. – №3. – С.19.

²⁶ Там само. – С.20.

²⁷ *Гольдин И.Б.* Мощностъ райбюджетов Харьковщины и выполнение их за первое полугодие 1924-25 года // Финансовый Бюллетень – 1925. – №16–17. – С.34.

культурні потреби витрачалася майже половина видатків районних бюджетів, але їх не вистачало для повного задоволення реальних потреб сільських районів.

На Волині спостерігалася поглинання вищими бюджетними одиницями первинних форм бюджетів, але не лише за рахунок вилучення доходної частини, а також шляхом перерозподілу коштів бюджетних установ. Виявилось, що у 1923/24 р. з 39 райбюджетів Житомирської округи були дефіцитними десять²⁸, тому що несправедливо відбувався розподіл доходів між бюджетними одиницями. На Полтавщині за перше півріччя 1923/24 р. вдалося зібрати 75% запланованих доходів районними бюджетами, а видатки покрили лише 64% реальних потреб²⁹. Основну статтю видатків становило утримання закладів освіти та комунального господарства районів.

Перший районний бюджет Кам'янського райвиконкому з'явився у 1923 р.; він виявився «куцим і дутим», а також з дефіцитом 12% у першому півріччі³⁰. На його утриманні спочатку перебували штатні працівники райвиконкому, сільських рад та промислові підприємства районного значення. Бюджет другої половини 1923/24 р., а також бюджет 1924/25 р. цього району залишався дефіцитним, при чому питома вага дефіциту суттєво виросла. За 1923-1925 рр. видатки районного бюджету на утримання адміністративних установ виросли у два рази, на забезпечення органів міліції подвоїлись, на фінансування системи освіти збільшилися у 2,5 рази, але залишилися без допомоги бюджетних коштів соціальні служби (будинки інвалідів, дитбудинки тощо). В районі мешкало 66,2 тис. осіб, тому на одного мешканця припадало 5,7 крб. бюджетних коштів, на учня початкової школи 9 крб., а на лікарняного хворого 42 коп.³¹ Виконання доходної і видаткової частин районних бюджетів в УСРР за 11 місяців 1923/24 р. становило 56% по доходах і 48% по видатках³². Це був перший рік самостійного функціонування системи районних бюджетів, які не могли повноцінно утримувати обтяжливу адміністративно-господарську та соціально-культурні галузі сільських районів, але порівняно з попереднім роком мали виразну тенденцію до зростання.

²⁸ Подгаець И. Бюджет Волыни на 1923-24 год // Финансовый Бюллетень. – 1923. – №6. – С.2.

²⁹ Оголевец С.Я. Исполнение местного бюджета Полтавщины за первое полугодие 1923-24 бюджетного года // Финансовый Бюллетень. – 1924. – №31. – С.3,5

³⁰ Окуль Г.Н. Местный бюджет Каменского РИК на Киевщине // Финансовый Бюллетень. – 1925. – №16 – 17. – С.33 – 34.

³¹ Там само. – С.34.

³² Ржевусский М. Итоги и перспективы местного бюджета // Финансовый Бюллетень. – 1924. – №39. – С.4.

Друга половина 20-х рр. вирізнялася послідовною відбудовою сільського господарства та промисловості, відтак і соціально-демографічними змінами. Ліквідація округ з серпня 1925 р. надала більшої самодіяльності районам, кількість яких змінювалася залежно від статусу міст та селищ. Так, у грудні 1924 р. було 700 районів³³, за переписом 1926 р. 622, а на час реорганізації округ у вересні 1930 р. 579 районів³⁴. На селі мешкало 23,6 млн осіб, а щорічний природній приріст сільського населення у 1924-1928 рр. становив пересічно 579 тис. осіб³⁵. Смертність була високою – помирала кожна друга народжена дитина, тому що в українських селах не діяли акушерські пункти. Населення зосереджувалося переважно по селах.

Райони в Україні залишалися малочисельними, відтак, враховуючи їх індивідуально-підприємницький економічно-господарський лад та відносну самодіяльність в галузі бюджетної політики, створювалася сприятлива ситуація для оперативного вирішення невідкладних соціально-культурних проблем: будівництва амбулаторій, лікарень, шкіл, дитбудинків тощо. Радянська влада усвідомлювала необхідність їх розвитку, належного забезпечення педагогічним та медичним персоналом, але адміністративна вертикаль влади була вибудована таким чином, що лєвова частка коштів, вилучених на місцях, зосереджувалася в центральних установах. Саме вони здійснювали перерозподіл коштів і фінансових джерел формування районних бюджетів. Питома вага останніх посідала у 1923/24 р. 20%, а наступного 1924/25 р. 24% загальної суми місцевого бюджету УСРР³⁶, але у районних бюджетах спостерігалось відставання соціально-культурних видатків від адміністративно-господарських.

