

На правах рукописи

Данилов Игорь Борисович

**НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ СИБИРИ В ПЕРИОД НЭПА**

Специальность 12.00.01 –
теория и история права и государства;
история учений о праве и государстве

Автореферат диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Челябинск – 2013

Работа выполнена на кафедре теории и истории государства и права Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского»

Научный руководитель:

доктор юридических наук, доцент

Ящук Татьяна Федоровна

Официальные оппоненты:

Кодан Сергей Владимирович

доктор юридических наук, профессор,
профессор кафедры теории и истории
государства и права ФГБОУ ВПО
«Уральская государственная юридическая
академия»

Ефимова Виктория Викторовна

кандидат юридических наук, доцент
доцент кафедры теории и истории
государства и права ФГБОУ ВПО
«Петрозаводский государственный
университет»

Ведущая организация:

ФГАОУ ВПО «Сибирский федеральный
университет»

Защита состоится 18 октября 2013 г. в 14 часов 30 минут на заседании диссертационного совета Д 212.298.12 при ФГБОУ ВПО «Южно-Уральский государственный университет» (НИУ) по адресу: 454080, г. Челябинск, ул. Коммуны, 149, ауд. 208.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ФГБОУ ВПО «Южно-Уральский государственный университет» (НИУ).

Автореферат разослан 11 сентября 2013 г.

Ученый секретарь

диссертационного совета

кандидат юридических наук, доцент

Русман Галина Сергеевна

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования обусловлена особым значением института местного самоуправления как основы системы организации власти в рамках конкретных региональных образований. Необычайная важность этого вопроса неоднократно подчеркивается в ходе обсуждения основополагающих вопросов государственного устройства на высшем политическом уровне, а также отмечается в многочисленных научных исследованиях как советского, так и современного периода. Общеизвестно, что местное самоуправление является наиболее прогрессивным способом управления мелкими территориальными единицами и удовлетворения местных потребностей за счет местных же средств. Очевидно, что эффективная деятельность системы муниципальной власти возможна только при условии ее надлежащего ресурсного обеспечения, которое осуществляется посредством организации соответствующих обособленных бюджетов, в своей совокупности образующих особый уровень бюджетной системы. Финансовая самостоятельность органов местного самоуправления является залогом их организационной самостоятельности. Проведение в жизнь идеи сильной самодостаточной местной власти немыслимо без обеспечения автономности и состоятельности местных бюджетов. Проблематика вопросов становления, развития и деятельности всей структуры местного самоуправления, таким образом, неотъемлемо связана с проблематикой формирования местных финансов.

В последние годы данному вопросу уделяется значительное внимание как в законодательной практике, так и в правоприменительной деятельности. С 2010 года по настоящий момент на федеральном уровне реализуется программа Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов, в рамках которой органам местного самоуправления было предписано разработать и внедрить соответствующие муниципальные программы, направленные на преодоление основных проблем в области местных финансов. Главной проблемой является тотальный дефицит муниципальных бюджетов. По сведениям Министерства финансов РФ, полученным в результате ежегодного мониторинга

местных бюджетов РФ, по состоянию на 1 января 2013 г. 43,8% всех местных бюджетов исполнены с дефицитом. Объем произведенных расходов превысил объем поступивших доходов на 27,5 млрд. рублей. Долговые обязательства муниципальных образований при этом возросли за 2012 год на 13,8%, суммарно составив 245,3 млрд. рублей¹.

Анализ ситуации в области муниципальных бюджетов, а также ее динамики, позволяет сделать однозначный вывод о необходимости проведения скорейших реформ в данной сфере. Очевидно, что задача разработки развитой и продуманной концепции указанных реформ, формулируемая Президентом РФ и Правительством РФ, не может быть решена только на основе анализа реалий сегодняшнего дня и прогрессивной зарубежной практики. Необходимо основательное и последовательное изучение богатейшего отечественного опыта регулирования института местных финансов.

Значительным своеобразием в этом смысле обладает период НЭПа, представляющий собой особый этап в развитии российской государственности. Продлившись около десяти лет, он характеризуется самостоятельностью, целостностью и исторической завершенностью. Новая экономическая политика представляла собой весьма интересную в научном смысле модель организации экономики, переход к которой ознаменовался отказом от большинства ранее действовавших руководящих принципов в финансовой сфере и переходом к строго противоположным методам регулирования. Децентрализация, автономия, самоокупаемость, хозяйственный расчет, финансовая инициатива – все эти категории составили экономический базис новой системы, которая начала формироваться в 1921 году и была свернута в начале 1930-х гг.

В этот исторический период происходит становление нового для советской эпохи института местных бюджетов. Происходят формирование его организационно-правовых основ, разработка нормативно-правовой базы,

¹ Информация о результатах мониторинга местных бюджетов Российской Федерации по состоянию на 1 января 2013 г. (период мониторинга – 2012 год) // Министерство финансов РФ. URL: http://www.minfin.ru/ru/reforms/local_government/monitoring/ (дата обращения 05.04.2013).

установление основных принципов деятельности. Данные процессы неизбежно сопровождались возникновением значительного числа проблем законодательной и правоприменительной практики, ряд из которых находит свои проявления и в современной модели муниципального самоуправления. Конкретное выражение данных проблем носит измененный характер, однако детерминированы они схожими факторами. Изучение того, насколько эти факторы обусловлены объективными обстоятельствами, а насколько вызваны историческими и политическими причинами, несет в себе значительный научный потенциал.

Степень научной разработанности темы исследования. Научно-практическое осмысление проблем нормативно-правового регулирования местных бюджетов началось одновременно с их созданием. Работы С.А. Котляревского, М.А. Сиринова, В.Н. Твердохлебова² и других авторов содержали анализ действующего советского законодательства, сравнительно-правовое сопоставление организации местных бюджетов в Российской Империи, советском государстве и в зарубежных странах. Значение исследовательских работ и одновременно ценных исторических источников имеют финансовые энциклопедии различных лет – 1927 и 1935 гг.³, в которых определяются основные институты бюджетного устройства, представляется их подробная характеристика, дается трактовка в категориях финансово-правовой науки этого периода. Аналогичным значением, с точки зрения предмета исследования, но представляющим более широкий исторический контекст, обладают такие издания, как Энциклопедия местного управления и хозяйства 1927 года⁴, а также Сибирская советская энциклопедия 1929 года⁵. В исследуемый период указанные издания помимо научного значения выполняли роль практических пособий для советских работников, поскольку включали изложения и комментарии основных нормативных актов в сфере местного управления и хозяйства. Необходимо отметить, что традиция публикации фундаментальных энциклопедий, к

² Котляревский С.А. Бюджет и местные финансы. М., 1926; Сиринов М.А. Местные финансы. М.; Л., 1926; Твердохлебов В.Н. Местные финансы. М., 1927.

