



РАЗВИТИЕ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА УКРАИНСКОЙ ССР В СОСТАВЕ СССР

Галина АНДРУЩЕНКО,
аспирант кафедры финансового права
Киевского национального университета имени Тараса Шевченко

Summary

The article focuses on development of budgetary legislation of Ukrainian SSR in USSR. It is proved that in period of Soviet Union to Ukraine extended as budget legislation of USSR and Ukrainian SSR. It carried out an analysis of key documents, which were budgetary legislation, in particular: Constitution of USSR 1924, 1936 and 1977, Constitution of Ukrainian SSR 1929, 1937 and 1978, Law on Rights of budget, as USSR and Ukrainian SSR. Analyzes major changes that appear gradually in new budget legislation and their impact on budgetary legal.

Key words: budgetary legislation, development, Ukrainian Soviet Socialist Republic, Ukrainian state budget, national budget.

Аннотация

В статье сосредоточено внимание на развитии бюджетного законодательства Украинской ССР в составе СССР. Обосновано, что в период существования СССР на территорию Украины распространялось как бюджетное законодательство СССР, так и УССР. Осуществляется анализ основных документов, которые составляли бюджетное законодательство, в частности: Конституции СССР 1924, 1936 и 1977 г.г., Конституции 1929, 1937 и 1978 г.г. Украинской ССР, Закона о бюджетных правах как СССР, так и УССР. Проанализированы основные изменения, которые отображались поэтапно в новых бюджетных законодательных актах, и их влияние на бюджетные правоотношения.

Ключевые слова: бюджетное законодательство, развитие, Украинская ССР, Государственный бюджет УССР, республиканский бюджет.

Постановка проблемы. Союз Советских Социалистических Республик, как записано в Декларации о его образовании от 30 декабря 1922 года [1, с. 18–20], являлся объединением союзных республик в политическом, экономическом и военном отношениях. Поэтому развитие бюджетного законодательства Украинской ССР в составе СССР началось именно с заключения Договора об образовании СССР, в котором определялись особенности бюджетного устройства, в частности предполагалось существование Государственного бюджета СССР, то есть общесоюзного бюджета.

Актуальность темы исследования. Исследование особенностей документов, касающихся бюджетной сферы в разные периоды существования государства, способствует формулировке предложений по совершенствованию современного бюджетного законодательства. Проблемным вопросам бюджетного права уделяли внимание известные представители науки финансового права: А.Ю. Грачева, О.М. Горбунова, Л.К. Воронова, М.В. Карасева, М.П. Кучерявенко, А.О. Монаенко, О.П. Орлюк, Н.Ю. Пришва и другие ученые. Не понимая историческую сущность бюджетных документов и не обладая наработками прошлых поколений, не

возможно предметно ориентироваться в проблемах, определить направления дальнейшего развития и совершенствования бюджетного законодательства на сегодня.

Целью статьи является исследование развития бюджетного законодательства Украинской ССР в составе СССР, особенностей определенных документов СССР и их влияние на бюджетное законодательство УССР.

Изложение основного материала. Как отмечает профессор Л.К. Воронова [2, с. 33], законодательное регулирование полномочий СССР и союзных республик менялось в течение 50 лет существования СССР в зависимости от государственной необходимости. Договор об образовании СССР был толчком для разработки нового бюджетного законодательства как союзного государства, так и республик, входивших в ее состав. В период существования СССР на территорию Украины распространялось как бюджетное законодательство СССР, так и УССР.

В связи с образованием СССР основным вопросом стали бюджетные отношения Союза ССР и союзных республик. Конституция СССР 1924 года – первая Конституция СССР. Она определила принципиальные основы бюджетной системы Союза ССР, которая предполагала существование

единого союзного бюджета, который утверждается верховными органами СССР, составляющими которого являются бюджеты союзных республик, входящих в состав СССР.

