

О. В. Чеберяко

## СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТОК БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ СРСР У 1923-1929 рр.

*В статті показано особливості формування бюджетної системи СРСР у 1920-і рр., бюджетні права союзних та республіканських органів влади, висвітлено функції та еволюцію федеративного, загальносоюзного, державного бюджетів СРСР і УСРР.*

**Ключові слова:** федерація, УСРР, СРСР, республіканський бюджет, союзний бюджет, державний бюджет.

Дослідники нової економічної політики не заперечують її базових переваг порівняно з «воєнним комунізмом», проте одностайні в тому, що її тактика і стратегія не мали системного спрямування, тобто не було «політичного непу» [34] з належним демонтажем монопартійної системи влади, наповнення представницьких інститутів їх реальними функціями і повноваженнями. Запанувала тоді у суспільстві панувала не «диктатура пролетаріату», а диктатура партії, яка встановила монополію на владу, контролювала діяльність державних структур, особливо в умовах непівської економічної лібералізації.

Неп ще не встиг набрати реальних обертів, як уже було створено союзну державу. Її політично-юридичне оформлення відбулося 6 липня 1923 р. після ухвалення основного закону – конституції СРСР [7, с.16]. В офіційному зверненні ЦВК СРСР до народів та урядів країн світу від 13 липня, зазначалося, що до створення Союзу відносини між республіками регулювалися міждержавними договорами, позаяк вони залишалися – «все-таки окремими державами» [49]. Того ж самого дня ЦВК СРСР визнав легітимними постанови і декрети ВЦК РСФРР на території Радянського Союзу, які діяли в «союзних і договірних республіках» до та після 30 грудня 1922 р. [12, с.567]. Нова конфігурація владних виконавчих структур передбачала функціонування трьох видів наркоматів – загальносоюзних (іноземних справ, військових та морських справ, зовнішньої торгівлі, шляхів сполучення, пошти і телеграфу), об'єднаних (ВРНГ, продовольства, праці, фінансів, робітничо-селянської інспекції), республіканських. Перші мали своїх уповноважених при урядах союзних республік з правом дорадчого або вирішального голосу згідно рішення їх центральних виконавчих комітетів. Об'єднані мали статус союзних, діяли через «однойменні народні комісаріати союзних республік», розробляли плани господарської діяльності, розпоряджалися загальносоюзними фондами.

Створення союзної держави вплинуло на організаційні форми, структуру, функції і статус бюджетної системи. Вперше термін «загальносоюзний бюджет» з'являється 21 серпня 1923 р. в «Положенні про Держплан СРСР», згодом застосований у «Положенні про РНК СРСР» від 12 листопада 1923 р. [12, с.572, 590].

УСРР, увійшовши до складу СРСР, мала власний уряд, формувала державний та місцеві бюджети. Наркомфін УСРР, створений 20 вересня 1923 р., виконував директиви об'єднаного.

Конституція союзної держави, прийнята 31 січня 1924 р. на другому з'їзді рад СРСР, виписала повноваження центральних, а також республіканських органів влади. Виявилось, що Наркомфін УСРР, а він мав безпосереднє відношення до розробки державного бюджету, вважався виконавчим органом республіки, підпорядковувався ВУЦВК та РНК УСРР [17, с.12].

Конституція СРСР забезпечувала республікам право вільного виходу з Союзу, але свідомо обмежувала «суверенітет союзних республік» відповідними конституційними нормами. Республіки здійснювали «державну владу самостійно», але їхні «незалежність та суверенітет», які були чітко виписані союзним договором 28 грудня 1920 р. між УСРР та РСФРР, не потрапили під конституційний захист, навіть не були письмово зафіксовані.

Другий розділ конституції СРСР, основу якого становив текст договору про створення союзної держави, законодавчо оформив структуру бюджетної системи (хоча і без зазначення цього терміну), яку представляв єдиний державний бюджет СРСР, бюджети союзних республік. Загалом протягом серпня 1923 – січня 1924 р. в теорії і практиці бюджетного процесу виникли два нових поняття, які не зустрічалися раніше – «загальносоюзний бюджет» та «єдиний державний бюджет СРСР». Нова термінологія – «союзний бюджет», «республіканський бюджет», «єдиний загальносоюзний бюджет» [37] – почала активно застосовуватися у статтях теоретиків і практиків бюджетної справи. Ще за тиждень до ухвалення конституції СРСР НКФ УСРР висловився за більш ретельне «... визначення та розмежування понять і змісту загальносоюзного та республіканського бюджетів» [15, с.31-32]. Про взаємодію республіканського та місцевих бюджетів УСРР говорив також нарком фінансів України С.М. Кузнецов, виступаючи на 8-му Всеукраїнському з'їзді рад 20 січня 1924 р. [35, с.10-13].

