

этого договора Украина открыла свои дипломатические представительства в Германии, Австро-Венгрии, Турции и Болгарии, а в украинских городах снова начали функционировать консульства стран Четвертного союза, а именно Австро-Венгрия и Германия возобновили деятельность своих консульств в Киеве и Одессе. Кроме этого, после прихода к власти на украинских территориях в апреле 1918 г. Гетьманата, правительство П. Скоропадского активно способствовало открытию в Украине консульских учреждений иностранных государств, возникших после распада бывшей Российской империи.

Ключевые слова: консул, консульство, дипломатические связи, Украина, страны Антанты, страны Четвертного союза, Австро-Венгрия, Германия, Армения, Грузия.

* * *

УДК 94(477):336.14.352“192”

Антоненко В. В.
аспірантка, Київський національний університет
ім. Тараса Шевченка
(Україна, Київ), ovod90@gmail.com

МІСЬКІ БЮДЖЕТИ УСРР 1920–Х РР.: ФОРМУВАННЯ НОРМАТИВНО–ЗАКОНОДАВЧОЇ БАЗИ

Досліджується процес становлення нормативно–правової бази міських бюджетів Української СРР у 1920–ті роки. Аналізуються постанови й декрети ВЦВК і РНК СРСР, ВУЦВК і РНК УСРР, накази та розпорядження Народного комісаріату фінансів УСРР, що стали базовими посібниками для організації бюджетів українських міст доби нової економічної політики. Простежується процес законодавчого розмежування державного і місцевих бюджетів, їх внутрішньої диференціації. Акцентується увага на положеннях, які регламентували процедуру формування і затвердження міських кошторисів, визначали номенклатуру їх прибутково–видаткової частини, порядок покриття дефіцитів тощо. Розкрито значення “Тимчасового положення про місцеві фінанси” 1923 р. та “Положення про місцеві фінанси УСРР” 1926 р. для становлення та функціонування міських бюджетів УСРР. Окреслено роль “циркулярів” (“обіжників”) Наркомфіну УСРР у процесі організації бюджетної справи в українських містах 1920–х рр.

Ключові слова: неі, міста УСРР, місцеві фінанси, міські бюджети, постанови ВУЦВК.

Характерною рисою сучасного історіографічного процесу в Україні є зростання наукового інтересу до вивчення соціально–економічних, демографічних і культурно–освітніх проблем розвитку міст. Це пояснюється необхідністю перегляду попередніх напрацювань з погляду нових методологічних підходів й відповідно – потребою ліквідувати “білі плями”, адже упродовж тривалого часу містознавство в Радянському Союзі не мало самостійного наукового статусу, будучи по суті лише своєрідним додатком до політичної, соціально–економічної історії та історії культури [2, с. 13]. У незалежній Україні історія міст як напрямок наукових досліджень ще перебуває у процесі свого становлення. Попри це, в сучасній українській історіографії вже встигли з’явитися праці, в яких висвітлюються демографічні процеси, соціальне становище міського населення, повсякденне життя, політична ситуація у містах Української СРР 1920–х рр. [1]. Разом з тим до сьогодні нерозкритою залишається проблема формування та функціонування міських бюджетів непівської доби, хоча саме вони були практично єдиним фінансовим джерелом відбудови й утримання соціально–побутової і культурно–освітньої інфраструктур українських міст і суттєво впливали на сімейні бюджети їх мешканців, визначаючи рівень їхнього благополуччя.

Часткове відновлення ринкових методів господарювання, що розпочалося з проголошенням нової економічної політики в березні 1921 р., створило сприятливі умови для відродження кредитно–грошової

системи, формування радянського бюджету на різних рівнях. Децентралізація економічно–господарських відносин супроводжувалася аналогічними процесами й у фінансовій сфері, що передбачало створення губернських, повітових/округових, міських і волосних бюджетів. Становлення й практичне функціонування міських бюджетів УСРР 1920–х рр., які безпосередньо є предметом цього дослідження, розпочалося із розмежування функцій і повноважень радянських органів влади в центрі і на місцях, упорядкування нормативно–законодавчої бази місцевих фінансів загалом.