31 травня 1926 р. ВУЦВК схвалив місцевий бюджет на 1925/26 р. та визначив перспективи складання бюджету наступного року, вимагаючи дотримання «найсуворішої бюджетової дисципліни» з розрахунком на формування районного бюджету загальною сумою близько 100 млн крб.³⁷ Наприклад, бюджет Полтавської округи у 1925/26 р. становив 6,4 млн крб., а на районний припадало 40%³⁸. Структура доходної частини районного бюджету Полтавщини залежала від подат-

³³ Доклад украинского правительства в президиуме ЦИК СССР // Известия. – 1924. – 11 декабря.

³⁴ Нові адміністративні райони УСРР. Статистичний довідник. – Х., 1930. – С. 6.

³⁵ Україна. Статистичний щорічник 1929. – Х., 1929. – С. 19, 53.

³⁶ ЗУ України. – 1926. – №36. – Арт. 268.

³⁷ Про місцевий бюджет на 1925-26 р. та директиви що до складання місцевого бюджету на 1926-27 рік. Постанова ВУЦВКу 31 травня 1926 р. // Там само. – №36. – Арт. 268.

³⁸ *Оголевец С.Я.* Местный бюджет Полтавского округа на 1925-26 год // Финансовый Бюллетень. – 1925. – №5 – 6. – С. 31.

ків, хоча їх частка зменшувалася. Так, за першу половину 1924/25 р. вони склали 63%, а неподаткові надходження 14%, проте з 1925/26 р. відбулося певне їх вирівнювання – податки посідали 48%, відрахування з прибутків, мита, збори – 34%. Видатки на соціально-культурні потреби не перевищували 39% суми районних бюджетів округи³⁹.

Співвідношення податкових і неподаткових джерел місцевого бюджету свідчило про його фінансово-економічну зрілість і соціальну рівновагу, тому що основне навантаження лягало на селянські господарства, промислово-торгові заклади непманів, кооперативні та комунальні підприємства району. У 1926/27 р. прибуткова частина районних бюджетів досягла 110 млн крб., склавши разом 26,4% загальної суми місцевого бюджету УСРР⁴⁰. Завдання влади, отже, було виконане. Якщо порівнювати доходи районного та окружного бюджетів, то районний становив 82%, що свідчило про позитивну тенденцію до зростання після ліквідації бюджетів губерній та губернських міст, про оптимізацію перерозподілу фінансових джерел між округами та районами. Незмінно високою залишалася частка податкових надходжень до їхніх бюджетів. Вони становили 42% прибуткової частини місцевого бюджету, а також 63% серед доходів районного бюджету⁴¹. Прибуткова частина місцевого бюджету в Україні 1926/27 р., судячи з даних наступної таблиці, вирізнялася високою часткою податків серед доходів окремих бюджетних одиниць.

Структура доходів бюджетних одиниць в УСРР 1926/27 р. (у %)⁴²

Вид бюджету	Податки	Відрахування підприємств	Позики і допомоги	Інші джерела	Разом
<i>окружний</i>	62,9	14,2	18,0	4,9	100
<i>окрміст</i>	11,0	65,6	15,1	8,3	100
<i>інших міст</i>	21,5	60,8	12,3	5,4	100
<i>районний</i>	62,7	14,9	17,3	5,1	100
<i>УСРР</i>	41,6	35,6	16,5	6,3	100

Отже, в окружних та позаштатних містах податкові надходження до бюджету не мали домінантного становища, тому що ключова роль належала доходам комунального господарства і державних підприємств, а також позикам, хоча останні розподілялися відносно рівномірно між бюджетними одиницями. Окружні й районні бюджети за-

³⁹ Там само. – С.32.

⁴⁰ Фінанси України 1926-1927 рік: Статистика України. – №150. – Випуск 6. – Серія IV. Статистика фінансів. – Х., 1929. – С.33.

⁴¹ Там само.

⁴² Там само. – С.36 – 37.

лежали від податкових джерел. До категорії «інших міст» належали районні центри, тобто бюджети райвиконкомів, а не міські. Таких бюджетних одиниць було 129, а разом з 493 районними – 622 локальних бюджети, тому прибутки суто районних бюджетів склали 79 млн крб., не досягнувши владного завдання, хоча разом з районними міськими перевищили плановий прогноз. Фіскальна природа районних бюджетів є очевидною, а структура їх видаткової частини набула переважно соціокультурного спрямування. Вона суттєво відрізнялася від видатків інших бюджетних одиниць.