Обговорення теоретичних і практичних проблем бюджету у 1924/25 р., особливо з використанням відповідної узагальнюючої термінології системного значення, фактично започаткувало її функціональне тлумачення аналітиками та радянськими чиновниками. Зокрема, уповноважений НКФ РСФРР при РНК УСРР А. Новицький, звітуючись на 3-й сесії ВУЦВК 7-го скликання на початку липня 1923 р., говорив про засади формування «загальносоюзного бюджету»: «... український державний бюджет, враховуючи усі економічні особливості Української Республіки, входив би особливою складовою частиною до загальносоюзного бюджету, до того ж у розпорядженні українського уряду повинен бути створений особливий фонд для задоволення промислових і сільськогосподарських потреб України пропорційно їх питомій вазі в загальносоюзному народному господарстві» [11, с.25-36]. Подібна заява мала відношення до принципів формування бюджетної системи і стосувалася визначення бюджет-

них прав та повноважень республіки. «Уряд вважає правильним, – наголошував уповноважений, – таку побудову загальносоюзного бюджету, таке становище, коли бюджет України буде складатися українським урядом і входить окремою складовою частиною до загальносоюзного бюджету» [11, с.35]. Такі заяви свідчили про принципову позицію РНК УСРР в царині реального фінансового забезпечення державного і місцевих бюджетів, а з іншого боку про організаційно-функціональне становлення бюджетної системи.

Її важливою складовою частиною стали місцеві бюджети, порядок формування, утвердження та функціонування яких були офіційно виписані у «Тимчасовому положенні про місцеві фінанси», підписаному 12 листопада 1923 р. головою ЦВК СРСР О. Червяковим та секретарем А. Єнукідзе [6]. Упосліджене ставлення до них, яке спостерігалось протягом п'яти попередніх років з боку владних структур при наявності реальних переваг лише державного бюджету, нарешті директивно було усунуто. Юридично зафіксована структура, джерела формування прибуткових статей, наявність видаткової частини, встановлення бюджетного року – свідчили про самодіяльний статус місцевих бюджетів, а відтак про їх організаційно-функціональну складову радянської бюджетної системи. 31 січня 1924 р. НКФ УСРР циркуляром «Про порядок застосування в УСРР розпоряджень НКФ РСФРР» підтвердив «автономний» статус місцевих бюджетів в УСРР, а постанови і декрети уряду радянської Росії могли діяти лише з дозволу РНК УСРР [16, с.42]. Нарком фінансів СРСР Г.Я. Сокольников упереджав спроби тлумачення в умовах формування загальносоюзного бюджету інституційного статусу бюджетів союзних або автономних республік як місцевих бюджетів. «Насамперед треба зазначити, – підкреслював він у пресі 22 жовтня 1924 р., – що місцевий бюджет зовсім не рівнозначний поняттю (дехто це плутає) бюджетам союзних або автономних республік: мова йде лише про губернські бюджети і бюджети адміністративних одиниць нижче губерній» [18]. Він говорив про взаємовідносини державного і місцевих бюджетів, загалом пояснював структуру бюджетної системи республік та союзної держави.

Протягом 1923/24 бюджетного року, на думку відомого у 1920-х рр. теоретика бюджетної справи професора А. Раєвського, для «... нашого загальносоюзного державного бюджету, розмежування союзного і республіканського бюджету на перших порах не мало практичного значення: за системи щомісячних орієнтовних бюджетних планів, постійно корегованих з центру під час виконання бюджету, республіки, відверто кажучи, не відчували відповідальності за свій дефіцит, покладаючись цілком на ресурси Союзу» [22, с.1]. До квітня 1924 р. не існувало окремого обліку союзних та республіканських доходів і видатків, а друге півріччя супроводжувалося міжвідомчими дискусіями стосовно упорядкування бюджетних прав союзних та республіканських органів влади.

29 жовтня 1924 р. 3-я сесія ЦВК СРСР прийняла постанову «Про бюджетні права Союзу РСР і приналежних до його складу Союзних Республік» [20, с.33-40]. Вона виявилася першим юридичним документом про організаційну структуру, функції та інституційний статус радянської бюджетної системи. «До складу єдиного державного бюджету Союзу РСР, – наголошувалося там, – входять: загальносоюзний державний бюджет (розпис загальносоюзних доходів і видатків) і державні бюджети союзних республік (розписи доходів і видатків кожної з союзних республік окремо)» [20, с.33]. Отже, організаційно і функціонально бюджетну систему СРСР становили три види бюджетів – єдиний державний, загальносоюзний та державні республіканські. Процедура їх утвердження також засвідчувала ознаки системності. Бюджети союзних республік, після їх ухвалення центральними виконавчими комітетами, і загальносоюзний бюджет розглядалися та об'єднувалися Раднаркомом СРСР в єдиний державний бюджет країни. Суверенітет УСРР в галузі її державного бюджету обмежувався тим, що він, пройшовши політично-правове схвалення ВУЦВК, спочатку потрапляв до союзного виконавчого органу – Раднаркому, а згодом приймався ЦВК СРСР разом з союзним бюджетом єдиним законодавчим актом. Постанова встановлювала бюджетні права республік, перелік їх державних доходів і видатків, умови покриття дефіциту з дотаційного загальносоюзного фонду.