Реалізуючи на практиці принципи неі, державно–політичне керівництво Української СРР вже в другій половині 1921 р. ухвалило постанови, відповідно до яких на задоволення місцевих адміністративно–господарських потреб встановлювалися процентні відрахування й надбавки від державних податків. Окрім того, органи влади на місцях отримували дозвіл на стягнення місцевих податків і зборів [3, арт. 300, 576]. Щоправда, всі ці кошти, а також прибутки від комунального господарства продовжували зараховуватися до загальнодержавного (республіканського) бюджету, формування якого було більш пріоритетним завданням для українського радянського уряду.

Початок самостійному становленню місцевих бюджетів УСРР поклала постанова ВУЦВК “Про заходи щодо впорядкування фінансового господарства” від 4 січня 1922 р. [4, арт. 11] (аналогічна до постанови ВЦВК РСФРР від 10 жовтня 1921 р.), яка скасовувала об’єднання загальнодержавного та місцевих бюджетів. З того ж дня на території УСРР вводилися в дію ще два декрети ВЦВК і РНК РСФРР: “Про порядок складання кошторисів прибутків і видатків на 1922 р. і про порядок відкриття тимчасових кредитів аж до затвердження кошторисів” від 10 жовтня 1921 р. [9, арт. 553; 4, арт. 15] та “Про місцеві кошториси” від 10 грудня 1921 р. [4, арт. 13]. Перший передбачав вилучення із кошторису загальнодержавного бюджету видатків місцевого характеру, другий – формування окремих річних кошторисів губернських, повітових, міських та волосних прибутків і видатків. Починаючи з 1 січня 1922 р., всі місцеві прибутки мали зараховуватися до місцевих фінансів відповідних виконкомів. Для покриття можливих дефіцитів по місцевим бюджетам декретом передбачалося створення окремого фонду. Таким чином, вже наприкінці 1921 – на початку 1922 рр. на законодавчому рівні відбулося відокремлення державного і місцевих бюджетів, були закладені основи внутрішньої диференціації останніх. Проте, окресливши загальні принципи, ці постанови і декрети не подали чіткого розмежування бюджетних і майнових прав місцевих органів влади: потребували уточнення процедура складання й затвердження місцевих бюджетів, структура їх прибутково–видаткової частини тощо.

Упродовж 1922–1923 рр. з’явилася низка постанов, покликаних ліквідувати прогалини українського радянського законодавства у сфері місцевих фінансів. Вони стали базовими й для формування бюджетів міст УСРР, оскільки окремих нормативних актів, які б регулювали виключно міські фінанси, ухвалено не було.

18 січня 1922 р. ВУЦВК прийняв постанови “Про реєстр видатків, що задовольняються з місцевих коштів” [4, арт. 36] та “Про місцеві грошові засоби” [4, арт. 37], що визначали структуру міських витрат та основні статті міських доходів. Так, бюджетні видатки міст мали здійснюватися за п'ятьма основними розділами: на утримання загальноадміністративних установ, по комунальному господарству, на народну освіту, охорону здоров'я та на Народний комісаріат земельних справ. Водночас на користь міських бюджетів встановлювалися відрахування від державних податків – у розмірі 25% від патентного і зрівняльного зборів. Крім того, було затверджено перелік місцевих податків і зборів, які дозволялося стягувати в містах і селищах міського типу. Серед них: податок з будинків, якими користуються приватні особи; збір з приватних осіб, установ, підприємств і володінь, які мають особливу вигоду з публічних підприємств довготермінового значення; одноразовий збір на право пересувної торгівлі; збір із закладів для вживання страв і напоїв та їх відвідувачів; збір з вантажів, які привозять і вивозять залізницями і водними шляхами; збір з худоби і домашніх тварин; збір з коней; збір із самокатів, самоходів, яхт, моторних човнів приватних осіб і установ; збір з промислових садів і городів; збір за користування громадськими вагами; нотаріальний збір за засвідчення угод, договорів тощо; реєстраційний збір та збір з публічних видовищ і розваг тощо.