³ Финансовая энциклопедия / под общ. ред. Г.Я. Сокольникова. Второе издание. М., 1927; Финансовая энциклопедия / под ред. И.А. Блинова и А.И. Буковецкого. М., 1935.

⁴ Энциклопедии местного управления и хозяйства. М., 1927.

⁵ Сибирская Советская Энциклопедия: в 4 т. Т. 1. Новосибирск, 1929.

подготовке которых привлекались ведущие специалисты в определенной отрасли, была прекращена со сменой политического режима, а сами энциклопедии оказались фактически забыты.

На материалах Сибири статьи финансово-правового содержания писались в основном служащими местных государственных учреждений. Обычно они публиковались в региональных периодических изданиях. Такие статьи содержали комментарии финансовых законов и местных актов, обозначали наиболее проблемные вопросы правоприменительной практики.

В последующий период советской юридической науки, после 1920-х гг., тема местных финансов утратила свою актуальность. Из обобщающих работ можно назвать труды В.П. Дьяченко и Н.А. Ширкевич⁶.

С 1990-х гг. формируются новые исследовательские направления в юридической и исторической науке. Финансовые основы местного самоуправления изучаются в работах таких специалистов по государственному и муниципальному праву, как С.А. Авакьян, Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев, И.В. Выдрин, А.Н. Кокотов, А.Н. Костюков, В.А. Черепанов, В.В. Еремян⁷.

Нормативно-правовое регулирование местных бюджетов входит в предмет финансового права, что получило отражение в работах О.Н. Горбуновой, Е.Н. Смольяниновой, М.В. Карасевой, И.В. Рукавишниковой⁸ и других авторов. Социально-экономические и политические процессы периода НЭПа, оказывавшие существенное влияние на финансовую политику и законодательство, рассмотрены

⁶ Дьяченко В.П. История финансов СССР. М., 1978; Ширкевич Н.А. Местные бюджеты. М., 1991.

⁷ Конституционное право России: учебное пособие / С.А. Авакьян. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2005; Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. М., 2002; Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 1997; Выдрин И.В., Кокотов А.Н. Муниципальное право России. М., 2000; Костюков А.Н. Муниципальное право. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2011; Черепанов В.А. Теория российского федерализма. М., 2005; Еремян В.В. Муниципальная история России. М., 2005.

⁸ Горбунова О.Н. Финансовое право: учебник / О.Н. Горбунова, Е.Ю. Грачева и др.; отв. ред. Е.Ю. Грачева, Г.П. Толстопятенко. М., 2004; Смольянинова Е.Н. Бюджетная система РФ. Владивосток, 2005; Финансовое право РФ: учебник / отв. ред. М.В. Карасева. М., 2002; Рукавишникова И.В. Финансовое право: учебное пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2007.

в публикациях М.М. Горинова, В.П. Данилова, О.В. Хлевнюка, Р.У. Дэвиса, В.П. Дмитренко, И.Б. Орлова⁹.

Изучению особенностей государственного управления на территории Сибири и социально-экономической специфике посвящены труды Л.И. Боженко, В.А. Ильиных, С.А. Красильникова¹⁰ и других авторов, которые позволяют рассматривать заявленную в диссертации тему в широком историческом контексте.

Предметно анализом местных бюджетов с привлечением большого объема фактического и статистического материала занимаются И.В. Архипкин¹¹, Т.Ф. Ящук¹².

Вместе с тем в российской юридической науке отсутствуют работы, посвященные комплексному системному изучению института местных бюджетов Сибири в период НЭПа в контексте его нормативно-правового регулирования. Подобное исследование позволит установить подлинное состояние местных финансов изучаемого региона, проследить их генезис и определить существовавшие проблемы. Локализация уровня исследования позволяет избежать общего характера суждений, абстрагироваться от общесоюзной статистики, нивелирующей многие тенденции, и обеспечить более предметное и достоверное изучение бюджетной практики.

Анализ имеющейся литературы показывает, что многие из проблем, рассматриваемых в рамках вопроса о местных бюджетах в период НЭПа, только обозначены, сами исследования проводились в иных контекстах, в достаточно широких временных или территориальных рамках. Относительно многочисленные публикации 1920-х гг., затрагивающие местные бюджеты Сибири, также не могут

⁹ Горинов М.М. НЭП: поиски путей развития. М., 1990; Данилов В.П., Хлевнюк О.В. Как ломали НЭП. Стенограммы пленумов ЦК ВКП(б) 1928-1929 гг.: в 5 т. М., 2000; Дэвис Р.У., Дмитренко В.П. НЭП: приобретения и потери. М., 1994; Орлов И.Б. Новая экономическая политика: история, опыт, проблемы. М., 1999.

¹⁰ Боженко Л.И. Сибирская деревня в восстановительный период. Томск, 1978; Ильиных В.А. Налогово-податное обложение сибирской деревни. Конец 1920-х – начало 1950-х гг. Новосибирск, 2004; Красильников С.А. Маргиналы в советском социуме. 1930-е – середина 1950-х гг. Новосибирск, 2010.

¹¹ Архипкин И.В. Восстановление и преобразование системы местных бюджетов в годы нэпа и социалистической индустриализации // Финансы и кредит. 2006. № 1 (205); Архипкин И.В. Становление и развитие налогового обеспечения местного самоуправления в России XIX-XX столетий: автореф. дис. ... докт. эконом. наук. М., 2008.

¹² Ящук Т.Ф. Организация местной власти в РСФСР. 1921-1929 гг. Омск, 2007; Ящук Т.Ф. Местные бюджеты Сибири в 1921- 1926 гг. // Исторический ежегодник. Омск, 1999.

претендовать на объективность в силу зависимости от существовавшей идеологии, не позволявшей выступать с критикой решений законодательных и исполнительных органов.

Недостаточно исследованной представляется и административная практика органов местной власти. Правоприменение законодательства о местных бюджетах значительно осложнялось в силу существенного противоречия его основополагающего принципа – финансовой децентрализации – господствующей доктрине. Именно в непосредственной деятельности органов местной власти проявлялись все шаги, предпринимаемые на государственном уровне для реализации основной цели – построения системы самостоятельных, автономных, бездефицитных местных бюджетов. Эти материалы характеризуются малой степенью изученности и практически не представлены в научной литературе.

Объектом исследования являются урегулированные правовыми нормами общественные отношения, связанные с организацией системы местных бюджетов, их составлением, исполнением и соответствующим государственным контролем, а также predetermined иными смежные общественные отношения, складывающиеся в период НЭПа.

Предмет исследования составляют бюджетное законодательство 1920-1930 гг. в части регулирования губернских, уездных, волостных, городских, окружных и районных бюджетов, материалы правоприменительной практики государственных органов Сибири, доктрина советского финансового права, социально-экономические условия, оказавшие влияние на развитие изучаемых институтов.