Формування першого «єдиного державного бюджету СРСР», який враховував положення та принципи постанови 29 жовтня 1924 р., припадає на 1924/25 р. Безпосереднє відношення до економічного життя в УСРР мав загальносоюзний державний бюджет, позаяк на його утриманні перебували установи і представництва союзних наркоматів, промислових трестів. Визначення «союзний бюджет, функціонуючий на Україні» [23, с.10-12], яким користувалися тоді теоретики і практики бюджетної справи, свідчило про його присутність в УСРР, але винятково для утримання союзних установ, хоча доходна частина формувалася за рахунок українських податків, стягнення мита та акцизного збору з підприємств республіканського і союзного підпорядкування на території радянської України. У «Загальному зводі єдиного державного бюджету СРСР на 1924-1925 бюджетний рік», підготовленому Бюджетною комісією ЦВК та ухваленому 18 вересня 1925 р., визначалися загальні суми доходної і видаткової частин, які мали форму – «звичайних» і «надзвичайних» [13]. До перших належали ті доходи і видатки, які не виходили за встановлені бюджетом межі, а «надзвичайні» слугували для покриття надбюджетних витрат. Республіканський бюджет України розглядався разом з союзним, але за «зводом» державних доходів і видатків СРСР. Значачимо, що видатки українського бюджету у 3 рази були меншими від російського федеративного бюджету. Звичайні видатки стосувалися кредитування загальносоюзних наркоматів та установ (іноземних справ, шляхів сполучення, ОГПУ тощо), об'єднаних наркоматів (Наркомфін, ВРНГ та ін.), окремих галу-

зей народного господарства, а також республіканських наркоматів УСРР і союзних, представлених відомствами останніх на території України. Так функціонувала радянська бюджетна система, хоча у 1924/25 р. вона не мала «твердого» бюджету, тобто реально збалансованих доходів і видатків.

До кінця 1920-х рр. організаційна структура бюджетної системи СРСР та союзних республік залишалася без суттєвих змін, а доповнення стосувалися винятково їхніх прав і повноважень. Вони вносилися протягом 1925 р. з метою розмежування державних фондів на загальносоюзні і республіканські та упорядкування правил використання субвенційного фонду. Певні доповнення були здійснені у 1925/26 р. при переході до «твердого бюджету». Тоді ж визначили терміни подання проекту бюджету для його подальшого утвердження. 18 серпня 1925 р. встановлювався порядок відрахувань від загальносоюзних прямих податків на користь республіканського бюджету тощо [36, с.79-85].

Практика взаємовідносин загальносоюзного і республіканського бюджетів продемонструвала недоліки та обмеженість закону 29 жовтня 1924 р., викликала необхідність суттєвого перегляду його положень. На цьому наголошували відповідальні за бюджет працівники, які друкували статті в пресі [38; 49], а також учасники постійних міжвідомчих нарад та засідань Бюджетної комісії при ВУЦВК та Бюджетної комісії Наркомфіну УСРР. На них зазначалося, що загальносоюзні бюджетні кошти розподіляються між республіками нерівномірно, особливо в частині перерозподілу прямих податків, зібраних на території України. Нарком фінансів СРСР Г.Я. Сокольников, виступаючи наприкінці червня 1925 р. на Всесоюзній фінансовій нараді, запевнив її учасників в тому, що «система твердого річного бюджету» 1925/26 р. сприяла повному виконанню фінансових планів, хоча не заперечував необхідності вдосконалення «системи побудови державного бюджету» [8, с.41-56]. Загальна структура державного бюджету, накресленого законом 29 жовтня 1924 р., на переконання наркома, мала залишатися «непохитною», а зміни до «системи державного бюджету» стосуватися лише обсягу та «завершення його єдності» [8, с.43].

Відносини між державним та місцевими бюджетами відбувалися згідно «Тимчасового положення» від 12 листопада 1923 р., але з розмежуванням джерел доходної частини та переліку витрат. Отже, союзна номенклатура не прагнула вносити кардинальні зміни до чинного законодавства про бюджетні права СРСР та республік.