Продовженням на шляху законодавчого оформлення міських бюджетів УСРР стали постанови ВУЦВК “Про порядок встановлення місцевих податків і зборів” від 5 липня 1922 р. [10, арт. 465; 4, арт. 452], “Про місцевий бюджет” від 16 серпня 1922 р. [4, арт. 534], “Про передачу видатків із загальнодержавного бюджету до місцевих” від 2 жовтня 1922 р. [10, арт. 666; 4, арт. 626]. Ними заборонялося введення будь-яких нових місцевих податків чи зборів без спеціального дозволу Уповноваженого Народного комісаріату фінансів РСФРР при РНК УСРР, а перенесення витрат із загальнодержавного бюджету – без постанови з цього приводу ВУЦВК чи РНК УСРР. Збільшувалася кількість видатків, які мали задовольнятися з міських бюджетів: до вже згаданих додавалися розділи на утримання Народного комісаріату юстиції, Военного комісаріату, Народного комісаріату соціального забезпечення, Української ради народного господарства. Також розширювався перелік місцевих податків і зборів, які дозволялося запроваджувати в міських поселеннях. Серед нововведень: збір з патентів на право продажу напоїв і тютюнових виробів, збір з біржових угод, з плакатів та афіш, за право риболовлі та полювання. Встановлювалися нові ставки відрахування від державного промислового податку на 1922 р.: 75% – на користь міських фінансів, 25% – у дотаційний фонд. Вперше підкреслювалося, що, окрім податків і зборів, до бюджету міста відносяться кошти від експлуатації комунальних підприємств і господарств.

Більш деталізовано номенклатура доходів міських кошторисів визначалася постановою ВУЦВК “Про доповнення та зміни до постанови “Про місцевий бюджет” від 17 січня 1923 р. [13, арк. 70–72]. Так, у розпорядження міських рад передавалися прибутки від комунальних підприємств загального користування; від

установ, закладів і підприємств місцевого значення; експлуатації чи здачі в оренду торговельних, промислових, транспортних та інших підприємств, які утримуються за рахунок міських коштів; від міського майна та від штрафів за порушення радянського законодавства. Окрім цього, на користь міських фінансів встановлювалися відрахування від 7 державних (грошових і натуральних) податків і доходів: натурального продподатку, промислового, прибутково-майнового, загальногромадянського, трудгужподатку, від лісового прибутку та страхових платежів. Їх розміри визначалися щороку і затверджувалися ВУЦВК і РНК за поданням Уповнаркомфіну РСФРР при РНК УСРР. Ця ж постанова також передбачала надбавки до окремих державних податків і зборів, що збираються в межах міста (не вище 100%). Власне, самі податкові ставки неодноразово переглядалися упродовж 1923 р. [13, арк. 73; 12, арк. 31а–32].

З метою узагальнення попередніх нормативно-правових напрацювань ЦВК СРСР 12 листопада 1923 р. затвердив “Тимчасове положення про місцеві фінанси” [8]. Для уникнення законодавчої плутанини ним скасовувалася чинність прийнятих до цього постанов і декретів, натомість – подавалося надзвичайно деталізоване глумачення як предмету місцевих фінансів та функціональних прав і обов'язків установ, які ними порядкують, так і процедури їх складання–затвердження–виконання, а також субсидування із загальнодержавних коштів у випадку дефіцитності. Керівництво місцевими фінансами в союзних республіках покладалося на Центральні Виконавчі Комітети, Ради Народних Комісарів та економічні наради республік, безпосереднє ж відання міським бюджетом – на фінансові органи міських рад та їх виконавчих комітетів. Уточнювалася номенклатура видатків: на кошти міст відносилися витрати на утримання місцевих радянських установ, квартирування військових частин червоної армії і флоту, по комунальному господарству, народній освіті, охороні здоров'я, соціальному забезпеченню, сільському господарству, місцевому транспорту, промисловості місцевого значення та органам праці. Були чітко конкретизовані статті прибутків міських бюджетів, особливо податкові джерела їх наповнення. Положення надавало розгорнуті пояснення щодо ставок, суб'єктів та об'єктів оподаткування, процедури стягнення місцевих податків і зборів, а також звільнення від їх сплати. Передбачалося, що встановлення, нарахування та стягнення податків і зборів місцевими органами влади відбувається в червоній валюті (червінцях). Окрім того, в документі визначався порядок оскарження незаконно встановлених податків і зборів, можливість відстрочки виплат, стягнення недоїмок і повернення неправильно зібраних коштів.