К компетенции СССР в сфере бюджета было отнесено и установление общесоюзных доходов и сборов, определение доходной базы союзных республик. В отличие от Договора об образовании СССР в Конституции СССР 1924 г. предполагалось, что союзные республики не имеют права вводить налоги без разрешения Союза. Конституцией расширились права высших органов союзных республик об утверждении их бюджетов, поскольку в ней не содержалось нормы, которая присутствовала в Договоре об образовании СССР о том, что именно ЦИК устанавливает их бюджеты в доходной и расходной частях. Конституция СССР 1924 года установила лишь основные вопросы, касающиеся бюджетной сферы, следовательно, существовала необходимость их конкретизации в других нормативно-правовых актах, которые бы касались порядка составления, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджетов как СССР, так и УССР.

С.А. Котляревский [3, с. 13] отмечает, что с принятием Конституции СССР, которая не регулировала много вопросов, возникла необходимость



достижения определенного равновесия между финансовыми интересами Союза и возможностью самостоятельного развития республик. Такое равновесие было достигнуто Положением «О бюджетных правах Союза ССР и союзных республик, входящих в его состав» от 29 октября 1924 года, в котором: указывалось о разграничении доходов и расходов между бюджетом СССР и бюджетами союзных республик; содержался перечень обычных и чрезвычайных доходов союзных республик; допускалась возможность существования дефицита союзных республик и его покрытия за счет средств общесоюзного бюджета; впервые подробно регламентировался порядок исполнения бюджетов.

Важное значение имеет норма данного Положения о том, что каждая союзная республике должны предоставляться доходы в таких размерах, которые обеспечивали бы самостоятельное сбалансирование их бюджетов в пределах, определяемых общесоюзным бюджетом. Особо следует отметить, что высшие органы государственной власти союзных республик имели право формировать собственную нормативную базу в сфере бюджета, в частности имели право выдавать документы, касающиеся бюджетных прав автономных республик и местных советов. Но, к сожалению, этот документ не устанавливал перечень государственных налогов и государственных доходов, из которых проводились отчисления в республиканские бюджеты, не определялся и размер таких отчислений. Учитывая отсутствие таких норм, можно констатировать, что Положение «О бюджетных правах Союза ССР и союзных республик, входящих в его состав» от 29 октября 1924 года, не способствовало обеспечению доходной части бюджетов союзных республик. Таким образом, возникает необходимость перераспределения доходных источников с целью усиления доходной базы бюджетов союзных республик. Поэтому 25 мая 1927 года принимается новое Положение о бюджетных правах Союза ССР и союзных республик [4, с. 13–21], которым предусматривалось: закрепление за каждой союзной республикой 99% всех поступлений

на ее территории от таких налогов, как единый сельскохозяйственный, промышленный и налог с доходов; расширение прав союзных республик по составлению и утверждению их бюджетов; предоставление права союзным республикам формировать с учетом общесоюзного законодательства собственную законодательную базу по составлению, рассмотрению отчетов о выполнении государственных бюджетов.

В связи с этим можно сделать вывод, что Положение 1927 года сыграло важную роль в развитии бюджетного законодательства Украинской ССР и сделало значительный шаг вперед в бюджетной сфере, гарантируя республикам полную самостоятельность в составлении собственного бюджета и позволяя СНК СССР вносить в бюджеты союзных республик изменения только в тех случаях, когда они не соответствуют народнохозяйственному плану, общесоюзному законодательству или составлены с дефицитом. Но после принятия Положения 1927 года выдается также ряд узаконений, которые его уточняют, дополняют и развивают.

Важным документом была Конституция УССР, принятая 15 мая 1929 года. Она была сформирована с учетом тех изменений в государственном строительстве, в политической и экономической жизни УССР, которые произошли в период с 1919 по 1924 год на базе первой Конституции СССР 1924 г.