Хронологические рамки исследования охватывают период НЭПа (1921-1930 гг.), отличающийся особым вектором развития экономической, государственной и правовой системы советского государства. Именно в это время институт местных бюджетов прошел все значимые стадии своего генезиса, которые можно условно разделить на следующие этапы:

- 1921-1923 гг. – юридическое оформление нового института, становление советского законодательства о местных бюджетах;

- 1923-1926 гг. – первая систематизация бюджетного законодательства, формирование реальных (не номинальных) местных бюджетов;
- 1926-1930 гг. – дальнейшая эволюция законодательства о местных бюджетах и организация многоуровневой системы местных финансов; адаптация правовых норм к реально складывающимся социально-экономическим отношениям.

Завершение изучаемого периода связано с формированием тоталитарного режима, что повлекло выстраивание иной модели соподчиненности центральных и местных органов. Пересмотр финансового, налогового и банковского законодательства в начале 1930-х гг. был нацелен на концентрацию денежных ресурсов и перераспределение их в первую очередь на нужды ускоренной индустриализации и военного перевооружения.

Территориальные рамки исследования определены Сибирью, представленной шестью губерниями до 1925 года, а после административно-территориальной реформы оформившейся в единый Сибирский край. СССР вследствие огромного размера его территорий обладал чрезвычайной неоднородностью. Географические различия, климатические условия, национальные и этнические факторы, самобытность исторического опыта, – все это обуславливало существенное своеобразие каждого конкретного региона. Проведение полноценного исследования на материалах Сибири представляет особую ценность в силу ее значительных отличительных особенностей в сравнении с другими областями СССР. Большая территория, значительнейшие различия в финансово-хозяйственном потенциале входящих в состав регионов, высокая степень централизации власти и в то же время инертность местных управленческих структур создавали непреодолимые сложности для формирования нового финансового института. Сибирь после учреждения советской власти приобрела региональную обособленность и организационную самостоятельность. Вся полнота власти была сосредоточены в высшем Сибирском органе управления – Сибревкоме, впоследствии преобразованном в Сибкрайисполком с сохранением преемственности функций и задач. Данный орган являлся главным

правоприменителем в Сибири, своими непосредственными действиями реализуя концепцию организации системы местных финансов в период НЭПа.

Необыкновенно продолжительный по времени процесс подготовки, создания, становления и развития местных бюджетов, осложненный различными экономическими и административными проблемами, позволяет достаточно наглядно и детально рассмотреть и проанализировать весь ход генезиса института местных бюджетов РСФСР в период НЭПа.

Цель диссертационного исследования состоит в установлении характера и особенностей нормативно-правового регулирования местных бюджетов Сибири в период НЭПа, выявлении результатов воздействия законодателя на данный институт, проявляющихся в их фактическом состоянии, динамике и направлении развития, а также установлении возможности использования данного исторического опыта при реформировании действующего законодательства.

Для достижения поставленной цели были выдвинуты следующие **задачи**:

- установить предпосылки организации системы местных финансов, особенности социальной, экономической и политической конъюнктуры, предопределившей учреждение и развитие нового финансово-правового института;
- проанализировать этапы развития нормативно-правовой базы, регулирующей деятельность органов государственной власти и местного управления по формированию системы местных финансов;
- рассмотреть уровни оформления местных финансов и специфику их организации в Сибири, определить соотношение вышестоящих и нижестоящих бюджетов, порядок деятельности органов местного управления по их администрированию;
- изучить механизм бюджетного взаимодействия, нацеленный на создание основных и регулирующих бюджетов;
- раскрыть содержание бюджетного процесса, описать процедуру составления и исполнения бюджетов;

- выделить доходы и расходы местных бюджетов, определить их основные виды, соотношение удельного веса, пропорциональность, применяемые законодателем нормативно-правовые средства их регулирования; выяснить взаимосвязь доходных источников и расходных обязательств;
- выявить и проанализировать глубинные проблемы формирования местных финансов в период НЭПа, обусловившие их финансовую несамостоятельность и перманентный дефицит; оценить возможность преодоления данных проблем на рассматриваемом этапе, разработать предположительные способы;
- показать актуальность отдельных элементов правового регулирования исследуемого института для современной практики местных бюджетов.

Методологическую основу исследования составили приемы и способы познания, выявленные и разработанные в теории государства и права и апробированные юридической практикой. Обоснованность выводов, содержащихся в диссертации, достигается за счет комплексного применения общенаучных и специальных методов. К их числу относятся: общенаучные (диалектический метод всеобщего познания, системный, исторический, структурно-функциональный и другие); общелогические (анализ, абстрагирование, сравнение, моделирование и другие); частно-научные (сравнительное правоведение, толкование и иные). Применение исторического метода дало возможность осмыслить закономерности развития законодательства, регламентирующего исследуемый институт, в связи с конкретными историческими условиями. Метод сравнительного правоведения позволил провести сравнение правового регулирования изучаемого института в советский период и в настоящее время. Исследуемые процессы, явления, механизмы правового регулирования и правоотношения рассматриваются в работе комплексно, во взаимосвязи и развитии.

Теоретической основой диссертационного исследования послужили труды советских и современных отечественных ученых, принадлежащих к различным научным направлениям и школам. В частности, были использованы

работы С.А. Авакьяна, И.В. Архипкина, И.В. Выдрина, Е.Г. Гимпельсона, О.Н. Горбуновой, М.М. Горинова, М.В. Карасевой, Е.И. Козловой, А.Н. Кокотова, О.Е. Кутафина, Т.Е. Новицкой, В.И. Фадеева, О.И. Чистякова и др. В диссертации нашли отражение доктринальные идеи В.И. Ленина, зачастую оказывавшие решающее воздействие на общее научное видение экономических процессов НЭПа в советский период.

Источниковую основу диссертационного исследования образует широкий круг документов, отражающих различные аспекты деятельности по формированию системы местных бюджетов и их исполнению. Учитывая историко-правовой характер исследования, первостепенное значение имели нормативно-правовые акты, которые можно классифицировать по следующим группам:

- нормативные акты высшей юридической силы, устанавливающие основы организации власти в государстве: Конституция РСФСР 1918 года, Конституция СССР 1924 года, Конституция РСФСР 1925 года;
- специальные нормативно-правовые акты об организации и компетенции основных органов управления. К их числу относятся такие акты как Декрет ВЦИК, СНК РСФСР «Наказ о работе Совета Народных Комиссаров и Экономического Сопровождающего РСФСР»¹³, Положение о краевых (областных), окружных и районных съездах советов и их исполнительных комитетах¹⁴, Положение об имущественных правах местных Советов¹⁵, Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 17 сентября 1928 г. «Об утверждении Положения о Народном комиссариате финансов РСФСР»¹⁶, Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 28 марта 1927 г. «Об утверждении Положения о Народном комиссариате внутренних дел РСФСР»¹⁷ и др.;

¹³ Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 18 февраля 1924 г. «Наказ о работе Совета Народных Комиссаров и Экономического Сопровождающего РСФСР» // СУ РСФСР. 1924. № 23. Ст. 228

¹⁴ Постановление ВЦИК от 6 апреля 1928 г. «Положение о краевых (областных), окружных и районных съездах советов и их исполнительных комитетах» // СУ РСФСР. 1928. № 47. Ст. 353. № 70. Ст. 503.