Структура видатків місцевого бюджету України 1926/27 р. (у %)⁴³

Статті видатків	Назва бюджетної одиниці			
	Округові	Окрміст	Інших міст	Районні
<i>Адміністративні</i>	16,7	3,2	3,5	26,6
<i>Господарські</i>	3,7	60,2	45,5	3,1
<i>Культурно-господарські</i>	8,9	0,5	0,3	6,5
<i>Соціально-культурні</i>	21,6	19,7	36,5	54,7
<i>Фонди</i>	33,6	4,1	5,2	4,9
<i>Інші</i>	15,5	12,3	9,0	4,2
<i>Разом</i>	100	100	100	100

У районних бюджетах більша частина видатків ішла на утримання адміністративних установ, особливо райвиконкомів, міліції та сільських рад, а також на забезпечення закладів народної освіти та охорони здоров'я. Бюджети міст, які залежали від стану комунального господарства, переймалися саме ними, а установи освіти та медицини фінансувалися частково з державного бюджету. Сільські райони покладалися винятково на власні фінансово-економічні ресурси, тому витрати на душу населення, особливо в лікарнях, були мізерними, незважаючи на збільшення загальної суми видатків на освіту, медицину, яка становила 58,2 млн крб., тобто значно більше від районних бюджетів 1923-1925 рр., разом узятих.

Бюджетних коштів для нормального функціонування навчальних та лікарняних установ як правило, не вистачало. Наприклад, в районах Київської округи на соціально-культурні потреби у 1927/28 р. виділили 2,2 млн крб., але висновок НКФ УСРР був невтішний. «Загальний зріст асигнувань на культурно-соціальні потреби, – наголошувалося у висновку, – ураховуючи відсталість округи в справі шкільного й лікарняного будівництва на селі, треба визнати за недостатній,

⁴³ Там само. – С.43 – 44.

особливо щодо зросту їх в районному бюджеті»⁴⁴. Фонди зарплати збільшувалися значно швидше, а видатки на соціально-культурний розвиток зменшилися на 16%. Майже всі районні бюджети Вінничини у 1927/28 р. мали дефіцит від 10 до 17%⁴⁵. Абсолютні цифри районних бюджетів в Україні кожного року збільшувалися, але зростали і потреби, тому що необхідно було вирішувати проблему загальної початкової освіти дітей, лікарняного забезпечення сільського населення, соціально-побутового розвитку сіл. Система освіти та охорони здоров'я на місцях справді виявилася народною, тому що утримувалася коштом платників податків, а інколи сільських громад.

Отже, з'ясувавши основні етапи становлення і розвитку районних бюджетів, можна констатувати, що їхні перші експериментальні зразки виникли одразу після адміністративно-територіального поділу у квітні 1923 р., а масове впровадження цієї бюджетної одиниці розпочалося у 1923/24 р. Районні бюджети вважалися самостійними, враховуючи адміністративний статус та встановлені фінансові джерела наповнення доходної частини, серед яких основними були податки юридичних та фізичних осіб. Існування повітів та волостей в Україні 1921-1923 рр. можна віднести до першого періоду становлення і функціонування районних сільських бюджетів, хоча вони не мали повноцінного самодіяльного статусу, отримуючи кошти від губерній. Суто районні бюджети формувалися і діяли протягом 1923-1929 рр., а з вересня 1930 р. набули ознак основної первинної ланки, підпорядкованої центральним органам влади. Соціально-економічна ефективність районних бюджетів виявилася недостатньою, позаяк вони перебували на стадії організаційно-функціонального становлення з виразною тенденцією до зростання. Невідповідність між джерелами доходів районного бюджету та статтями його видатків не давала їм авторитету в очах сільського населення. Держава переклала на місцевий бюджет занадто багато обов'язків, не забезпечивши відповідними фінансовими джерелами, що спонукало місцеві органи влади до стягнення незаконних податків, зборів, самообкладання тощо. Історія розвитку бюджетних одиниць в Україні відбувалася за територіальним принципом, але з дивною ланцюговою послідовністю: неспроможність губернського бюджету вирішити соціально-культурні проблеми перекладалася на округи, а останні зміщували їх на районний бюджет. На черзі були сільські бюджети, тобто влада перекладала на них утримання відповідних адміністративних та соціально-побутових установ.

⁴⁴ ЦДАВО України, ф.1, оп.5, спр.962, арк. 1 – 8.

⁴⁵ Там само, спр.954, арк. 10.