

1. Бжезинский 36. Еще один шанс. Три президента и кризис американской сверхдержавы / 36. Бжезинский ; пер. с англ. Ю. В. Фирсов. – М. : Международные отношения, 2007. – 237 с. 2. Выдержки из выступления кандидата в президенты от Республиканской партии Джорджа У. Буша // Внешняя политика США и президентские выборы 2000 года / Электронный журнал госдепартамента США "Внешняя политика США". – Сентябрь 2000. – Т. 5, № 2. – с. 40 – 44. – Режим доступа: <http://www.usinfo.state.gov/journals/itsp/0900/lope/lope.htm>. – Загл. с экрана. 3. Гор А. Новая повестка дня в области безопасности в век глобализации // Внешняя политика США и президентские выборы 2000 года [Электронный ресурс] / Электронный журнал госдепартамента США "Внешняя политика США". – Сентябрь 2000. – Том 5. – № 2. – с. 45 – 49. – Режим доступа: www.usinfo.state.gov/journals/itsp/0900/lope/lope.htm. – Загл. с экрана. 4. Декларация о создании "Шанхайской организации сотрудничества" [Электронный ресурс]. 15.06.2001. – Режим доступа: <http://www.sectsc.org/RU/show.asp?id=83>. – Загл. с экрана. 5. Договор о добрососедстве, дружбе и сотрудничестве между Российской Федерацией и Китайской Народной Республикой // Проблемы Дальнего Востока. – 2001. – №5. – с. 6 – 11. 6. Интервью с послом Ричардом Армидеджем, старшим советником губернатора Джорджа У. Буша по внешней политике и обороне // Внешняя политика США и президентские выборы 2000 года / Электронный журнал госдепартамента США "Внешняя политика США". – Сентябрь 2000. – Т. 5, № 2. – с. 9 – 13. – Режим доступа: <http://www.usinfo.state.gov/journals/itsp/0900/lope/lope.htm>. – Загл. с экрана. 7. Крупяно М. И., Арешидзе Л. Г. США и Восточная Азия. Борьба за "новый порядок". – М.: Междунар. отношения, 2010. – 448 с. 8. Лакер У. По окончании холодной войны // Международные отношения США: важнейшие события XX столетия 1900 – 2001 / Электронный журнал госдепартамента США "Внешняя политика США". – Апрель 2006. – Том 11. – № 1. – с. 41 – 43. – Режим доступа: www.usinfo.state.gov/pub/journalusa.html. – Загл. с экрана. 9. Таран М. А. Новый зміст "старих" проблем. Американсько-китайські відносини // Політика і час. – 2003. – № 8. – с. 76–82. 10. Фукуяма, Ф. Америка на распутье: Демократия, власть и неоконсервативное наследие / Фрэнсис Фукуяма; пер. с англ. А. Георгиева. – М.: АСТ: АСТ МОСКВА: ХРАНТЕЛЬ, 2007. – 282, [6] с. 11. Шевчук О. В. Китай між США та Росією: геостратегічні відносини: Монографія. – Миколаїв: ТОВ "Фірма "Іліон", 2008. – 448 с. 12. Benjamin I. P., Tao Xie. Living with dragon: how the American public views the rise of China. – N. Y.: Columbia University