На час прийняття закону від 29 жовтня 1924 р. Україна мала ознаки федеративного устрою, тому що до її складу належала Автономна Молдавська СРР, утворена згідно постанови третьої сесії ВУЦВК 8-го скликання 12 жовтня 1924 р. [42]. На сесії було ухвалено загальне положення про народні комісаріати УСРР, про їх права, обов'язки, структуру, принципи взаємин з союзними наркоматами [25, с.117-121], а також затверджено поданий РНК

УСРР проект «Положення про бюджетні права Союзу і республіки» та республіканський бюджет на 1924/25 р. [43]. Відповідно до нього УСРР була суб'єктом загальносоюзного бюджетного процесу, а також самостійно формувала власну бюджетну систему, дотримуючись конституційних положень. 5 листопада 1925 р. ВУЦВК прийняв постанову «Про бюджетні права АМСРР та про порядок складання її державного бюджету», у якій зазначалося, що державний бюджет АМСРР є «... складовою частиною єдиного державного бюджету УСРР» [44]. Отже, на початку нового бюджетного року, який мав бути «твердим», бюджетна система України фактично мала три види бюджету – єдиний державний, що включав державний бюджет АМСРР, державний бюджет УСРР та місцеві.

Міжбюджетні відносини в УСРР (а тут діяли єдиний державний бюджет республіки, місцеві бюджети та загальносоюзний державний бюджет, на утриманні якого перебували установи і представництва союзних наркоматів, промислових трестів) у 1925/26 р. викрили недоліки законодавства. Воно не відповідало реальному соціально-економічним потребам республіки. Основні принципи їх модернізації постійно обговорювалися на засіданні колегії Наркомфіну УСРР, а також його структурних підрозділів. Так, 15 лютого 1926 р. Всеукраїнська фінансова нарада, в роботі якої брали участь чиновники НКФ УСРР (нарком С.М. Кузнецов, заступники В.І. Порайко, М.М. Полоз), представники Всеукраїнської контори Держбанку, учені, враховуючи вагому роль УСРР в економічному житті Союзу, ухвалила резолюцію, що визначала реальні фінансові можливості щодо збільшення структури державного і місцевих бюджетів республіки [4, арк.73]. Постійні засідання стали повсякденною практикою українського фінансового відомства. 13 травня 1926 р. Фінансово-економічне бюро українського наркомату скликало розширену нараду для напрацювання змін до проекту нового положення про бюджетні права СРСР та республік. Її учасники висловлювалися стосовно «республіканського» і «територіального» (загальносоюзний в УСРР) бюджетів, про необхідність затвердження республіканського бюджету українським Раднаркомом, а не союзним. Відомий у 1920-х рр. фінансист-теоретик В. Доброгаєв зазначав, що обсяг державного бюджету визначається «функціями суверенної влади, пануючої на даній території» [5, арк.42]. Референт-економіст В.П. Селівановський фактично визнав наявність «федерального бюджету УСРР», тобто за аналогією бюджету РСФРР, беручи до уваги самодіяльність державного бюджету АМСРР [48, с.13-18].

Основним питанням урядових нарад з питань бюджетної політики було обговорення базових організаційно-функціональних засад нового закону про бюджетні права Союзу та республік. Його статті розглядалися на засіданні Бюджетної комісії при ВУЦВК 31 травня, а також 5 липня 1926 підкомісією Бюджетної комісії ЦВК СРСР [1, арк.66, 96]. Структурні зміни до бюджетної

системи не пропонувалися, а основна дискусія точилася довкола механізму проходження республіканського бюджету в союзних органах влади. Українська номенклатура захищала власні права, наполягаючи на розширенні прибуткової частини державного бюджету УСРР. Саме на цьому наполягав 9 жовтня 1926 р. Раднарком УСРР, делегуючи свого представника до Москви для остаточного затвердження Положення «Про бюджетові права Союзу та союзних республік» [2, арк.126]. Проект «Положення» в редакції українського уряду з'явився окремою брошурою у 1926 р. [21]. Він не порушував усталеної структури бюджетної системи, але надавав ВУЦВК та РНК УСРР право ухвалення республіканського бюджету, використання податкових і неподаткових доходів та різних надбавок до них для збалансування республіканського бюджету.

Остаточний текст «Положення про бюджетні права Союзу РСР та союзних республік» було ухвалено 25 травня 1927 р. постановою ЦВК та РНК СРСР, яку підписали М. Калінін та О. Риков [19]. Державний бюджет УСРР, ухвалений її законодавчим органом, направляли до РНК СРСР, яка доручала союзному Наркомфіну об'єднати його з проектом загальносоюзного бюджету, що мав загальний балансовий звіт усіх доходів і видатків СРСР. 29 липня 1927 р. були внесені зміни до статті 5 та 33 «Положення про бюджетні права Союзу РСР та союзних республік», які стосувалися порядку затвердження єдиного бюджету та бюджетів союзних республік, умов кредитування галузей народного господарства [3, арк.1].