Бюджетний період для міських, як і для загальнодержавних, фінансів розпочинався 1 жовтня і закінчувався 30 вересня наступного року. Процес складання і затвердження міських бюджетів відбувався наступним чином: до початку нового бюджетного року губернський з'їзд рад на основі попередніх напрацювань губфінвідділів і висновків економічних нарад здійснював розмежування місцевих доходів і

витрат на губернські, повітові, а також доходи і витрати губернського міста. У свою чергу повітовий з'їзд рад затверджував розподіл прибутків і видатків між повітовими, волостними бюджетами і бюджетами повітових і заштатних міст (тобто міст без статусу адміністративного центру). Тільки після цього міські ради починали формувати бюджети, що зобов'язувалися завершити до 1 вересня. Розроблені кошториси повинні були обов'язково супроводжуватися пояснювальними записками щодо кожної статті прибутків та видатків. Розгляд попередніх напрацювань здійснювався відповідними фінансовими відділами і губернськими економічними нарадами, а після їх схвалення бюджети заштатних міст виносилися на затвердження повітового виконкому, бюджети повітових міст – губернського виконкому, бюджети губернських міст – губернського з'їзду рад. Відповідні виконкоми і з'їзди рад мали розглянути надані кошториси (у випадку необхідності – внести зміни чи доповнення) і повернути їх до виконання не пізніше, ніж через 2 тижні. Виконання бюджетів передбачало сувору підзвітність. Загалом “Тимчасове положення” сприяло уніфікації основних принципів функціонування міських бюджетів як невід'ємної частини місцевих фінансів, узагальнивши весь попередній досвід роботи у цій сфері.

Упродовж наступних років в розвиток та доповнення до “Тимчасового положення про місцеві фінанси” було ухвалено постанови про формування місцевих органів контрольно-ревізійного нагляду за процесом формування-виконання бюджетів – ревізійних [5, арт. 42] і бюджетних комісій [5, арт. 249]; про утворення республіканського та місцевих дотаційних фондів й фондів непередбачуваних видатків [5, арт. 89, 120, 254; 6, арт. 412, 413]; було затверджено перелік міст Української СРР, в яких встановлювалися підвищені ставки місцевих податків і зборів [6, арт. 149], здійснено розподіл округових міст на пояси відносно встановлення утримання співробітникам установ, що перебувають на місцевому бюджеті [6, арт. 375].

У червні 1925 р. вперше за всю практику функціонування місцевих бюджетів на найвищому законодавчому рівні було розмежовано прибутки і видатки між окремими бюджетними одиницями, чітко окреслено структуру бюджетів міст [6, арт. 279]. Так, прибуткова частина міського кошторису складалася з 14 розділів: залишки бюджетних коштів і недоплати, прибутки з майна й підприємств сільськогосподарського значення, від комунального господарства, промисловості місцевого значення, різних підприємств й установ, що знаходилися на міському бюджеті, різні надходження, відрахування від державних прибутків і податків й надбавки до них, місцеві податки і збори, допомога з округного фонду та загальнодержавних коштів і позики. Видатки міських бюджетів спрямовувалися на утримання міських рад, міліції, розшуку, органів юстиції і ДПУ в межах міста, на освіту, охорону здоров'я, соціальне забезпечення і охорону праці, комунальне господарство, місцеву промисловість, шляхи сполучення, ветеринарно-санітарні заходи, а також на погашення заборгованості, формування дотаційних фондів і надзвичайні витрати.