Press, 2010. – 212 p. 13. Bernstein R., Munro R. The Coming Conflict with China. – N. Y.: Vintage, 1998. – 272 p. 14. Cohen A. The Russia-China Friendship and Cooperation Treaty: A Strategic Shift in Eurasia? [Electronic source] / Ariel Cohen. – Access mode: <http://www.heritage.org/Research/Reports/2001/07/The-Russia-China-Friendship-and-Cooperation-Treaty>. – Title from a screen. 15. Foster G. China as great Power: from Red Menace to Green Giant? [Electronic source] / G. Foster. – Access mode: <http://elibrary.ru/download/00000169.pdf>. – Title from a screen. 16. Garver, John W. China and Iran: ancient partners in a post-imperial world. – Washington: University of Washington Press, 2006. – 401 p. 17. George W. Bush on China [Electronic source] / George Walker Bush. – Access mode: http://www.ontheissues.org/celeb/George_W_Bush_China.htm. – Title from a screen. 18. Karon T. Bush China Policy Defaults to Engagement [Electronic resource]. – Access mode: <http://www.time.com/time/columnist/karon/article/0,9565,169585,00.html>. – Title from a screen. 19. Kitfield J. Foreign Policy // National Journal. – 2000. – Vol. 32. – № 14. – p. 1034 – 1035. 20. Lampton, David M. Same bed, different dreams: managing U. S. – China relations, 1989 – 2000. – Los Angeles: University of California Press, 2001. – 497 p. 21. Lewis John W. The Contradictions of Bush's China Policy [Electronic resource]. – Access mode: <http://www.nytimes.com/2001/06/02/opinion/the-contradictions-of-bush-s-china-policy.html>. – Title from a screen. 22. Lilley, James, Lilley, Jeffrey. China Hands: Nine Decades of Adventure, Espionage, and Diplomacy in Asia. – N.-Y.: Public Affairs Books, 2004. – xiii, 417 p. 23. Mearsheimer John J. The Tragedy of Great Power Politics. – N. Y.: W. W. Norton & Company, 2003. – 576 p. 24. Menges, Constantine C. China. The gathering threat. – Nashville, Tennessee: Nelson Current, 2005. – 553 p. 25. Priorities for the President / Ed. by Stuart M. Butler and Kim R. Holmes. – Wash., D. C.: The Heritage Foundation, 2001. – 363 p. 26. Sinha, Radha. Sino-American Relations: Mutual Paranoia. – Cambridge: Cambridge University Press, 2008. – 464 p. 27. Tao, Xie. U. S. – China relations: China policy on Capitol Hill. – New York – London: Routledge, 2009. – 204 p. 28. Tkacik, John J. The U.S. Must Face Up to China's Trade Challenges [Electronic source] / John J. Tkacik, Jr. – Access mode: <http://www.heritage.org/Research/Reports/2003/10/The-US-Must-Face-Up-to-Chinas-Trade-Challenges>. – Title from a screen. 29. Wayne M. Morison. China – U. S. trade issues [Electronic source]. CRS Issue IB91121 brief for Congress. – Access mode: <http://fas.org/spp/crs/row/IB91121.pdf>. – Title from a screen.

Надійшла до редколегії 18.03.11

О. Чеберяко, канд. екон. наук, доц.

ФОРМУВАННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ БАЗИ МІСЦЕВОГО БЮДЖЕТУ В УСРР 1920-х рр.

Досліджується процес становлення нормативно-правової бази місцевого бюджету УСРР у 1920-і роки.

The process of creation of normative-legal basis of Ukrainian SSR's local budget is studied.

Дослідники соціально-економічних проблем розвитку українського радянського суспільства 1920-х рр., виокремлюючи його повсякдення в якості наукового предмету, уникають вивчення особливостей становлення та функціонування прибутково-видаткової частини місцевих бюджетів, хоча від їх наповнення залежав матеріальний добробут значної частини населення. Держава, ліквідувавши правовий інститут приватної власності, перебрала на себе функції основного спонсора по забезпеченню базових галузей, однак для їх повноцінного здійснення бракувало фінансових засобів. Зосередження політично-адміністративної повноти влади не супроводжувалося аналогічним зміцненням економічних основ, а виразником економічної потуги держави, її матеріальних можливостей та соціально-культурних пріоритетів – виявився місцевий бюджет. Структура його доходної та особливо видаткової частини свідчила про специфіку бюджетної політики радянських органів влади, а з іншого боку – про їх функціональну дієздатність, про економічно-господарську спроможність фінансового забезпечення ідеологічних гасел. Місцевий бюджет став своєрідним індикатором соціальної напруги і показником реальної "заможності" громади.

Проголошення непу означало здійснення часткової лібералізації економічного життя суспільства, децентралізації господарської системи з її відносною комерціалізацією, але була збережена монолітність адміністра-