Організаційні, науково-теоретичні і прикладні питання розвитку радянської бюджетної системи широко розглядалися фахівцями, які друкували статті, визначали дискусійні аспекти її побудови та взаємин союзного і республіканського бюджетів. Так, у статтях професора М.І. Боголепова йшлося про збалансування республіканського бюджету, про зміст єдиного союзного бюджету, як сукупності самодіяльних бюджетів республік. Учений прагнув показати конструктивну діяльність Держплану СРСР щодо пришвидшення «еволюції бюджетної структури» [27, с.60-72]. Він звернув увагу на «зміст» і «форму» бюджету, а також здійснив періодизацію формування бюджетної системи. Її важливим віхами учений вважав жовтень 1924 р., коли з'явився закон про бюджетні права Союзу та республік, перший звіт про виконання бюджету в 1925 р. та перехід у 1925/26 р. на «твердий бюджет». Статті М.І. Боголепова, опубліковані у фахових журналах, вирізнялися як історичними, так і теоретичними узагальненнями. М.І. Боголепов вважав закон 29 жовтня 1924 р. «... першою спробою побудови системи єдиного державного бюджету», до складу якого входили шість бюджетів союзних республік та загальносоюзні доходи і видатки [28, с.88]. Від жовтня 1924 р. до травня 1927 р., на думку теоретика бюджетної справи, через максимальне збалансування республіканських бюджетів та шляхом їх зміцнення за рахунок доход-

них джерел союзного бюджету відбувався пошук оптимальної «системи єдиного бюджету». «Положення» від 25 травня 1927 р. зафіксувало «... вперше правильно побудовані республіканські бюджети» [28, с.89]. М.І. Боголепов вважав, що конфігурація «бюджету радянської держави», його перерозподільні функції і ступінь використання, як методу планування та управління, знаходилися на стадії досліду, пошуку оптимальних форм [29, с.69]. Статті зазначеного автора супроводжувалися викладом системних статистично-економічних розрахунків [30, с.5-13; 31, 266-278, 17-25], а його самого вважали «спецом» теорії бюджетного планування. Водночас, будучи авторитетним знавцем «бюджетного плану», учений і практик цієї галузі застерігав Держплан СРСР від ідеалізації та абсолютизації цього важливого фінансового документу. «Бюджет не може замінити собою фінансового плану не лише в галузі фінансування народного господарства, – наголошував він, – де його вкладення грають вирішальну роль, але і в царині соціально-культурних видатків, де, здавалося б, бюджет своїми асигнуваннями вичерпує фінансові можливості соціально-культурної справи. Навіть в галузі народної освіти бюджети, – державний і місцевий, – не є єдиними джерелами фінансових ресурсів» [6, с.59]. Отже, державний і місцеві бюджети в СРСР, на переконання ученого, становили центральну ланку загальногосподарського плану, але не підміняли справжнього фінансового плану. Вони були його часиною, враховуючи організаційно-економічні основи радянської фінансової системи.

Переважаюча частина статей, опублікованих тогочасними теоретиками і практиками бюджетної справи, стосувалася «внутрішньо-бюджетних організаційних проблем», методології «бюджетного впливу» на забезпечення «прискореного розвитку важкої промисловості» [39, с.80-101]. Тодішня економічна наука переймалася проблемами внутрішньої структури державного бюджету, фіскальними принципами його наповнення [45, с.68-78]. Термінологічна гра, притаманна для публікацій з теорії становлення і розвитку бюджету, не торкалася перегляду його організаційно-функціональної системи. Наприклад, стаття М. Славена претендувала на з'ясування важливих науково-практичних проблем розвитку бюджету: методології його загальної побудови, структури доходної і видаткової частини, бюджету-нетто і бюджету-брутто, «союзної системи бюджету» [24, с.107-125]. Він узагальнив досвід бюджетних відносин за 1924-1927 рр., але нічого інноваційного не запропонував, повторивши законодавчі положення про структуру єдиного бюджету СРСР – загальносоюзного і республіканських. Визнавши актуальною проблему союзного державного бюджету, дослідник зосередився на балансах республіканських бюджетів в контексті соціально-економічних завдань «періоду реконструкції», на бюджетних правах центру та республік.