Завершення адміністративно-територіального реформування й перехід до триступеневої системи державного управління зумовили необхідність перегляду бюджетного законодавства УСРР. 1 липня 1925 р. було прийнято постанову “Про зміну функцій установ Української СРР, що порядкують місцевими фінансами” [6, арт. 301], а 28 жовтня 1925 р. – “Про міські й селищні ради робітничих, селянських і червоноармійських депутатів” [6, арт. 490], в яких переглядалися бюджетні права міських рад, визначався новий порядок формування й виконання міських бюджетів. Останній момент у першу чергу був пов'язаний з тим, що за новим положенням міські ради не формували власних виконавчих комітетів, як це було раніше, а тому мали здійснювати свої заходи через відділи й інспектури окрвиконкомів або ж апарати райвиконкомів за належністю. Остаточне оформлення нормативно-правової бази місцевих, а серед них – і міських, бюджетів відбулося із затвердженням ЦВК СРСР нового “Положення про місцеві фінанси” [7], що відбулося 25 квітня 1926 р. На основі загальносоюзного було розроблене “Положення про місцеві фінанси УСРР” [11], прийняте постановою 4-ї сесії ВУЦВК IX скликання 23 листопада 1926 р. Відповідно до цих документів на міські ради покладалося здійснення загального керівництва відповідно до чинного законодавства, розгляд і затвердження міського бюджету та звіту про його виконання, встановлення в межах міста видів і розмірів місцевих податків і зборів, термінів їх сплати, порушення клопотань про видачу допомоги із республіканського чи округного фондів, укладання позик. Бюджети округових і районних міст склалися на підставі кошторисів, що їх подавали округні/районні відділи й інспектури та міські відділи комунального господарства. На їх основі фінвідділи округу чи району складали бюджет своїх міст, які подавалися на розгляд і затвердження відповідним виконкомом і міським радам. Виконання міського бюджету покладалося на президії міських рад через відповідні округові фінвідділи, а в містах, що не є округовими чи районними центрами – безпосередньо на президії (що цікаво, селищні ради зберігали право самостійно складати та виконувати свій бюджет). Упродовж 1927–1929 рр. до “Положення” були внесені доповнення і зміни, які, однак, не мали суттєвого значення для функціонування міських бюджетів. Цей документ залишався своєрідною “конституцією” для місцевих фінансових органів та їх працівників, не втрачаючи своєї чинності навіть з переходом до згортання нової економічної політики.

Поряд із цим важливу роль у регулюванні процесу становлення міських бюджетів 1920–х рр. відігравали накази й розпорядження Управління місцевих фінансів і Бюджетного управління Наркомфіну УСРР, що надсилалися у вигляді “циркулярів” (“обіжників”) в усі місцеві фінансові відділи й були обов'язкові до виконання. Якщо постанови ВУЦВК визначали загальний курс організації місцевих фінансів, то розпорядження Наркомфіну подавали конкретні вказівки, рекомендації й пояснення щодо реалізації їх положень на практиці. Окрім того, вони регулювали поточні справи, пов'язані з функціонуванням місцевих бюджетів: встановлення окладів зарплати для

працівників фінорганів, перегляду штатів та структури установ, підпорядкованих окрфінвідділам, порядку виплати зарплати службовцям державних установ, які утримувалися на місцеві кошти, норм додаткового асигнування по місцевому бюджету відповідно до урядових директив та постанов тощо [14, с. 56]. Особливо велике значення обіжники Наркомфінату мали на початку 1920-х рр., коли тільки-но відбулося розмежування загальнодержавних і місцевих фінансів, розпочалася їх внутрішня диференціація й формування низового фінансового апарату.

Таким чином, 1920-ті рр. відзначилися високою законотворчою активністю державних органів влади Української СРР: з'явилася низка постанов і декретів ВУЦВК і РНК УСРР, циркулярів Народного комісаріату фінансів УСРР, що були покликані упорядкувати сферу місцевих фінансів загалом та функціонування міських бюджетів зокрема. Ці нормативно-правові акти сприяли розмежуванню державного і місцевих бюджетів, узгоджували внутрішню диференціацію останніх, регламентували процедуру формування і затвердження міських кошторисів, визначали номенклатуру їх прибутково-видаткової частини, порядок покриття дефіцитів тощо. Своярідними "бюджетними конституціями" стали "Тимчасове положення про місцеві фінанси" від 12 листопада 1923 р. та "Положення про місцеві фінанси УСРР" від 26 листопада 1926 р., що уніфікували попередні напрацювання у цій галузі й стали базовими посібниками для організації бюджетів українських міст доби нової економічної політики. Керуючись цими нормативно-законодавчими актами, в Українській СРР вже у 1923/1924 бюджетному році почали діяти перші самостійні міські бюджети.