тивного ресурсу, концентрація законодавчої та виконавчої гілок влади. Країна поступово переходила до мирного співіснування, тому питання місцевого бюджету стало тоді життєво актуальним. Першим офіційним документом, що започаткував бюджетний процес в Україні, була постанова ВУЦВК'у "Про місцеві грошові засоби" від 5 жовтня 1921 р., яка впроваджувала на території УСРР дію аналогічної постанови РНК РСФРР 22 серпня 1921 р. [1, арт. 576]. Для забезпечення місцевих адміністративно-господарських потреб органи влади на місцях стягували податки, грошові збори, ставки яких встановлював Наркомфін УСРР. Постанова зобов'язувала його відповідні структурні підрозділи виробити порядок та правила податкових надходжень на рахунки місцевих фінансових установ. Термін "місцевий бюджет" з'являється у постанові ВУЦВК'у та РНК УСРР "Про місцеві бюджети" 10 грудня 1921 р. [2, арт.13], а загалом протягом жовтня-грудня вдалося вибудувати та реалізувати організаційні принципи формування місцевих бюджетів, які концентровано зосереджувалися у постанові ВУЦВК'у "Про місцеві кошториси" 4 січня 1922 р. Вона скасовувала дію попередньої постанови від 5 жовтня 1921 р., виклавши нормативно-правові основи становлення та розвитку місцевих бюджетів, якими визнавалися ті, що "...складаються, починаючи з 1922 року, окремо від загальнодержавних, річні кошториси місцевих прибутків, видатків: губерніальні, повіто-

ві, міські й волосні, повинні робитись на засадах покриття місцевих видатків місцевими засобами" [2, арт. 13]. Розмежування державних та місцевих бюджетів відбувалося за джерелами наповнення прибуткової частини, а також за відповідними статтями видатків, передбачених їх номенклатурою та ухваленою вищим законодавчим органом. Видатки, які здійснювалися продукцією державної фабрично-заводської і гірничої промисловості не вносились до кошторису місцевих грошових витрат, а якщо з державного бюджету відраховували кошти на потреби місцевого, то подібну статтю вилучали із загальнодержавного бюджету. Кошториси видатків волосних, повітових і міських бюджетів складалися їхніми виконками, а затверджувалися губвиконками. Доходи та видатки губерній і губернських міст розглядали працівники губфінвідділів та губернські економічні наради, передаючи їх губернським з'їздам рад для обговорення та ухвалення. Принципове значення мало формування бездефіцитного місцевого бюджету, але цим питанням переймався Уповнаркомфін, вишукуючи джерела його погашення.

Протягом 1922 р. було підготовлено та видано декілька законодавчих актів, які стосувалися юридичного забезпечення джерел наповнення доходної частини місцевого бюджету: постанов ВУЦВК'у "Про місцеві грошові засоби" 18 січня 1922 р. [3, арт. 37], "Про реєстр видатків, що задовольняються з місцевих коштів" 18 січня 1922 р. [3, арт. 36], "Про віднесення видатків на утримання сітки агрикультурних і зразкових заходів на загальнодержавний бюджет" 27 січня 1922 р. [3, арт. 57], "Про порядок встановлення місцевих податків і зборів" 5 липня 1922 р. [4, арт. 452], "Про перерахування надходжень податку на підсилення місцевих коштів" 5 липня 1922 р. [4, арт. 456], "Про місцевий бюджет" 16 серпня 1922 р. [5, арт. 534], "Про передачу видатків із загальнодержавних видатків до місцевих" 2 жовтня 1922 р. [6, арт. 626]. Вони свідчили про закріплення активності відповідних державних органів влади, а з іншого боку про необхідність упорядкування бюджетної справи, особливо про створення такої нормативної бази, яка б сприяла активному наповненню доходної частини, хоча вона залежала від економічного розвитку. В умовах голоду та господарської руїни було складно сподіватися на поживлення фінансів. Помісячні та поквартальні місцеві бюджети початку 1920-х рр. вимагали від законодавців постійного реагування, відтак і появи конкретних нормативних актів. Наприклад, постанова 16 серпня 1922 р. увібрала повний перелік витрат місцевого бюджету: загально-адміністративні установи, на органи комунального господарства, на санітарно-технічне забезпечення міст, на розвиток освіти, культури, охорони здоров'я, а також видатків по лінії Наркомзему, Наркомюсту, Наркомсоцзабезу та УРНГ. Вони стосувалися утримання місцевих органів влади, окремих громадських організацій, комунальних підприємств, облаштування водогонів та шляхів сполучення, забезпечення освітніх закладів, лікарень, будинків інвалідів, дитбудинків, сімей червоноармійців, двох третин суми пенсійного забезпечення інвалідів першої та другої категорії. Для їх здійснення передбачалося відрахування від державного промислового податку, двох третин патентного та зрівняльного зборів, 25% від промислового патенту на погашення дефіциту місцевого бюджету, стовідсоткових надбавок на різні податки, податок з торгових і дачних помешкань, надходження від комунальних підприємств. Фактично відбувалося розмежування повноважень та функцій між державним та

місцевим бюджетами, а також структурування доходної і видаткової частин останнього, тобто тривало інтенсивне становлення фінансово-господарського механізму формування бюджетного процесу в Україні 1920-х рр.