¹⁵ Постановление ЦИК СССР от 12 ноября 1923 г. «Положение об имущественных правах местных Советов» // Вестник ЦИК, СНК и СТО СССР. Постановления и распоряжения Рабочего и крестьянского правительства СССР. № 11. М., 1923. Ст. 313.

¹⁶ Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 17 сентября 1928 г. «Об утверждении Положения о Народном комиссариате Финансов РСФСР» // СУ РСФСР. 1928. № 125. Ст. 795.

¹⁷ Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 28 марта 1927 г. «Об утверждении Положения о Народном комиссариате внутренних дел РСФСР» // СУ РСФСР. 1927. № 47. Ст. 315.

- нормативно-правовые акты финансового содержания. К этой группе в первую очередь относятся Временные положения о местных финансах 1923 и 1924 года и Положение о местных финансах 1926 года¹⁸. Указанные акты представляют собой результат консолидации законодательства о местных бюджетах и содержат все соответствующие основополагающие нормы. Положения устанавливают структуру местных бюджетов, называют их виды, регламентируют доходную и расходную часть, порядок отнесения доходов или расходов на бюджет нижестоящего уровня, формы и способы бюджетной коррекции (дотации, субвенции), правила бюджетного процесса. Помимо них выделяется большое число прочих специальных нормативных актов о финансах, в большом количестве издаваемых в период НЭПа. Их значительное количество объясняется активной нормотворческой деятельностью, направленной на ликвидацию правовых пробелов в соответствующей отрасли;
- акты и документы делопроизводства местных органов управления Сибири – по большей части неопубликованные материалы, формируемые в результате правоприменительной деятельности органов исполнительной власти. Они характеризуются многообразием форм и видов: постановления, приказы, письма, руководящие указания, инструкции, предписания, запросы, отчеты, пояснения и т.д. Указанные документы, как правило, были предназначены для использования конкретными адресатами или же определенным их кругом, поэтому практически никогда не публиковались в печатных изданиях (в том числе и в сборниках документов) и не присутствовали в общем доступе. Такие материалы хранятся в соответствующих фондах Государственного архива Новосибирской области: Р-1052 (Областное управление уполномоченного наркомата финансов РСФСР по Сибири) и Р-6 (Финансовый отдел Запсибкрайисполкома).

¹⁸ Постановление ЦИК СССР от 12 ноября 1923 г. «Временное Положение о местных финансах» // СУ РСФСР. 1923. № 111-112. Ст. 1045; Постановление ЦИК СССР от 29 октября 1924 г. «Об утверждении поправок к Временному положению о местных финансах» // СЗ СССР. 1924. № 22. Ст. 199; Постановление ЦИК СССР от 25 апреля 1926 г. «Положение о местных финансах» // СЗ СССР. 1926. №31. Ст.199.

Научная новизна диссертационной работы заключается в том, что осуществлено комплексное историко-правовое исследование института местного бюджета в период НЭПа на материалах сибирского региона. Выделены уровни нормативно-правового регулирования: общесоюзный, республиканский и местный. Проведен анализ теоретических проблем правового регулирования отношений, связанных с организацией системы и структуры местных бюджетов, формированием доходной части, отнесением расходов на сметы различных уровней, обеспечением бездефицитного балансирования, бюджетной коррекцией, созданием механизмов контроля за надлежащим исполнением. Определены государственные учреждения, наделенные в законодательном порядке полномочиями по регулированию местных бюджетов Сибири. Разработаны вопросы правовой природы финансов на местах, их соотношения с центральным бюджетом, а также определения подлинной роли и места в общей бюджетной системе. Обозначенные проблемы исследованы с учетом действующего российского муниципального и финансового законодательства, современной юридической науки, что позволило показать устойчивость и универсальность отдельных правовых норм, бюджетных институтов.

В научный оборот вводится значительный объем эмпирического материала об исследуемом институте, образуемый документами делопроизводства исполнительных органов, накопленными в процессе их взаимодействия. Анализируются не опубликованные и не исследованные ранее архивные источники. Содержащиеся в них сведения позволяют сделать ряд новых концептуальных выводов и подвести необходимую доказательную базу. Анализ генезиса нормативного регулирования местных финансов в совокупности с анализом их финансовой динамики позволяет сделать вывод об эффективности используемых законодателем юридических конструкций и в то же время предложить альтернативные решения, использование которых предположительно позволило бы достичь более высоких финансовых показателей. Результаты проведенного исследования не позволяют говорить о том, что современное законодательство нуждается в прямом заимствовании норм о местных бюджетах

периода НЭПа. Однако наиболее удачные решения и очевидные просчеты, выявленные в результате проведенного исследования, целесообразно учитывать при обновлении современного законодательства и выстраивании механизма нормативно-правового регулирования.

Научная новизна диссертационного исследования находит свое выражение в следующих **положениях, выносимых на защиту**:

1. Нормативно-правовое регулирование местных бюджетов Сибири в период НЭПа представляло сложный процесс особого воздействия законодателя и правоприменителя на общественные отношения в сфере финансов, результатом которого являлись их упорядочение, изменение качественного содержания, постоянные преобразования. Существенная эволюция наблюдалась на всех стадиях нормативно-правового регулирования, особенно ярко проявившись в совершенствовании законодательства о местных бюджетах, которое приобрело вид систематизированных актов, отличающихся достаточно высоким уровнем юридической техники.

2. Нормотворческая деятельность и правоприменительная практика в сфере местных бюджетов в период НЭПа соответствовали политической и экономической модели, декларировавшей полновластие Советов и выделение самостоятельного уровня местного управления, юридическую защиту местного имущества и муниципализированной собственности, некоторую финансовую децентрализацию. Отмеченные обстоятельства предопределили само существование местных бюджетов, хотя и в рамках единой государственной бюджетной системы.

3. Процесс формирования местных бюджетов в Сибири отличался сложностью и продолжительностью, причиной тому являлась особая позиция администрирующих органов, основанная на идее о производном характере местного бюджета, его несамостоятельности и интегрированности в систему основного единого бюджета. Официальный политический курс представлялся временным, а местные бюджеты – противоречащими советской системе устройства власти. Такой подход не позволял финансовым работникам осознать

сущность и правовую природу местных финансов, в силу чего развитие местных бюджетов Сибири существенно запаздывало в сравнении с другими регионами.