Українську позицію з питань теорії бюджетного процесу та її прикладного застосування уособлювали номенклатурні працівни-



ки Наркомфіну УСРР, а також представники науково-дослідних установ. Вони залишалися в Україні, а деякі переїхали до Москви «на підвищення», однак пріоритетною темою для них залишалася проблема бюджетних прав Союзу та УСРР. Так, В. Доброгаєв [41, с.45-47] запропонував, щоб остаточне затвердження республіканського бюджету здійснював ВУЦВК, а союзним органам пропонував залишити загальні директивні повноваження. Його не задовольняв порядок ухвалення державного бюджету УСРР союзними установами (Наркомфіном, Радою Праці та Оборони, Держпланом, Раднаркомом). Співробітник НКФ УСРР М. Мармер ще в 1925 р. намагався встановити долю УСРР у загальносоюзному державному бюджеті, обсяги виконання союзного бюджету на території України [47, с.38-43].

Загалом з'ясування взаємин між республіканським та союзним бюджетом розпочалося з перших днів їх організаційного оформлення, тому «скандальна» стаття М.С. Волобуєва у 1928 р. [33, с.42-63], яка була трансформована партійними установами в черговий «національний ухил» – волобуєвщину, не вирізнялася концептуальною новизною. Зокрема, Г.Ф. Гринько, аналізуючи у 1925 р. роль і місце України в економічному житті СРСР, підкреслював необхідність «...більшої загальносоюзної уваги до народногосподарських потреб України» [40, с.3-8]. Стаття М.С. Волобуєва, якщо її порівнювати з іншими публікаціями, вражала радикалізмом авторських оцінок, загальною концепцією «колоніальної спадщини» та функціональної залежності від Москви. Він вважав бюджетні права України «фікцією», враховуючи порядок затвердження республіканського бюджету в союзних інстанціях, але про це писали В. Доброгаєв та інші. Колишній нарком фінансів України С.М. Кузнецов, аналізуючи доходні джерела союзного і республіканського бюджетів, особливо в частині їх перерозподілу на користь останнього, не вважав за доцільне переглядати ні структуру, ні систему, ні обсяги [46, с.13-24]. Триєдність організаційної структури радянської бюджетної системи (єдиний бюджет СРСР, загальносоюзний, республіканський) цілком влаштувала заступника наркома фінансів СРСР, хоча на українській посаді він був дещо іншої домки про бюджетні права України. Набагато цікавішою була стаття М.А. Астермана – одного з відповідальних працівників Наркомфіну УСРР, яка стосувалася «національних особливостей» бюджетного забезпечення соціально-культурного будівництва [26, с.127-155]. Вона системно розкривала цю рухливу і дуже важливу галузь суспільного розвитку, а за наведеним статистично-економічним матеріалом та рівнем узагальнення була справді оригінальним дослідженням проблеми.

Взаємовідносини між союзним і республіканським бюджетами були актуальними в умовах становлення та розвитку самої бюджетної системи, яка, починаючи з 1924 р., залишалася незмінною. Вона була зафіксована юридичними документами, тому принцип єдиного державного бюджету став базовим, про що свідчили офіційно ухвалені бюджети [14]. Українські респуб-

ліканські бюджети, якщо розглянути їхню структуру, повторювали союзні, тобто мали форму «Зведеного державного бюджету», тому що враховували державний, місцевий і державний бюджет АМСРР [9; 10]. Вони враховували директиви союзних фінансових установ, однак представляли бюджетну систему УСРР. Якщо виходити з визначення державного бюджету, як затвердженого вищими органами влади збалансованого плану доходів і видатків, то самостійність республіканського бюджету УСРР була цілком легітимною, позаяк він проходив усі інстанції законодавчих і виконавчих органів влади. «В Союзі РСР, – писав у 1928 р. професор Р.М. Шнейдер, – державний бюджет є єдиним бюджетом, але єдиним не в тому виді, в якому є бюджет унітарної держави, а єдиним в сенсі органічного поєднання в одне ціле самостійно збалансованих і самостійно виконуючих бюджетів загальносоюзного і кожної окремої союзної республіки». Відносно організаційно-функціональної самостійності республіканських бюджетів в системі загальносоюзного бюджету не заперечував і наркома фінансів СРСР М.П. Брюханова, акцентуючи особливу увагу на проблемах їх взаємовідносин у 1929 р. [32].