Назви постанов, які діяли у 1922 р., повторювалися у 1923 р., але зі змінами окремих статей. Так, постанова ВУЦВК'у "Про місцевий бюджет" 17 січня 1923 р. [7, арт. 67] та "Про передачу видатків із загальнодержавних видатків до місцевих" 2 червня 1923 р. [8, арт. 376] скасовували дію попередніх аналогічних нормативних актів, але вони були законом для місцевих органів влади, які формували кошториси доходно-видаткової частин відповідних бюджетів. Наприклад, постановою ВУЦВК'у від 2 липня 1923 р. "Про зміни і доповнення постанови РНК від 4 січня 1922 р. "Про місцеві бюджети" дозволялося створення бюджетних комісій при губернських та повітових фінвідділах [8, арт. 373]. На той час фактично завершилася кодифікація законів в УСРР, розпочалася уніфікація союзного законодавства, спираючись на конституційні основи унітарної держави, тому виникла необхідність певної систематизації нормативно-правової бази розвитку місцевих бюджетів. Так, 20 жовтня 1923 р. Раднарком УСРР розглянув текст союзного "Положення про місцеві фінанси", у якому зазначалося, що у загальносоюзному порядку встановлюються лише ті податки і збори, які були тісно пов'язані з виконанням загального державного бюджету, а решта ставок передавалася республіканському урядові [9, ф. 1, оп. 2, спр. 1132, арк. 12].

Офіційно "Тимчасове положення про місцеві фінанси" підписали 12 листопада 1923 р. голова ЦВК СРСР А.Червяков та секретар А.Єнукідзе, яке було опубліковане того ж року окремою брошурою [10, 46 с.]. Документ мав п'ять базових розділів (загальні положення, про установи, що порядкують місцевими фінансами, про предмет місцевих фінансів, про субсидіювання місцевих бюджетів з державних коштів, про складання та виконання місцевого бюджету. Безпосереднє керівництво та нагляд за діяльністю місцевих фінансів в галузі місцевих фінансів покладалося на республіканські Наркомфін. До місцевого бюджету відносили видатки: на утримання державних місцевих радянських установ, квартирування військових частин РСЧА та військ ОГПУ, прикордонних, комунальне господарство, освіту, охорону народного здоров'я, соціальне забезпечення, розвиток сільського господарства, місцевого транспорту, промисловості місцевого значення, органів праці. Кожен пункт видатків був детально розписаний, який означав статтю витрат. Зокрема, до утримання місцевих радянських установ належали сільські ради, волосні виконкоми, губернські економічні наради, господарські та канцелярські витрати органів влади, забезпечення міліції, комунгоспів, народних судів, місць ув'язнення (крім загальносоюзних), губернських архівних бюро, волосних земельних комісій. Серед установ народної освіти, які переходили на місцевий бюджет, виявилися – сільськогосподарські школи різних типів, позашкільна професійно-технічна освіта, художньо-промислові навчальні заклади місцевого рівня, а також заклади соціального виховання (дитбудинки, дитсадки, колонії, школи першого і другого ступеня, клуби) культурно-просвітницькі установи (музеї, архіви, картинні галереї, наукові організації, хати-читальні, клуби, народні будинки, бібліотеки, школи неписьменних, школи для дорослих, недільні школи, політграмоти, харчування курсантів радпартшкіл). За рахунок місцевого бюджету відбувалося облаштування та утримання лікарень, курортів

місцевого значення, будинків відпочинку, охорони материнства і дитинства (охматдит), транспортування хворих, санітарно-просвітницьких установ. На місцеві бюджети перевели утримання закладів соціального забезпечення разом з їх контингентом, а також фінансове забезпечення боротьби з жебрацтвом, персональних пенсій. Здійснення землеустрою, утримання дослідних станцій, прокатних пунктів, ветеринарних лікарень – забезпечувалося коштом місцевого бюджету.