4. Закрепленная в законодательстве система местных бюджетов в целом соответствовала иерархии органов советского управления и включала областные (краевые), губернские, окружные, уездные, городские, волостные (районные) бюджеты. На центральном и местном уровнях действовали учреждения, обладавшие соответствующими своему рангу бюджетными полномочиями. Следование в бюджетной сфере административной модели порождало избыточность видов местных бюджетов. Отсутствовала необходимость в создании полноценных уездных бюджетов, поскольку они не обладали очевидной функциональной ролью, представляя собой институт с ярко выраженными посредническими и агентскими функциями, искусственно усложнявший бюрократический аппарат. Их создание стало следствием исторической преемственности и вытекало из существовавшей до революции структуры земских учреждений.

5. Наиболее высоким уровнем правовой обеспеченности отличались волостные бюджеты. Их становление находилось в тесной взаимосвязи с социально-экономическими процессами, происходившими в сибирской деревне. Эффективность проводимой политики напрямую определялась состоянием крестьянского хозяйства и реализуемым в отношении крестьянства политическим курсом. Подавление крестьянской хозяйственной инициативы неминуемо влекло активное противодействие крестьянства государственной политике, в том числе в сфере финансов. Последующая в середине 1920-х гг. некоторая либерализация, напротив, привела к существенному подъему волостных бюджетов и усилению их финансового значения.

6. Правовой неопределенностью характеризовалось положение городских бюджетов, хотя, наряду с волостными, они планировались как базисные виды местных бюджетов. Организация нормального составления и исполнения бюджетных смет была невозможна по причине постоянной политической борьбы между городскими Советами и коммунальными отделами, которые исторически

сформировавшись как параллельные структуры: Горсоветы реализовывали политическую власть в городах, Коммуотделы же осуществляли административно-хозяйственное управление. Каждое из учреждений стремилось подчинить городские финансы своему ведению, что влекло многочисленные конфликты и способствовало нарастанию нестабильности в указанной сфере.

7. Изначальное неравенство экономического потенциала различных регионов страны обуславливало необходимость разработки эффективного механизма финансового выравнивания бюджетов. Основу модели НЭПа составлял институт регулирующих доходов, основывающийся на дифференциации размера отчислений и надбавок к государственным налогам. Эти доходные источники на всем протяжении НЭПа занимали центральное место в структуре местных бюджетов, составляя их основу. Институт регулирующих доходов осуществлял демотивирующее воздействие на органы власти на местах, лишая их стимула к развитию собственной материальной и финансово-хозяйственной базы. Внедрение рыночных механизмов в экономическую деятельность местных бюджетов оказалось невозможным в условиях динамического изменения размера государственного финансирования их дефицита.

8. Применявшаяся в период НЭПа модель бюджетной коррекции, основывавшаяся на незначительном применении субвенций и дотаций и абсолютном примате регулирующих доходов, исключала возможность построения целостной системы самостоятельных местных бюджетов. Значительный потенциал в этом смысле нес в себе механизм адресных межбюджетных трансфертов, суть которого сводится к осуществлению на государственном уровне адресной прямой финансовой помощи нуждающемуся бюджету в форме непосредственного перечисления в него денежных средств из бюджета другого уровня. Данный институт не нашел применения в рассматриваемый период, однако мог стать основой эффективной системы бюджетного распределения.

9. Несбалансированность и дефицитность местных бюджетов Сибири в период НЭПа обуславливалась несоразмерно-высокими административными расходами и некорректными способами их снижения. Сокращение

административных расходов к середине 1920-х гг. превратилось в официальную установку, реализуемую в одной плоскости: принудительное сокращение численности персонала. В перспективе это привело к чрезвычайному недостатку кадров и невозможности решения местными органами власти своих задач. Деятельность по оптимизации расходной части не дополнялась комплексными мерами борьбы со злоупотреблениями и нарушениями финансовой дисциплины.

Теоретическая и практическая значимость заключается в возможности использования выводов автора для совершенствования действующего бюджетного законодательства. На основании предложенных подходов к формированию доходной части местных бюджетов могут быть разработаны модели распределения местных налогов муниципальных образований, а также механизмы бюджетной коррекции.

Проанализированная в исследовании проблема высоких административных расходов местных бюджетов, а также описанные способы ее преодоления и полученные результаты создают предпосылки для выработки комплекса мер по оптимизации структуры современных региональных и муниципальных бюджетов, в том числе путем сокращения затрат на организационно-техническое обеспечение и оплату труда персонала.

Аккумулированный в работе опыт становления и развития местных финансов в Сибири, характеризующейся особыми географическими и социально-культурными особенностями, может найти отражение в практической деятельности региональных и муниципальных органов на территории Сибирского федерального округа по уточнению и разграничению их компетенции, в том числе в финансовой сфере.

Результаты исследования могут применяться при подготовке юридических кадров, в учебных курсах истории отечественного государства и права, финансового права, бюджетного права, непосредственно используются автором в преподавательской деятельности в Сибирском институте управления – филиале РАНХиГС.

Апробация результатов исследования. Диссертация обсуждена на заседании кафедры теории и истории права и государства Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского. Основные теоретические положения и результаты исследования излагались на международных и российских научных конференциях. В частности, автор принял участие в работе Международной научно-практической конференции «Право и его реализация в XXI веке» (г. Саратов, 2011), Второй научно-практической конференции «Государственное и муниципальное управление в Сибири: состояние и перспективы» (г. Новосибирск, 2011), Международной студенческой научно-практической конференции «Актуальные проблемы правотворчества и правоприменительной деятельности в Российской Федерации» (г. Иркутск, 2012), Пятой научной конференции, посвященной 90-летию образования СССР (г. Москва, Съезд Российского историко-правового общества (РИПО)), Всероссийской научно-практической конференции «Проблемы правоприменения в современной России» (г. Омск, 2012 и 2013 гг.).

Структура диссертационного исследования определена целью, задачами и логикой исследования. Работа состоит из введения, трех глав, включающих восемь параграфов, заключения, списка использованных нормативных источников и литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновываются выбор темы диссертационного исследования, ее актуальность; определяются объект, предмет, цели и задачи исследования; характеризуются его методологическая основа; раскрываются научная новизна, теоретическая база; дается характеристика теоретического и практического значения работы; формулируются положения, выносимые на защиту; приводятся сведения об апробации полученных результатов исследования и их внедрении.

Первая глава «Нормативно-правовая основа организации местных бюджетов РСФСР» посвящена анализу системы нормативно-правовых актов, регулирующих порядок образования местных бюджетов, их наполнение,

формирование доходной и расходной части, процедуру исполнения, а также осуществление контрольно-надзорных функций в этой сфере.