Список використаних джерел

1. Васильчук Г. М. Проблемно-теоретичні пріоритети сучасних дисертаційних досліджень з історії України 20–30-х рр. XX ст.: історіографічний дискурс // Вісник Житомирського національного університету ім. Івана Франка. – 2006. – Вип. 30. – С. 22–28.
2. Верменич Я. В., Дмитрук В. І., Архипова С. І. Міська історія України: проблеми початкового датування. – Київ: Інститут історії України НАН України, 2010. – 140 с.
3. Збірник законів і розпоряджень робітничо-селянського уряду України за 1921 рік. – Харків: Друга Радянська типографія, 1921. – 703 с.
4. Збірник постанов та розпоряджень робітничо-селянського уряду України за 1922–1923 рр. – Харків: Літо-друкарня "Книгоспілки", 1922. – 1147 с.
5. Збірник законів і розпоряджень робітничо-селянського уряду України за 1924 рік. – Харків: Друкарня УВО ім. М. Фрунзе, 1924. – 1052 с.
6. Збірник законів і розпоряджень робітничо-селянського уряду України за 1925 рік. – Харків: Друкарня УВО ім. М. Фрунзе, 1925. – 1785 с.
7. Постановление 2-й сессии ЦИК СССР III созыва от 25 апреля 1926 г. "Положение о местных финансах". – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc; base=ESU;n=16372>.
8. Постановление ЦИК СССР от 12 ноября 1923 г. "Временное положение о местных финансах". – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_1857.htm.
9. Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1921 г. – Москва: Управление делами Совнаркома СССР, 1944. – 1207 с.
10. Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1922 г. – Москва: Управление делами Совнаркома СССР, 1950. – 1934 с.
11. Устава про місцеві фінанси УСРР від 23 листопада 1926 р.

// Систематичний збірник чинних законів УСРР. Т. V. Фінансові закони чинні на 1 вересня 1929 р. – Харків: Юридичне видавництво НКЮ УСРР, 1929. – С. 85–154.

12. Центральний державний архів вищих органів влади і управління України. – Ф.30. – Оп. 1. – Спр. 282.
13. Там само. – Спр. 714.
14. Чеберяко О. Формування нормативно-правової бази місцевого бюджету в УСРР 1920-х рр. // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Історія. – 2011. – Вип.107. – С. 53–57.

References

1. Vasylychuk G.M. Problemno-teoretichni priorytety suchasnyh dysertatsiinykh doslidzhen z istorii Ukrainy 20–30-h rr. XX st.: istoriografichnyi diskurs // Visnyk Zhytomyrskogo natsionalnogo universytetu imeni Ivana Franka. – 2006. – Vyp.30. – S. 22–28.
2. Vermenych Ya.V., Dmytruk V.I., Arhypova S.I. Miska istoriia Ukrainy: problemy pochatkovogo datuvannia. – Kyiv: Instytut istorii Ukrainy NAN Ukrainy, 2010. – 140 s.
3. Zbirnyk zakoniv i rozporiadzhen robitycho-selianskogo uriadu Ukrainy za 1921 rik. – Kharkiv: Druga radianska typografiia, 1921. – 703 s.
4. Zbirnyk zakoniv i rozporiadzhen robitycho-selianskogo uriadu Ukrainy za 1922–1923 rr. – Kharkiv: Lito-drukarnia "Knygospilky", 1922. – 1147 s.
5. Zbirnyk zakoniv i rozporiadzhen robitycho-selianskogo uriadu Ukrainy za 1924 rik. – Kharkiv: Drukarnia UVO im. M.Frunze, 1924. – 1052 s.
6. Zbirnyk zakoniv i rozporiadzhen robitycho-selianskogo uriadu Ukrainy za 1925 rik. – Kharkiv: Drukarnia UVO im. M.Frunze, 1925. – 1785 s.
7. Postanovlenie 2-i sessii TsYK SSSR III sozyva ot 25 apreliia 1926 g. "Polozhenie o miestnyh finansah". – [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc; base=ESU;n=16372>.
8. Postanovlenie TsYK SSSR ot 12 noiabria 1923 g. "Vremennoe polozhenie o miestnyh finansah". – [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_1857.htm.
9. Sobranie uzakonenii i rasporyazhenii pravitelstva za 1921 g. – Moskva: Upravlenie dielami Sovnarkoma SSSR, 1944. – 1207 s.
10. Sobranie uzakonenii i rasporyazhenii pravitelstva za 1922 g. – Moskva: Upravlenie dielami Sovnarkoma SSSR, 1950. – 1934 s.
11. Ustava pro mistsevi finansi USRR vid 23 lystopada 1926 r. // Systematichnyi zbirnyk chynnykh zakoniv USRR. T. V. Finansovi zakony chynni na 1 veresnia 1929 r. – Kharkiv: Yurydychne vydavnytstvo NKYu USRR, 1929. – S. 85–154.
12. Tsentralnyi derzhavnyi arkhiv vyshchych organiv vlady i upravlinnia Ukrainy. – F. 30. – Op. 1. – Spr. 282.
13. Tam samo. – Spr. 714.
14. Cheberiaiko O. Formuvannia normatyvno-pravovoi bazy mistsevoogo biudzhetu v USRR 1920-h rr. // Visnyk Kyivskogo natsionalnogo universytetu imeni Tarasa Shevchenka. Istoriiia. – 2011. – Vyp.107. – S. 53–57.