Доходна частина місцевих бюджетів, яка була детально виписана у "Тимчасовому положенні", виявилася своєрідною бюджетною конституцією для місцевих органів влади. До переліку доходних джерел потрапили: відрахування від комунальних установ, від оренди промислових, сільськогосподарських, транспортних закладів, від міських земель, місцевого майна, від єдиного сільськогосподарського податку, від державного промислового податку (50% надходження), третина доходів від лісового господарства по кожній губернії, половина надходжень від мита за спадщину, від експлуатації державного майна (50% збору), від продукції державного рибного господарства не більше 2% та 50% від оренди рибних промислів [10, с. 23]. На потреби місцевого бюджету спрямовували надбавки з державного промислового податку (не більше 100% від ціни основних і додаткових на виробництво предметів розкоші і торгівлю ними, патентів на продаж алкоголю і тютюнових виробів, половину мисливського збору, 100% судового мита та нотаріальних послуг. Фіноргани стягували податки з майна, з будівель, фабрично-заводських, торгових споруд на території міст, а також з реалізованих лісоматеріалів, промислових садів, з гужового промислу, велосипедів, яхт, моторних човнів, з публічних видовищ. Кожен вид податку мав детальний розпис ставок, тому місцевий бюджет формувався у червні для кожної адміністративної одиниці та розподілявся на бюджет губернії, повіту, міста, волості. Встановлювався бюджетний період з 1 жовтня по 30 вересня, а з 15 липня розпочинався період податкового обкладання за ставками місцевих податків. Отже, наприкінці 1923 р. з'явилося "Тимчасове положення", яке узагальнило попередній досвід роботи у царині формування місцевих бюджетів, а також засвідчило виразну уніфікацію основних принципів їх функціонування. Статус "тимчасового" зумовлювали квартальні розписи доходної та видаткової частин бюджету, відсутність "твердого бюджету", тобто зі сталими джерелами доходної частини.

Зміни і доповнення "Тимчасового положення про місцеві фінанси" відбувалися у 1924 р., які стосувалися розмежування повноважень державного та місцевого бюджетів, а також визначення за ними об'єктів утримання. Враховуючи кількість постанов з питань місцевого бюджету, ухвалених ВУЦВК'ом протягом 1921-1924 рр., можна вважати його одним з пріоритетів законотвірчої діяльності. Ним переймалися високопосадовці, члени Бюджетної комісії ВУЦВК'у, Бюджетного управління Наркомфіну УСРР, Управління місцевих фінансів НКФ УСРР. Наприклад, у листі голови Бюджетної комісії Я.М.Дудника до секретаря ВУЦВК'у П.І.Буценка від 8 грудня 1924 р. зазначалося, що голова ВУЦВК'у Г.І.Петровський надавав особливого уваги "роботі з місцевими бюджетами" [9, ф.1. оп.2, спр.1882, арк.11]. Питання про стан місцевих бюджетів не раз виносили на засідання президії вищого законодавчого органу республіки. 1 липня 1925 р. президія ВУЦВК'у розглянула проект спільної з РНК УСРР постанови "Про зміну функцій установ УСРР, що відають місцевими

фінансами", а також затвердила окремим положенням бюджет АМСРР [9, ф.1. оп.2, спр.3298, арк.5]. Постанова дозволила Наркомфін у розглядати у порядку догляду місцеві бюджети виконкомів на предмет відповідності чинному законодавству України, здійснювати фінансовий контроль за місцевими фінансами. 5 лютого 1926 р. Раднарком УСРР затвердив штати Наркомфін, у тому числі Бюджетного управління у складі 82 посадових осіб різного рангу: начальника, заступника, секретаря бюджетної наради, діловода, реєстратора. Структурними підрозділами управління були відділи: кошторисно-бюджетний, кредитно-бухгалтерський, касово-інспекторський, центральна каса.[11, арт. 82]. Отже, місцеві бюджети не були "безгоспними", тобто бездоглядними, позаяк за ними слідували по лінії Бюджетного управління НКФ УСРР та Бюджетної комісії ВУЦВК'у. Наприклад, на засіданні останньої, яке відбулося 14-19 травня 1926 р., стояло питання про місцевий бюджет 1925/26 р., про пошук джерел для подолання дефіциту, про дотації, про створення фонду регулювання та порядку відрахувань на адміністративно-господарські витрати [9, ф.1. оп.2, спр. 3294, арк. 179]. На засіданні обговорювали також проект постанови "Про місцевий бюджет на 1925-26 р. і директиви по складанню місцевого бюджету на 26/27 р.", опублікований 31 травня 1926 р. у вигляді постанови чергової сесії ВУЦВК'у. Нею підкреслювалося виконання місцевого бюджету 1924/25 р., але виявлено відставання соціально-культурних видатків перед адміністративно-господарськими на рівні районних бюджетів [12, арт. 268]. Постанова заклала прецедент "дотаційних округ", тобто фінансування за рахунок державного бюджету "дефіцитних округ", звільнивши їх від внесків до фонду регулювання, хоча впроваджувала "найсуворішу бюджетову дисципліну", планову ув'язку центральних та місцевих фінансових органів. Передбачалося створення резервного та субвенційного фондів, фінансування сільського господарства "відстаючих округ", забезпечення фінансового контролю за капітальним ремонтом підприємств місцевої промисловості.