В первом параграфе «Становление советского законодательства о местных бюджетах 1921-1923 гг.» рассматриваются процесс зарождения правового института местных финансов на ранних этапах НЭПа и его первоначальное юридическое оформление. Оценивается политическая и экономическая конъюнктура, определяющая предпосылки этого явления. Отмечается, что состояние экономики в стране в целом к началу НЭПа характеризовалось полным развалом финансовой системы. Революция, гражданская война и политика военного коммунизма дестабилизировали все финансовые институты, приведя к обесцениванию национальной валюты, установлению сверхвысоких темпов инфляции, одновременному наличию нескольких курсов рубля, натурализации обменных операций.

Для преодоления кризиса в финансовой системе требовалось проведение продуманной, дальновидной и результативной государственной политики в области экономики, основанной на эффективном нормативно-правовом регулировании всех уровней бюджетной системы, включая местные бюджеты.

Построение системы местных бюджетов, равно как и системы местных налогов и сборов, началось в условиях значительной неопределенности финансово-правовых основ государственной деятельности и отсутствия необходимого опыта работы у вновь созданных органов советской власти, на которые было возложено восстановление финансовой системы страны. Именно поэтому развитие местных бюджетов сопровождалось активным экспериментированием в области нормативно-правового регулирования, и было связано с масштабным нормотворчеством на всех уровнях власти.

После принятия первых единичных актов к началу 1922/1923 бюджетного года на основе принципов дореволюционной структуры земств в общих чертах была сформирована модель бюджетной системы, предусматривающая выделение в своем составе полноценного уровня местных финансов. В дальнейшем был принят еще ряд специальных актов, конкретизирующих и корректирующих

отдельные положения ее законодательной базы.

В работе делается вывод о том, что, несмотря на наличие значительных законодательных пробелов в правовом обеспечении местных бюджетов, деятельность по их юридическому оформлению в 1921-1923 гг. характеризуется существенными достижениями. В первую очередь была учреждена сама система, основанная на разграничении государственного и местных бюджетов, предусмотрены основные виды местных бюджетов, в первом приближении описана их структура, регламентированы источники формирования доходной и расходной части. Созданная модель местных бюджетов в дальнейшем претерпела множество преобразований, однако основы, заложенные в данный период, сохранились с определенными изменениями вплоть до конца НЭПа.

Во втором параграфе «Систематизация бюджетного законодательства в 1923-1926 гг.» исследуется процесс консолидации правовых норм о местных бюджетах и создания первых систематизированных актов в этой области – Временных положений о местных финансах 1923 г. и 1924 г.

Данные документы, в отличие от предшествующих им нормативных актов, регламентировали практически все аспекты деятельности местных бюджетов и носили системообразующий характер, что положительным образом сказывалось на качестве законодательного регулирования. Положения о местных финансах были весьма прогрессивными документами и с точки зрения юридической техники. В определенном смысле являясь результатом кодификации финансовых норм, они обладали четкой внутренней структурой, системностью, логичностью размещения положений и всесторонним охватом регулируемых отношений. Положения также не содержали явных технических пробелов.

Бюджетное распределение начинало строиться на четком и строгом распределении доходов и расходов на две категории: государственные и местные. Устанавливалась система юридических гарантий, направленная на недопущение произвольного изъятия местных доходов из ведения местных Советов или возложения на них не предусмотренных ранее расходов, что обеспечивало дополнительную защиту не набравшим экономической силы губернским и

уездным бюджетам и создавало предпосылки для создания полноценных волостных и городских финансов.

В качестве итога отмечается, что период 1923-1926 гг., в отличие от предшествующего этапа фрагментарного регулирования, характеризуется созданием полноценного института бюджетного права, базировавшегося на специальном систематизированном консолидированном акте – Временном положении о местных финансах. В частности, по этой причине все обобщающие статистические материалы о местных бюджетах имеют в качестве исходной точки 1923/1924 гг.

В третьем параграфе «Эволюция нормативно-правового регулирования местных бюджетов 1926-1930 гг.» анализируется заключительный этап развития законодательства о местных бюджетах периода НЭПа, начало которому было положено принятием первого нормативного акта постоянного характера – общесоюзного Положения о местных финансах 1926 года. Предпосылками этого являлись растущая дефицитность бюджетов и острая необходимость усиления местных средств, потребность точного разграничения бюджетов различных уровней, выделения в их составе городских бюджетов, и, наконец, обозначившаяся тенденция к дальнейшей децентрализации законодательства и к расширению компетенции союзных республик.

Принципиальная важность документа во многом состояла в том, что в его тексте впервые было сформулировано определение местных финансов. В дальнейшем в науке было выработано большое количество подходов к пониманию сущности этого института и предложено значительное количество различных определений, многие из которых являются весьма дискуссионными. Положение 1926 года предложило первое легальное определение нового института, которое оказало существенное влияние на развитие доктрины в этом направлении, повлекло осмысление и интерпретацию представленного понятия.

Анализ содержания Положения о местных финансах позволяет сделать вывод об усилении децентрализации в регулировании местных финансов. Данный документ в целом ограничивался лишь общими указаниями и нормами, делегируя

вопрос разработки конкретных положений союзным республикам. На уровень республик были переданы такие вопросы, как составление перечней доходов и расходов местных бюджетов, формы финансирования их дефицита из государственного бюджета. Положение все еще содержало структурированный список доходов и расходов, отнесенных на места, однако допускало изменение этого перечня путем принятия соответствующего постановления ЦИК союзной республики. Порядок распределения местных доходных и расходов между местными бюджетами административно-территориальных единиц разных степеней передавался в исключительную компетенцию республик. В целом это положительным образом сказывалось на возможности учета особенностей конкретных регионов в различных областях и районах СССР. Неоднородность территории СССР и значительные различия в финансово-хозяйственном потенциале входящих в ее состав субъектов обуславливали необходимость нормативно-правового регулирования местных бюджетов на республиканском уровне. Этот принцип стал основой созданного на базе общесоюзного закона – Положения о местных финансах РСФСР 1926 года.

Оценка тенденций развития нормативно-правовой базы местных бюджетов в 1926-1930 гг. позволяет отметить, что в целом генезис законодательства носил эволюционный характер. Получили дальнейшую разработку вопросы, намеченные с принятием первого Временного положения о местных финансах 1923 года, последовательно реализовывался комплекс мер, направленных на преодоление дефицита бюджетов, усиление их самостоятельности. Примечательно, что в целом вектор развития нормативно-правового регулирования местных бюджетов в 1926-1930 гг. оставался прежним. Это обстоятельство довольно необычно с учетом реалий политической ситуации того времени. В данный период происходит свертывание НЭПа и проведение ряда контрреформ. Многие государственные инициативы претерпевают разворот, нормативное регулирование ряда отношений качественно меняет свои исходные начала. Неподверженность законодательства о местных бюджетах описанным процессам может рассматриваться как следствие большой инертности импульса проведенных в данной области реформ.