В четвертом разделе Конституции 1929 года, который назывался «О бюджете Украинской ССР» отмечалось, что Украина имеет право на самостоятельный бюджет, который рассматривается и утверждается ВУЦИК. Конечно, имелись в Конституции нормы о том, что: бюджет УССР входит как самостоятельная часть в единый государственный бюджет Союза ССР в соответствии с Конституцией СССР и законодательством СССР; все местные доходы и все местные расходы объединяются в местном бюджете в порядке законодательства СССР и законодательства УССР [5]. Наличие таких правил касательно бюджета подтверждало значимость бюджетного законодательства СССР и то, что бюджетное

законодательство УССР не должно ему противоречить.

К середине 30-х г.г. во всех сферах жизни СССР произошли существенные изменения, которые коснулись также и бюджетной сферы. 1936 год ознаменовался принятием новой Конституции СССР, которая развивала и закрепляла принципы бюджетного устройства СССР, которые определялись в предыдущих Конституциях. В статье 14 Конституции СССР 1936 года [6, с. 5–18] отмечалось, что к компетенции СССР, в лице высших органов государственной власти и органов государственного управления, относится утверждение единого Государственного бюджета СССР и отчета о его исполнении; установление налогов и доходов, поступающих на образование бюджетов союзного, республиканских и местных.

30 января 1937 Чрезвычайный XIV съезд Советов УССР принял новую Конституцию УССР [7], которая содержала отдельный раздел 8 «Бюджет Украинской Советской Социалистической Республики», в котором конкретизировались основные положения Конституции СССР: Государственный бюджет УССР составляется Советом Народных комиссаров УССР и подается на утверждение Верховной Раде УССР; утвержден Верховной Радой УССР Государственный бюджет УССР публикуется для доведения до всеобщего сведения; Верховная Рада УССР выбирает бюджетную комиссию, которая подает Верховной Раде свое заключение по Государственному бюджету УССР; отчет о выполнении Государственного бюджета УССР утверждается Верховной Радой УССР и публикуется.

М.И. Пискотин в 1959 году писал, что Положение «О бюджетных правах Союза ССР и союзных республик» от 25 мая 1927 года и Положения о местных финансах от 25 апреля 1926 заложили прочные основы советской бюджетной системы, способствовали ее повсеместному совершенствованию. Но через глубокие социально-экономические преобразования, произошедшие в стране, они на сегодня устарели [8, с. 18].

Необходим был новый закон о бюджетных правах СССР и союзных республик, который должен конкре-



тизировать и развивать установленные Конституцией СССР 1936 года и конституциями союзных республик бюджетные права как СССР так и УССР. И вот 30 октября 1959 года на третьей сессии Верховного Совета СССР был принят Закон о бюджетных правах Союза ССР и союзных республик [9, с. 38–50].

К основным изменениям, которые не были отражены в старом законодательстве, следует отнести: изменения структуры бюджетной системы после районирования завершилось в 1930 году (ликвидация волостных, уездных, губернских и некоторых других бюджетов); изменение последовательности утверждения бюджетов (сначала утверждается Государственный бюджет СССР, а затем союзных республик); существенные изменения в составе доходов и расходов Государственного бюджета СССР, в разграничении их между союзным бюджетом и бюджетами союзных республик; значительное расширение бюджетных прав союзных республик.

Новый Закон о бюджетных правах СССР и союзных республик, с одной стороны, объединил (кодифицировал) все не устаревшие и жизненно необходимые правовые нормы, выданные до его принятия, обобщил и законодательство урегулировал ряд вопросов, которые еще не были окончательно решены, а с другой стороны – законодательно закрепил бюджетные права союзных республик, которые были существенно расширены за последние годы [10, с. 35–36]. Кроме этого в Законе речь шла об особой роли контроля, который должен осуществляться за финансовой и хозяйственной деятельностью предприятий и организаций. Он был юридической основой для развития законодательства союзных республик в бюджетной сфере. То есть, для развития положений этого Закона союзные республики должны были принять соответствующие законы по бюджетным вопросам, входящим в их компетенцию.