Якщо ВУЦВК видавав правові акти, то Раднарком УСРР готував нормативно-юридичну базу для конкретного наповнення доходної частини бюджету. Нею переймалися Управління місцевих фінансів та Бюджетне управління Наркомфін, які розповсюджували "обіжники" або "циркуляри", тобто відомчі розпорядження, які друкувалися на сторінках "Офіційного бюлетеня Наркомфіну УСРР". Кожен обіжник мав назву та дату, а також номер. Вони зафіксували інституційну діяльність Бюджетного управління та загалом Наркомфін, а з іншого боку розкривають особливості формування та функціонування місцевих бюджетів, становлення їх нормативної бази. Наприклад, обіжник від 28 вересня 1926 р. стосувався зарахування 100% суми штрафу за порушення лісового статуту [13, с.11], а обіжник "Щодо зміцнення районного бюджету за рахунок держфонду" від 30 жовтня 1926 р. вимагав від місцевих фінансів, щоб до районного бюджету надходили прибутки від реалізації держфонду місцевого значення [14, с.68]. 22 грудня 1926 р. обіжних Наркомфін "Про віднесення до місцевого бюджету витрат по утриманню сімей червоноармійців на селі" зобов'язав фінвідділи, а не відділ соціального забезпечення перейматися цією справою [15, с.25]. Обіжник від 13 листопада 1926 р. "Про відсотки, яких належало відрахувати до республіканських фондів уряду по місцевому бюджету та про порядок переказу цих відрахувань" реалізував постанову РНК

УСРР від 17 липня 1926 р. про те, що 22 округи мали надати до республіканського фонду місцевого бюджету суми наступних відрахувань: Білоцерківська, Миколаївська, Прилуцька, Уманська – 25%, решта 50% від податку, від сільгосподатку 10%, від оподаткованого збору від 30 до 50%. Кошти надходили на рахунок "республіканського фонду регулювання місцевих бюджетів" Держбанку [16, с.27]. Виконання розпоряджень Наркомфіну УСРР було обов'язковим для місцевих фінустанов, тому обіжники ставали нормативним документом, починаючи від встановлення дати видачі зарплати військовим та службовцям і завершуючи номенклатурою витратних кошторисів наркоматів.

Директивно-адміністративний принцип управління державними та господарськими установами, притаманний для Раднаркому УСРР, породжував безліч розпоряджень, циркулярів, наказів, постанов, які централізували економічну систему, що позначилося на ресурсах державного республіканського і єдиного державного бюджету СРСР, відтак необхідність децентралізації оперативної діяльності місцевих органів стала очевидною. 18 січня 1927 р. Наркомфін УСРР видав циркуляр "Про директиви в справі фінансування місцевої промисловості з місцевого бюджету", яким зазначив, що у 1926/27 р. фінансування місцевої промисловості знімається з союзного та республіканського бюджетів, ця промисловість передавалася на утримання місцевого бюджету. "Кошти, які відпускаються з місцевого бюджету і фонду регулювання, – наголошувалося в обіжнику, – повинні бути скеровані виключно на фінансування місцевої держпромисловості, а не витрачатись на інші потреби бюджету, як це часто має місце з округовим промфондом" [17, с.17-18]. 15 березня 1927 р. черговим обіжником було упорядковано складання зведеного бюджету державних підприємств, що перебували на господарському, відтак Наркомфін вимагав від них вичерпних даних про динаміку відрахувань місцевої промисловості до прибутково-видаткової частини бюджету за три попередні роки [18, с.11-14]. Розпорядження Наркомфіну стосувалися поточних справ: правил продажу гербових знаків в поштово-телеграфних установах, встановлення окладів зарплати для працівників фінорганів, перегляду штатів та структури установ, підпорядкованих окрфінвідділам, порядку виплати зарплати службовцям державних установ, які перебували на бюджеті, норм додаткового асигнування по місцевому бюджету згідно урядових директив та постанов.