Antonenko V. V., graduate student, National Taras Shevchenko University of Kyiv (Ukraine, Kiev), ovod90@gmail.com

The city budgets of the Ukrainian SSR in the 1920s: the formation of the legal framework

The article examines the process of the establishing of the legal framework of city budgets of the Ukrainian SSR in the 1920s. It analyses the statutes and decrees of the Central Executive Committee and Sovnarkom of the USSR, the Central Executive Committee and Sovnarkom of the Ukrainian SSR, orders and instructions of the People's Commissariat of Finance of the Ukrainian SSR, which became the basic principles for organization of the Ukrainian city budgets during the new economic policy. The process of legislative differentiation between state and local budgets, their internal differentiation is traced in the article. Attention is focused on the statements which regulated the procedure of the formation and improvement of the city budgets, determined the range of income and expenditure side, the way of covering the deficits, est. The importance of the "Provisional Regulations on local finances" in 1923 and the "Regulations on local finances of the Ukrainian SSR" in 1926 for the establishment and the operation of city budgets of the Ukrainian SSR is determined. The article outlines the role of the "circulars" of the People's Commissariat of budgets of the Ukrainian SSR in the process of the organization of Ukrainian city budgets in the 1920s.

Keywords: NEP, cities of Ukrainian SSR, local finances, city budgets, the regulations of the Central Executive Committee of the Ukrainian SSR.

Антоненко В. В., аспірантка, Київський національний університет ім. Тараса Шевченка (Україна, Київ), ovod90@gmail.com

Городские бюджеты УССР 1920–х гг.: формирование нормативно–законодательной базы

Исследуется процесс становления нормативно правовой базы городских бюджетов Украинской СРР в 1920–ые годы. Анализируются постановления и декреты ВЦИК и СНК СССР, ВУЦИК и СНК УССР, приказы и распоряжения Народного комиссариата финансов УССР, которые стали базовым руководством для организации бюджетов украинских городов периода новой экономической политики. Прослеживается процесс законодательного разграничения государственного и местных бюджетов, их внутренней дифференциации. Акцентируется внимание на положениях, которые регламентировали процедуру формирования и утверждения городских смет, определяли номенклатуру их приходно–расходной части, порядок покрытия дефицитов и тому подобное. Раскрыто значение “Временного положения о местных финансах” 1923 г. и “Положения о местных финансах УССР” 1926 г. для становления и функционирования городских бюджетов УССР. Обозначено роль “циркуляров” Наркомфина УССР в процессе организации бюджетного дела в украинских городах 1920–х гг.

Ключевые слова: нп, города УССР, местные финансы, городские бюджеты, постановления ВУЦИК.

* * *

УДК 94(477)

Нікітенко К. В.
доктор історичних наук, завідувач
кафедри менеджменту мистецтва, Львівська
національна академія мистецтв
(Україна, Львів), nickn@i.ua

**КОМАНДНО–АДМІНІСТРАТИВНА СИСТЕМА УРСР
В УМОВАХ ПЕРШИХ П’ЯТИРІЧОК –
ВПЛИВ НА ОБОРОНОЗДАТНІСТЬ**

Дослідження присвячене аналізу особливостей функціонування й ефективності роботи командно–адміністративної системи в УРСР. Проаналізовано вплив тоталітарних сталінських методів управління, які сформувалися в умовах передвоєнних п’ятирічок, на обороноздатність країни.

Ключові слова: командно–адміністративна система, п’ятирічки, обороноздатність, УРСР.