И, соответственно, 30 июня 1960 года на третьей сессии Верховного Совета УССР принимается Закон УССР «О бюджетных правах Украинской ССР и местных Советов депутатов трудящихся» [11, с. 52–68].

В соответствии с Законом местные бюджеты, к которым относились бюджеты областей, городов, районов, поселковые и сельские бюджеты, определялись, как составляющая Государственного бюджета Украинской ССР. Этот нормативный акт определял состав доходов и расходов Государственного бюджета Украины, республиканского бюджета УССР, местных бюджетов УССР, особенности составления, рассмотрения, утверждения и исполнения местных бюджетов, а также утверждение отчетов об их выполнении.

Учитывая потребности экономического развития в 1977 году, принимается Конституция СССР. В статье 73 Конституции 1977 [12] года отмечалось, что к ведению СССР в лице высших органов государственной власти и управления входит разработка и утверждение государственных планов экономического и социального развития СССР, утверждение отчетов об их выполнении, разработка и утверждение единого Государственного бюджета СССР и отчета о его исполнении. Также в статье 146 содержится положение о том, что местные Советы народных депутатов утверждают планы экономического и социального развития и местный бюджет.

Развитие бюджетного законодательства Украинской ССР продолжалось, и на основании Конституции СССР 1977 года 20 июня 1978 была принята Конституция УССР. В Конституции УССР 1978 года было сказано, что Государственный бюджет УССР объединяет республиканский бюджет и местные бюджеты, является составной частью Государственного бюджета СССР, разрабатывается на его основе.

Л.К. Воронов в 1983 году [13, с. 137–139], исследуя вопросы совершенствования финансово-бюджетного законодательства союзных республик, акцентировала внимание на следующих моментах: Конституции всех субъектов Советской союзной федерации содержат специальные главы, регламентирующие основы их бюджетных полномочий; практика правового регулирования бюджетных отношений в союзных республиках показывает, что основной массив нормативных правоприменительных актов в этой сфере принят ор-

ганами финансово-кредитной системы, а предписания, что в них содержатся, касаются и органов государственной власти, что делает необходимым повышение уровня нормативного регулирования финансовых отношений.

Следует согласиться с мнением о том, что в этот период развития бюджетного законодательства происходит взаимное влияние общесоюзного и республиканского законодательства, состоит в обмене законодательными идеями [14, с. 30].

Учитывая положения Конституции 1977 года, Указом Президиума Верховного Совета СССР «Об изменениях и дополнениях в Закон СССР о бюджетных правах Союза ССР и союзных республик» от 5 августа 1983 года были внесены изменения и дополнения в Закон, но, как подчеркивает Н.А. Ширкевич [15, с. 28–29], они лишь частично отразили имеющиеся проблемы, требующие юридического оформления, в частности: целесообразно в него включить преамбулу, охарактеризовав в ней Государственный бюджет как экономическую категорию, определить роль Государственного бюджета в координации всей совокупности финансовых планов, показать его значение в деятельности государства; составной частью должны стать и раздел «Бюджетное устройство СССР», в котором следует сформулировать основные принципы бюджетной системы, и раздел «Местные бюджеты СССР», учитывая их важную роль и прочее.

Развитие советского бюджетного законодательства, то есть бюджетного законодательства СССР и соответственно бюджетного законодательства Украинской ССР, в основном приходилось на 20-е и 30-е года XX века. Ученые указывали на необходимость кодификации бюджетного законодательства, которую, к сожалению, не было осуществлено.