Важливе науково-пізнавальне значення для з'ясування особливостей функціонування місцевих бюджетів має обіжник "Про порядок складання й переведення в 1927-28 бюджетному році сільських бюджетів та сільських прибутково-видаткових кошторисів" від 25 червня 1927 р., яким фактично і юридично було розпочато бюджетний процес у сільських районах України. "Сільські бюджети або прибутково-видаткові кошториси сільрад, – наголошувалося в обіжнику, – складаються по всіх сільрадах, при чому обсяг їх прав встановлюється райвиконкомом відповідно до економічних умов даної сільради, беручи на увагу, що прибутково-видаткові кошториси мусять бути першим ступенем для утворення в майбутньому самостійного сільського бюджету" [19, с.31-33]. Сільські бюджети створювали в селах, які мали економічні передумови їх сталого розвитку. Райвиконкоми складали списки сільських рад, у яких "організуються самостійні сільські бюджети", але "самостійність" стосувалася лише пошуку власних джерел самofінансування, позаяк єдиний сільгосподаток та інші

грошові повинності селян вилучалися на потреби державного бюджету. Сільські ради не мали належних коштів для соціально-культурного розвитку села, тому що забирали значно більше, ніж залишали.

Прибутково-видаткові кошториси сільських рад поділялися на три групи. До першої належали сільради з середнім рівнем економічного розвитку, які забезпечували утримання сільських установ і культурно-соціальних установ (шкіл, лікарень, амбулаторій, агродільниць, ветеринарних пунктів), а до другої – з населенням не менше 3 тисяч осіб, де кошториси складали для сільського облаштування, будівництва та ремонту колодязів, заведення ставків та садків, шляхів сполучення, на господарське обслуговування громадських установ, на охорону земель. Третю групу представляла решта сільрад, кошторис видатків яких формувався з неподаткових прибутків і місцевих податків та зборів, що після їх ухвалення належали до районних бюджетів.

До принципових нормативно-функціональних документів слід віднести також обіжник НКФ УСРР "Про передачу деяких установ з початку 1927-28 р. з державного на місцевий та з місцевого на державний бюджет", поширений 22 липня 1927 р. [20, с.9-10]. До кошторису НКО УСРР були передані: Центральна бібліотека у Дніпропетровську, Центральна бібліотека імені ВКП(б) у Києві, Дитячий театр у Харкові, Трудова школа 4-х річна в Асканії Нова (заповідник Галлі Мелітопольської округи), Археологічний музей у Кам'янець-Подільську, вечірні робфаки в окружних містах. Окремі обіжники упорядковували фінансово-бюджетну звітність за усталеними формами. Зокрема, 2 серпня 1927 р. з'явилася "Інструкція для складання пояснювальної записки до місцевого бюджету округи на 1927-28 рік", яка зобов'язувала фіноргани "...виявити та охарактеризувати всі найголовніші моменти по всіх галузях економічно-господарського життя округи, щоб зробити свій вплив при складанні бюджету" [20, с.9]. Передбачалася описова частина, аналітично-статистична про кошториси установ, про стягнення самооподаткування на соціально-культурні потреби села. Одночасно з документом структурно-номенклатурного спрямування друкувалися обіжники про відрахування до місцевого бюджету 10% прибутку від заготівельних організацій – державних та кооперативних [21, с.15].

23 листопада 1927 р. ВУЦВК вніс доповнення до "Положення про місцеві фінанси УСРР" [22, арт.34], яке означало, що місцеві бюджети складаються на підставі арт.57-70 "Положення про місцеві фінанси", затвердженого ЦВК СРСР 25 квітня 1926 р. [23, арт.199], але по кожній адміністративній одиниці, яка мала право на самостійні бюджети. Вони поділялися на окружні, округового міста, міськрад, районні, селищних рад та виділені у самостійні бюджетні одиниці сільради.