Масштабний соціальний експеримент – побудова принципово нового державного механізму–монстра – командно–адміністративної системи “по–сталінськи”, не призвів до запланованого зміцнення економічних основ обороноздатності СРСР. Відмова від нової економічної політики 1920–х рр. з її багатокладністю, функціонуванням певних ринкових механізмів і певної свободи конкуренції, вибору, волі – натомість створення й утвердження у 1930–х рр. тоталітарно–бюрократичних механізмів управління економікою і суспільством – мало важкі, непоправні наслідки. Об’єктивний всебічний аналіз як здобутків так і прорахунків форм і методів роботи системи влади та управління може бути використаний на сучасному етапі при проведенні соціально–економічних трансформацій в Україні.

Дослідники С. Кульчицький, В. Литвин, О. Реєнт, І. Коляда та ін. [1] присвятили свої роботи аналізу соціально–політичної ситуації в Україні в умовах перших п’ятирічок. Втім, незважаючи на значну історіографічну базу питання фінансування оборонних заходів, впливу формування фінансово–банківської системи “по–сталінськи”, з її суто радянським винаходом “плановим кредитом”, ефективність використання наданих ресурсів потребують більш детального вивчення.

Метою статті є дослідження впливу сформованої командно–адміністративної системи на

обороноздатність країни в умовах довоєнних п’ятирічок.

Завданням є аналіз загальних тенденцій і характерних особливостей організації фінансування промислового комплексу республіки, ефективності використання грошових коштів.

Слід відзначити, що довоєнні п’ятирічки зробили свою справу – аграрна країна відійшла в минуле. Будівництво нових заводів (серед них Запоріжсталь, Азовсталь, Дніпробуд, Краммашбуд, Харківський тракторний завод та ін.) вивело Україну на рівень великих індустріальних країн Європи. Загалом за дві з половиною п’ятирічки було побудовано понад дві тисячі великих господарських об’єктів. Промислове виробництво в Україні напередодні війни зростало швидкими темпами. Якщо у 1937 р. випуск продукції важкої промисловості становив 16,2 млрд. крб. то у 1940 р. – 22,4 млрд. крб. За 1928–1940 рр. видобуток вугілля зріс у 4,7 разу, виплавка сталі – учетверо, машинобудування – в 20 разів [2, с. 382]. Як наслідок, Україна посіла друге місце у світі з виплавляння чавуну (після Німеччини), 4–ге за видобутком вугілля, випередила Францію та Італію за виробництвом металу і машин тощо [3, с. 228].

Зрозуміло, що підвищення обороноздатності країни було однією з головних цілей індустріалізації. У країні будували нові авіаційні, танкові та інші об’єкти військово–промислового комплексу (ВПК). Загалом у 1938–1941 рр. військова промисловість розвивалася втричі швидше, ніж будь–яка інша. Конструкторське бюро під керівництвом М. Кошкіна розробило танк Т–34, конструктор В. Петляков створив швидкісний пікіруючий бомбардувальник Пе–2, у 1939 р. з’явився літак–штурмовик Іл–2, здатний знищувати танки ворога тощо.

На оборону коштів не шкодували. Якщо у 1940 р. військові витрати становили 56,8 млрд. крб. (або 32,6% всього держбюджету), то на початку 1941 р. тільки за офіційними даними – 43,4% [4, с. 48]. За кількісними показниками Червона армія стала однією з перших у світі.

Зауважимо, що індустріалізація здійснювалася в умовах гострої нестачі коштів, браку кваліфікованих кадрів, устаткування, загальної економічної відсталості. Для зведення заводів–гігантів, розвитку ВПК потрібні були значні фінансові інвестиції, тому радянська влада вдалася до глобальних соціальних перетворень–злочинів: колективізації (фактично знищення селянина–трудівника), використання примусової праці політичних в’язнів тощо. Сталіна цікавило тільки одне – показники. І вони мали зростати. Ціна – діло десяте.

Усе це призводило до постійної “штурмівщини”. Посилювало хаос і паніку. Плани в СРСР не були постійною величиною, їх нескінченно коригували, змінювали, переписували. Приміром, при реконструкції Дніпропетровського металургійного комбінату ім. Петровського (обсяг капітальних вкладень 18 млн. крб.) план будівництва впродовж року змінювався 13 разів, на Дніпровському комбінаті ім. Ф. Держинського (капіталовкладення на суму 14,6 млн. крб.) – “лише” 10 разів, але у підсумку останній варіант співпав із першим [5, с. 91]. Десять разів було проведено копітку, марудну, але зовсім