Выводы. В период существования СССР на территорию Украины распространилось как бюджетное законодательство СССР, так и УССР. Как видим, бюджетное законодательство не было стабильным, оно постоянно менялось, дополнялось. Важными актами бюджетного законодательства Украинской ССР в период СССР были Конституции



СССР 1924, 1936 и 1977, но они устанавливали лишь основные вопросы, касающиеся бюджетной сферы, следовательно их нормы конкретизировались и находили развитие в других нормативно-правовых актах, в частности – в Конституциях УССР 1929, 1937 и 1978 г.г. То есть, на развитие норм Конституций СССР 1924, 1936 и 1977 были приняты Конституция УССР 1929, 1937 и 1978 г.г. В Конституции УРСР 1929 года присутствовал раздел «О бюджете Украинской ССР», содержание которого подтверждало значимость бюджетного законодательства СССР и то, что бюджетное законодательство УССР не должно ему противоречить. Конституция УССР 1937 содержала отдельный раздел «Бюджет Украинской Советской Социалистической Республики», в котором конкретизировались основные положения Конституции СССР.

Также важными документами в развитии бюджетного законодательства Украинской ССР стали: Положение ЦИК СССР «О бюджетных правах Союза ССР и союзных республик, входящих в его состав» от 29.10.1924; Положение о бюджетных правах Союза ССР и союзных республик от 25.05.1927. Со временем возникла необходимость конкретизировать и развивать установленные Конституцией СССР 1936 года и конституциями союзных республик бюджетные права как СССР, так и УССР. Поэтому был принят новый Закон о бюджетных правах Союза ССР и союзных республик от 30.10.1959.

Список использованной литературы:

1. Договор об образовании Союза ССР // Съезды советов в документах 1917–1936. – Т. 3. – С. 18–20.
2. Воронова Л.К. Основні етапи розвитку бюджетних прав Української РСР / Л.К. Воронова // Вісник Київського університету. Серія права. – 1967. – № 8. – С. 33–37.
3. Котляревский С.А. Финансовое законодательство за 1917–1927 г.г. / С.А. Котляревский // Право и жизнь. – 1927. – № 8–10. – С. 11 – 21.
4. Бюджетная система и единый финансовый план СССР / сост. С.С. Гле-
зін. – М.: Советское законодательство, 1932. – 320 с.
5. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки 1929 року / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1929.html>.
6. Конституція Союзу Радянських Соціалістичних Республік. – К. : Видавництво політичної літератури України, 1975. – 35 с.
7. Конституція Української Радянської Соціалістичної Республіки 1937 року / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/001_001.
8. Пискотин М.И. Закон о бюджетном устройстве СССР / М.И. Пискотин // Советские депутаты трудящихся. – 1959. – № 12. – С. 18–22.
9. О бюджетных правах Союза ССР и союзных республик: Закон СССР от 30 октября 1959 г. // Сборник нормативных актов по советскому финансовому праву. – Саратов : Издательство Саратовского университета, 1988. – С. 38–50.
10. Бесчеревных В.В. Развитие советского бюджетного права / В.В. Бесчеревных. – М.: Издательство Московского университета, 1960. – 80 с.
11. О бюджетных правах Украинской ССР и местных советов депутатов трудящихся: Закон Украинской ССР от 30 июня 1960 г. // Законы о бюджетных правах Союза ССР, союзных и автономных республик и местных советов депутатов трудящихся. – М.: ГОСФИНИЗДАТ, 1962. – С. 52–68.
12. Конституція Союзу Радянських Соціалістичних Республік 1977 року / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/p0001400-77>.
13. Воронова Л.К. Вопросы совершенствования финансово-бюджетного законодательства союзных республик // Проблемы совершенствования законодательства и правоприменительной деятельности в СССР (Тезисы научных докладов и сообщений республиканской научно-практической конференции 3–4 октября 1983 г.). – Минск, 1983. – С. 137–139.
14. Евдокимов В.П. Система законодательства союзной республики в законодательстве СССР / В.П. Евдокимов // Проблемы совершенствования законодательства и правоприменительной деятельности в СССР. (Тезисы научных докладов и сообщений республиканской научно-практической конференции 3–4 октября 1983 г.). – Минск, 1983. – С. 29–31.
15. Ширкевич Н.А. Совершенствование бюджетного законодательства / Н.А. Ширкевич // Советское государство и право. – 1985. – № 6. – С. 28–34.