Завершальний рік нової економічної політики, яким на думку українських істориків виявився 1928 р., супроводжувався послідовною появою нормативно-регулятивних документів з питань розвитку місцевого бюджету. Так, 1 жовтня 1928 р. обіжником Наркомфіну УСРР встановлювалася витратна номенклатура бюджету УСРР на 1928/29 р., до переліку якої потрапили ВУЦВК, РНК, Держплан, республіканські та об'єднані наркомати і відомства (НКФ, ВРНГ, НКВнуЗовнішторгу, НКПраці, ГЕК РСІ, ЦСУ). Друкувалися також інструкції про застосування постанов РНК СРСР про касове виконання бюджету, про асигнування на боротьбу з безробіттям у 1928/29 р. Обіжник 8 грудня 1928 р. "Про зміни розміру відрахувань до місцевих коштів від недоплат по

сільськогосподарському податку" дозволяв місцевим фінорганам стягувати борги за минулі роки у розмірі не 62%, а 66% заборгованої суми [24, с.12]. Розпорядження Наркомфіну упорядковували місцеві бюджети, впливали на його прибуткову та видаткову частини, реагували на повсякдення соціально-економічні та культурно-побутові потреби населення.

Отже, нормативно-правова база місцевого бюджету почала формуватися з перших місяців проголошення непу, вирізняючись великою кількістю постанов, декретів вищого законодавчого органу влади в УСРР – ВУЦВК'у. Наприкінці 1921 р. вперше з'явився термін "місцевий бюджет", а протягом 1922 р. були вибудовані на законодавчому рівні основні організаційно-функціональні засади формування місцевого бюджету, здійснено класифікацію його форм за адміністративно-територіальним принципом. Своєрідною "бюджетною конституцією" стало "Тимчасове положення про місцеві фінанси", прийняте 12 листопада 1923 р., яке уніфікувало нормативно-правові основи бюджетної справи в СРСР, а прагнення розмежувати повноваження державного та місцевого бюджету було реалізовано у 1924 р., хоча тоді не завершився процес визначення бюджетних прав союзного та республіканського урядів. Він частково постає у "Положенні про місцеві фінанси", ухваленому ЦВК СРСР 25 квітня, однак "розмежування" союзного та республіканського бюджетів тривало до кінця 1920-х рр. Якщо постанови ВУЦВК'у встановлювали правове поле для формування і виконання місцевого бюджету, то постанови, циркуляри, "обіжники" Раднаркому УСРР регулювали порядок його здійснення, вста-

новлювали норми відрахувань від доходів промисловості, торгівлі, забезпечували стягнення податкових і не-податкових надходжень бюджетних коштів. Бюджетна політика радянських органів влади, якщо розглядати її за принципами, методами та формами накопичення фінансових ресурсів місцевого бюджету, була орієнтована на балансування податкових і неподаткових джерел, але на рівні державного бюджету вона мала виразні фискальні ознаки.

В Україні 1920-х рр., керуючись законодавчими актами, діяли губернські, районні, повітові, округові, селищні та сільські бюджети, а також прибутково-видаткові кошториси сільських рад, які разом представляли місцевий бюджет.

1. Збірник узаконень та розпоряджень робітничо-селянського уряду України (далі – ЗУ України). – 1922. – №26. 2. ЗУ України. – 1922. – №1. 3. ЗУ України. – 1922. – №3. 4. ЗУ України. – 1922. – №29. 5. ЗУ України. – 1922. – №34. 6. ЗУ України. – 1922. – №43. 7. ЗУ України – 1923. – №4. 8. ЗУ України. – 1923. – №25. 9. Центральний державний архів вищих органів влади та управління (далі – ЦДАВО України). 10. Временное положение о местных финансах. – М.: НКФ СССР, 1923. 11. ЗУ України. – 1926. – №10–11. 12. ЗУ України. – 1926. – №36. 13. Офіційний бюлетень Наркомфіну УСРР. – 1926. – №2. 14. Офіційний бюлетень Наркомфіну УСРР. – 1926. – №12. 15. Офіційний бюлетень Наркомфіну УСРР. – 1926. – №24. 16. Офіційний бюлетень Наркомфіну УСРР. – 1926. – №13. 17. Офіційний бюлетень Наркомфіну УСРР. – 1927. – №30. 18. Офіційний бюлетень Наркомфіну УСРР. – 1927. – №46. 19. Офіційний бюлетень Наркомфіну УСРР. – 1927. – №72. 20. Офіційний бюлетень Наркомфіну УСРР. – 1927. – №79. 21. Офіційний бюлетень Наркомфіну УСРР. – 1927. – №96. 22. ЗУ України. – 1927. – №6. 23. ЗУ СРСР. – 1926. – №31. 24. Офіційний бюлетень Наркомфіну УСРР. – 1928. – №21.

Надійшла до редколегії 18.03.11