Во второй главе «Организационно-правовые основы системы местных бюджетов 1921-1930 гг.» рассматриваются организация и управление иерархично выстроенной моделью местных бюджетов.

В первом параграфе «Государственные учреждения бюджетного администрирования» рассматривается система органов исполнительной власти, осуществляющих свои полномочия в области регулирования бюджетного процесса.

Помимо разработки надлежащей нормативно-правовой базы местных бюджетов перед законодателем стояла еще одна, не менее важная, проблема – обеспечить надлежащее исполнение планируемых бюджетов. Эта задача требовала создания эффективной системы органов, организующих и контролирующей эту деятельность.

Вопросы бюджетного устройства, в том числе организации местных бюджетов, попадали в предмет ведения органов как специальной компетенции, так и общей. К числу последних относились Всероссийский съезд Советов, ВЦИК и СНК, а также Сибревком (позднее – Сибкрайисполком) в Сибири. Органами специальной компетенции являлись НКФ, НКВД и Облфинуправление в Сибири, позднее преобразованное в Областное управление уполномоченного НКФ РСФСР по Сибири, далее – в Сибкрайфо. На местном уровне во всех территориальных образованиях учреждался Отдел финансов.

Рассмотрение структуры финансовых органов позволяет обнаружить неявную тенденцию: все нижестоящие органы стремились, вопреки инструкциям НКФ, копировать структуры вышестоящих: окружные – областных, сельские и городские – окружных и районных. Их сходства порой доходили до полного соответствия.

Финансовые органы в Сибири имели значительную специфику в силу своеобразия самого региона. Их система была строго иерархична и дистанцирована от принципов децентрализации и финансовой автономии входящих в ее состав субъектов.

В параграфе отмечается также другая характерная особенность сибирского бюджетного администрирования – особая модель использования государственного имущества, в том числе земель, лесов, рыболовных, охотничьих угодий и т.п. Функции по их учету и эксплуатации были переданы специальному учреждению – Сибирской фондовой комиссии. В нее перечислялось 25% доходов, полученных губернскими комиссиями. Однако средства, вырученные областной комиссией, при отсутствии строгой финансовой дисциплины зачастую рассматривались и тратились как местные, а не государственные.

В результате изучения общего состояния аппарата органов бюджетного администрирования делается вывод о том, что основными проблемами являлись непомерное разрастание финансовой системы на местах и параллелизм в работе различных звеньев. Решение этой проблемы являлось приоритетным направлением деятельности как Облфинуправления (и его организационных правопреемников), так и НКФ РСФСР, проводивших активную информационную и разъяснительную пропаганду в подведомственных учреждениях.

Во втором параграфе «Организация бюджетов крупных административно-территориальных единиц» раскрываются структура, организационные основы и динамика развития местных бюджетов верхнего уровня – губернских и уездных.

Отмечается, что формирование губернских и уездных бюджетов Сибири значительно запаздывало в сравнении с общесоюзным уровнем. Их массовый дефицит сопровождался отсутствием реальной деятельности по его преодолению. Автор обращает внимание на глубинную причину данного явления – особенности сознания и восприятия идеи местных бюджетов непосредственно в Сибири и их доктринальную несостоятельность. Абсолютное большинство работников финансовых учреждений и деятелей научно-практической области в регионе придерживались мнения о производном характере местных бюджетов, его несамостоятельности и интегрированности в систему основного единого бюджета. Новый вектор государственной финансовой политики, основанный на идее самостоятельности и обособленности местных бюджетов, не нашел понимания у сотрудников административных учреждений Сибири, в силу чего возникновение

реальных бюджетов на местах в течение длительного времени было невозможно.

На основании анализа сущности, порядка формирования и исполнения, а также функциональной роли уездных финансов делается вывод о принципиальной нецелесообразности существования данного уровня бюджетной системы. Выдвинутый тезис обосновывается на основе обширного материала, сформированного в ходе практической деятельности органов финансового управления, проявившей существенные проблемы в составлении, исполнении уездных бюджетов и налаживании их взаимодействия как с бюджетами других уровней, так и с администрирующими органами уездов. Обособленность уездов от общей финансовой жизни местных территориальных образований, невыраженный характер полномочий уездных финотделов, значительные злоупотребления с их стороны, а также дублирование отдельных функций позволяют судить о нерациональности выделения уездных бюджетов в качестве самостоятельных финансовых единиц.

В третьем параграфе «Формирование низовых бюджетов» раскрывается структура, организационные основы и динамика развития местных бюджетов основного уровня – городских и волостных.

Низовые бюджеты местных территориальных образований по замыслу законодателя должны были представлять собой наиболее важный элемент финансовой системы местных бюджетов НЭПа. Именно на этом уровне планировалось разместить наиболее значительные ресурсы, отведя вышестоящим бюджетам регулирующую функцию. Создание реальных и самостоятельных волостных и городских финансов по этой причине представляло собой важнейшее направление политики государства.

Автором устанавливается и последовательно раскрывается тесная взаимосвязь между социально-экономическими процессами, происходившими в советской деревне, и динамикой развития волостных финансов. Выводы подтверждаются статистическими и аналитическими данными. Отмечается, в частности, что одной из основных причин неудач в деле организации волостных бюджетов в 1923-1924 гг. явилось отторжение финансовой политики на местах,

как частный случай общего противодействия крестьянства государственной власти. В научных источниках отмечается существование такого явления как «крестьянское сопротивление», представляющее собой ответ на лишения, изъятия и притеснения, повсеместно применявшиеся в деревне.

Либерализация государственной политики в отношении крестьянства во второй половине НЭПа приводит к существенным успехам в области волостных (районных) бюджетов. Объем районных бюджетов в целом по СССР увеличился в шесть раз, по Сибири – в три раза.

Финансовые ресурсы, концентрировавшиеся в городах, имели наибольший удельный вес в общем бюджете территориальных образований. Их полноценное включение в состав городских финансов между тем оказывалось не всегда возможным в связи с отсутствием единых реестров муниципализированных объектов, в силу чего актуальной на протяжении всего периода НЭПа являлась деятельность по инвентаризации имущества.