Отже, становлення і розвиток радянської бюджетної системи відбувалося централізовано за уніфікованою організаційно-функціональною структурою, яка мала конституційне обґрунтування. Закони 29 жовтня 1924 р. та 25 травня 1927 р., які встановлювали бюджетні права Союзу та його республік, стали базовими віхами формування бюджетної системи в СРСР, яка не заперечувала існування бюджетної системи республік. Триєдність першої, тобто наявність єдиного державного бюджету, загальносоюзного, шести республіканських, була збережена при формуванні відповідної організаційної структури бюджетної системи УСРР (загальнодержавний, республіканський, місцевий). Враховуючи державний бюджет АМСРР, теоретики і практики бюджетної справи 1920-х рр. допускали факт існування «федерального бюджету УСРР». Тоді висловлювалися різні тлумачення внутрішньої структури єдиного державного бюджету Союзу, відносин республіканського і союзного, але найбільш вичерпним і повним є визначення професора Р.М. Шнейдера від 1928 р. Єдиний бюджет Союзу не мав ознак унітарного, тобто з адміністративною виконавчою вертикаллю, а був діалектичною єдністю самостійних і збалансованих республіканських бюджетів. Вони були фінансовими планами, структуру яких становили законодавчо передбачені та встановлені доходи і видатки, а не інституційно-номенклатурними організаціями. Для союзного або республіканського бюджету мали значення конкретні закони і повноваження, використання яких наповнювало доходну, відтак і видаткову частину.

Встановлена ще у липні 1923 р. організаційна структура бюджетної системи СРСР залишалася без суттєвих змін до завершення 1920-х рр., обслуговуючи економічну та соціально-культурну галузі суспільства. На той час вона виявилася опти-

мальною, хоча республіканський бюджет прагнув більшої самостійності, особливо щодо фінансових джерел наповнення доходної частини бюджету за рахунок так званих загальносоюзних податків, зібраних на території УСРР. Термін «територіальний бюджет Союзу» свідчив про функціонування на теренах України установ і відомств загальносоюзних наркоматів та промислових трестів союзного підпорядкування, які відносилися до компетенції загальносоюзного бюджету з особливим статусом екстериторіальності. Нарешті поняття і явище «місцевий бюджет» означало структурну одиницю бюджетної системи республіки, а не статус республіканського державного бюджету по відношенню до союзного.

### **Список використаних джерел:**

1. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України (далі – ЦДАВО України). – Ф.1. – Оп.2. – Спр.3285. – Арк.66, 96.
2. ЦДАВО України. – Ф.1. – Оп.2. – Спр.3290. – Арк.126.
3. ЦДАВО України. – Ф.1. – Оп.3. – Спр.2571. – Арк.1.
4. ЦДАВО України. – Ф.30. – Оп.1. – Спр.6204. – Арк.73.
5. ЦДАВО України. – Ф.30. – Оп.1. – Спр.6264. – Арк.42.
6. Временное положение о местных финансах. – М. : НКФ СССР, 1923. – 46 с.
7. Вторая сессия Центрального Исполнительного Комитета Союза Советских Социалистических Республик. – М., 1923.
8. 2-ое Всесоюзное финансовое совещание // Финансовый Бюллетень. – 1925. – № 16-17.
9. Державний бюджет на 1927-1928 бюджетовий рік. – Х. : Укр. філія фін. вид-ва НКФ СРСР, 1929. – 148 с.
10. Державний бюджет Української Соціалістичної Радянської Республіки на 1928-1929 рік з пояснювальною запискою. – Х. : Укр. філія Держфінансового вид-ва СРСР, 1928. – 111 с.
11. Доклад Уполнаркомфина тов. А. Новицкого на 3-й сессии ВУЦИКа 7-го созыва // Финансовый Бюллетень. – 1923. – № 5-6.
12. Коммунистическая партия – вдохновитель и организатор объединительного движения украинского народа за образование СССР : сб. док. и матер. – 2-е изд., доп. – К., 1972.
13. Общий свод единого государственного бюджета Союза Советских Социалистических Республик на 1924-1925 бюджетный год (октябрь 1924 – сентябрь 1925 г.). – М., 1924. – 40 с.
14. Общий свод единого государственного бюджета Союза ... на 1924-1925 бюджетный год...; Единый государственный бюджет Союза Советских Социалистических Республик на 1925-1926 бюджетный год (октябрь 1925 г. – сентябрь 1926 г.). – М. : Финиздат НКФ СССР, 1926. – 167 с.
15. О внесении поправок в действующие Вр. Правила о составлении смет и росписи расходов от 21.VIII.1923 г. // Финансовый Бюллетень. – 1924. – № 16.
16. О порядке применения по УССР распоряжений НКФ РСФСР // Финансовый Бюллетень. – 1924. – № 12.
17. Основной закон (Конституция) Союза Советских Социалистических республик. – М., 1924.