Акцентируется внимание на отсутствии легального определения городских бюджетов и существовании двух подходов к содержанию понятия. Первый основывался на интерпретации городского бюджета как финансовых ресурсов, собираемых в пределах города и расходуемых на нужды городского сообщества, второй сужал понятие до денежных средств, аккумулируемых в коммунальных отделах и предназначенных для содержания коммунальных объектов. Противоречие данных подходов и наличие реальных проблем, связанных с распределением городских финансов, автор соотносит с реальной структурой городского управления. В городах параллельно существовали два учреждения: городские советы и коммунальные отделы. Горсоветы изначально образовывались как органы политической власти, реализующие основные цели и задачи Октябрьской революции, при этом мало занимаясь делами по непосредственному хозяйственному управлению городскими территориями. Коммунальные отделы представляли собой функциональные органы власти, входящие в структуру губернских или уездных исполкомов и выполняющие именно эту функцию. Последние, безусловно, были значительно ближе к самому городскому хозяйству,

к потребностям города и принимали основные решения по текущему управлению его делами. Городские финансы при этом находились в распоряжении коммунального отдела, не допускающего вмешательства горсовета в их распределение, что создавало ситуацию конфронтации между данными структурами, осложняя тем самым организацию бюджетов городов.

Третья глава «Нормативно-правовое регулирование структуры местных бюджетов Сибири в 1921-1930 гг.» посвящена анализу нормативно-правового регулирования местных финансов Сибири в разрезе формирования их доходной и расходной части.

В первом параграфе «Нормативно-правовое регулирование доходов местных бюджетов» производится анализ видов, сущности, динамики и соотношения доходных источников местных бюджетов, а также основных проблем и тенденций в их нормативном регулировании.

В работе детально рассматривается каждый вид дохода с определением его места в общей структуре бюджета и описанием особенностей поступления. Прослеживается его эволюция.

Для рассмотрения сущности местных доходов применяется их классификация по характеру источника поступления на налоговые и неналоговые доходы. Делается вывод о доминировании налоговых источников в структуре бюджетов всех уровней, что оценивается как существенная проблема рассматриваемого периода. В таких условиях налоговое регулирование имеет определяющее значение для всех местных бюджетов, нивелируя необходимость развития собственной ресурсной базы региона.

Существенные различия в финансовом потенциале различных территорий Сибири обуславливают необходимость разработки и применения механизмов бюджетной коррекции. В качестве способа экономического выравнивания в период НЭПа используется институт регулирующих доходов. Автором делается вывод о крайней неэффективности данного инструмента и о его деструктивной роли в экономике в целом и в становлении местных бюджетов в частном. Сопоставление рассматриваемого института с системой бюджетного и

финансового законодательства РФ позволяет констатировать, что он не воспринят современным правом. Это, по мнению автора, несомненная заслуга законодателя. Существующий негативный опыт применения механизма регулирующих доходов предопределяет доктринальную несостоятельность позиции о его эффективности и прогрессивности. С учетом этих тезисов автор рассматривает предложения о внесении изменений в действующее бюджетное законодательство и дает ему оценку.

В завершение параграфа автором производится статистический обзор динамики изменения доходной части местных бюджетов в рамках рассматриваемого периода.

Во втором параграфе «Нормативно-правовое регулирование расходов местных бюджетов» выделяются типы расходов местных бюджетов, рассматриваются их сущность, место в общей структуре, оцениваются динамика изменения и особенности нормативно-правового регулирования.

Важность исследования вопроса бюджетных расходов обосновывается автором в том числе тем, что оценка направлений затрат позволяет сделать вывод о характере удовлетворяемых за счет местных средств потребностей, месте данных бюджетов в системе финансового регулирования. Расходы местных бюджетов в некотором смысле определяют социальный смысл их существования.

Проводится анализ всех расходов, передаваемых на местный уровень, рассматриваются их история и генезис.

Разделение местных расходов по видам позволяет определить основные направления финансовых потоков и тенденции их изменения. Первое место в общем объеме занимали социально-культурные затраты, затем – затраты на народное хозяйство, и, наконец, на третьем месте располагались административные расходы. Отмечается несоразмерная величина последних. В Сибири они образовывали порядка 30% всей сметы. Возникновение этой проблемы небезосновательно связывалось с бюрократизацией аппарата управления, которая очень часто рассматривалась как неотъемлемый атрибут советской системы. По этой причине сокращение административных расходов к

середине 1920-х гг. превратилось в официальную установку, проводимую на всех уровнях. По существу единственным способом борьбы с бюрократизмом являлось сокращение штата, выполнявшееся необдуманно и непросчитанно. В результате возник острый недостаток кадров местных органов, который незамедлительно привел к нарушению основных механизмов их работы и невозможности осуществления необходимых функций.

Предполагается, что больший экономический эффект в плане сокращения административных расходов мог быть достигнут путем последовательной работы в области пресечения злоупотреблений со стороны государственных служащих, организации надлежащего контроля за исполнением бюджетных смет и усиления финансовой дисциплины на местах. Это представляло значительную важность в связи с особым социальным характером местных бюджетов, расходы которых в первую очередь составляли затраты на здравоохранение, народное образование, социальное обеспечение, охрану общественного порядка и культурно-просветительные мероприятия.

В заключении определены общие результаты проведенной работы и сформулированы главные теоретические выводы, а также намечены направления дальнейшего научного исследования проблемы.

Основные положения диссертационного исследования нашли отражение в следующих научных публикациях автора:

1. В рецензируемых научных журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации:

1.1. Данилов, И.Б. Проблема финансовой несамостоятельности местных бюджетов в период НЭПа / И.Б. Данилов // Вестник Омского университета. Сер. Право. – 2011. – № 4 (29). – С. 72-78. – 0,7 п.л.

1.2. Данилов, И.Б. Проблемы построения системы местных бюджетов Сибири в период НЭПа в разрезе ее вертикальной структуры / И.Б. Данилов // Налоги. – 2012. – № 6. – С. 21-25. – 0,5 п.л.

1.3. Данилов, И.Б. Формирование волостных бюджетов в период НЭПа: законодательство и практика реализации / И.Б. Данилов // Вестник Омского университета. Сер. Право. – 2013. – № 2. – С. 34-39. – 0,5 п.л.

2. *В иных изданиях:*

2.1. Данилов, И.Б. Нормативно-правовое регулирование доходов местных бюджетов в период НЭПа / И.Б. Данилов // Право и его реализация в XXI веке (г. Саратов, 29-30 сентября 2011 г.). – Саратов: ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права». – 2011. – С. 17-18. – 0,2 п.л.

2.2. Данилов, И.Б. Проблемы образования местных бюджетов Сибири в 1921-1923 гг. / И.Б. Данилов // Государственное и муниципальное управление в Сибири: состояние и перспективы (г. Новосибирск, 16-17 декабря 2011 г.). – Новосибирск: СибАГС. – 2012. – С. 105-108. – 0,2 п.л.

2.3. Данилов, И.Б. Развитие местных бюджетов Сибири в середине НЭПа / И.Б. Данилов // Актуальные проблемы правотворчества и правоприменительной деятельности в Российской Федерации (г. Иркутск, 13-14 апреля 2012 г.). – Иркутск: Иркутский государственный университет. – 2012. – С. 16-18. – 0,1 п.л.