18. О финансовом положении СССР. Доклад наркома финансов СССР Г.Я. Сокольников // Известия. – 1924. – 22 октября.
19. Положение о бюджетных правах Союза ССР и союзных республик. Постановление ЦИК и СНК СССР. 25 мая 1927 г. // Известия. – 1927. – 27 мая.
20. Постановления законодательных органов // Финансовый Бюллетень. – 1924. – № 3.
21. Проект положения о бюджетных правах Союза Советских Социалистических Республик и входящих в его состав союзных республик / в ред. правительства УССР. – Харьков, 1926. – 25 с.
22. Раевский А.А. Бюджетные права Союзных Республик / А.А. Раевский // Финансовый Бюллетень. – 1924. – № 41.
23. Раевский А.А. Госбюджет Украины в 1924-25 году / А.А. Раевский // Там само. – 1924. – № 1.
24. Славен М. Бюджет-нетто / М. Славен // Плановое хозяйство. – 1927. – № 5.
25. Третья сессия Всеукраинского ЦИК VIII созыва, 8-12 октября 1924 г. – Харьков, 1924.
26. Астерман М.А. Социально-культурное строительство (Очерк перспективного построения) / М.А. Астерман // Плановое хозяйство. – 1927. – № 12.
27. Боголепов М.И. Бюджетный план / М.И. Боголепов // Плановое хозяйство. – 1926. – № 3.
28. Боголепов М.И. Новый бюджет / М.И. Боголепов // Плановое хозяйство. – 1927. – № 2.
29. Боголепов М.И. Новый бюджет / М.И. Боголепов // Плановое хозяйство. – 1927. – № 1.
30. Боголепов М. Бюджет на сессии Цика / М. Боголепов // Экономическое обозрение. – 1927. – № 3. – С.5-13; Бюджет и народный доход // Там само. – 1927. – № 10. – С.266-278; Бюджетный план. – 1928. – № 11. – С.17-25.
31. Боголепов М.И. Бюджетный план 1927/28 г. / М.И. Боголепов // Экономическое обозрение. – 1928. – № 2.
32. Брюханов Н.П. Хозяйственный подъем Советского Союза и его финансовая база (Государственный бюджет 1928/29 года) / Н.П. Брюханов. – М. : Гос. фин. изд-во СССР, 1929. – 189 с.
33. Волобуев М. До проблеми української економіки / Мих. Волобуєв // Більшовик України. – 1928. – № 3.
34. Гимпельсон Е.Г. НЭП и советская политическая система. 20-е годы / Е.Г. Гимпельсон. – М. : ИРИ РАН, 2000. – 437 с.
35. Г.А. Финансовые вопросы на 8-ом Всеукраинском съезде Советов. Доклад тов. Кузнецова // Финансовый Бюллетень. – 1924. – № 12.
36. Год работы правительства СССР (материалы к отчету за 1924-25 бюджетный год) / под общ. ред. Н.П. Горбунова и А.В. Стоклицкого. – М., 1926.
37. Гринштейн А. Величина нашего бюджета и национальный доход / А. Гринштейн // Финансовый Бюллетень. – 1924. – № 1. – С.6-8.
38. Гринштейн А. Наши финансы за годы нэпа (Итоги и перспективы) / А. Гринштейн // Хозяйство Украины. – 1925. – № 3. – С.134-146.
39. Гордин А. Перспективы госбюджета в доходной части на 1927/28 – 1931/32 гг. // Плановое хозяйство. – 1928. – №3.
40. Гринько Гр. Западный упор СССР / Гр. Гринько // Хозяйство Украины. – 1925. – № 10.

41. Доброгаев В. Финансовые взаимоотношения Союза и Союзных республик / В. Доброгаев // Хозяйство Украины. – 1926. – № 5-6.
42. ЗУ України. – 1924. – № 47. – Арт.200.
43. ЗУ України. – 1924. – № 47. – Арт.281.
44. ЗУ України. – 1925. – № 77. – Арт.442.
45. Киселёв С. Бюджетные проблемы / С. Киселёв // Плановое хозяйство. – 1928. – № 3.
46. Кузнецов С. На бюджетные темы / С. Кузнецов // Экономическое обозрение. – 1928. – № 4.
47. Мармер М. Участие Украины в едином общесоюзном государственном бюджете / М. Мермер // Финансовый Бюллетень. – 1925. – № 12.
48. Селивановский В. Отчисление от гос. налогов и доходов в республиканские и местные бюджеты / В. Селивановский // Финансовый Бюллетень. – 1925. – № 3-4. – С.13-18.
49. Правда. – 1923. – 14 июля.

*The paper shows the features of the formation of the budget system of the USSR in 1920, the budget law union and republican government, highlighted the features and evolution of federalism, -Union, the state budget of the USSR and USSR.*

**Key words:** *federation SSR, USSR, the Republican budget, union budget, the state budget.*

*Отримано: 18.09.2012*