

ВОССТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ФИНАНСОВОЙ ОСНОВЫ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ В ПЕРИОД НОВОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ (1921—1928 гг.)

А. Е. Бойко

Курский государственный технический университет

Поступила в редакцию 20 января 2009 г.

Аннотация: рассмотрены основные этапы проведения интенсивной работы по созданию законодательной базы, расширяющей права местных Советов в области финансово-хозяйственной деятельности, в период реализации в нашей стране новой экономической политики. На протяжении длительного «советского» периода развития эпоха 1921—1928 гг. стала этапом наиболее ярких, форсированных социалистических преобразований, которые, безусловно, позитивно отразились и на основных закономерностях развития местного управления.

Ключевые слова: новая экономическая политика, «оживление» местных органов государственной власти, местные доходы и расходы, муниципальная собственность.

Abstract: *the article considers main stage of carrying out intensive work on creation of legislative base, broadening the rights of local Councils in the field of financial-economic activity during New Economic Policy realization in our country. During long «soviet» period of development the epoch of 1921—1928 became the stage of more impressive, accelerated social transformations which, certainly, positively influenced main laws of the development of local administration.*

Key words: *NEP (New Economic Policy), «revival» of local organs of state power, local incomes and expenses, municipal property.*

В условиях современной России по-прежнему весьма актуальны вопросы, связанные с реформой местного самоуправления. Попытки преобразования системы жилищно-коммунального хозяйства, реализация национальных проектов в сфере здравоохранения, народного образования требуют от муниципалитетов большей активности и самостоятельности (особенно финансовой). В процессе поиска оптимальных условий управления на местах особое значение приобретает изучение отечественного историко-правового опыта, накопленного в данной области.

В связи с этим предлагается рассмотреть основные этапы проведения интенсивной работы по созданию законодательной базы, расширяющей права местных Советов в области финансово-хозяйственной деятельности, в период реализации в нашей стране новой экономической политики. Эпоха 1921—1928 гг. стала этапом наиболее ярких, форсированных социалистических преобразований, которые, безусловно, позитивно отразились и на основных закономерностях развития местного управления.

После перехода к новой экономической политике роль местных Советов в хозяйственной жизни усилилась. На местах раньше и быстрее, чем в центре, происходило восстановление платности услуг и налогового обложения. Учитывая закономерность этого явления и необходимость придать деятельности местных Советов и исполнительных комитетов более организованный характер, согласовать ее с общегосударственными интересами, Совет народных комиссаров 22 августа 1921 г. издал декрет о местных денежных средствах¹. Для удовлетворения местных административно-хозяйственных потребностей устанавливались процентные отчисления от государственных прямых налогов в распоряжение губернских исполкомов, за местными Советами закреплялись доходы от коммунального хозяйства, исполкомам разрешалось взимать надбавки к государственным прямым налогам и вводить местные налоги и сборы.

Вскоре, 10 декабря 1921 г., ВЦИК постановил, что по расходам, имеющим местный характер, и по доходам, покрывающим эти расходы, должны составляться «особые финансовые сметы на началах покрытия местных расходов местными же средствами» и в роспись доходов и расходов общегосударственного бюджета не включаться. Объединение общегосударственного и местных бюджетов было отменено².

В ноябре 1923 г., в целях недопущения «налоготворчества» местных органов и произвольного перенесения расходов с вышестоящего бюджета на нижестоящий, были утверждены Временное положение о местных финансах³ и Положение об имуществах местных Советов⁴.

В соответствии с указанными актами, во-первых, расходы и доходы четко были разграничены на общегосударственные и местные. На местные бюджеты относились расходы по содержанию местных советских учреждений, квартирному довольствию войсковых частей, коммунальному хозяйству, часть расходов на народное образование, здравоохранение, социальное обеспечение, сельское хозяйство, местный транспорт, промышленность местного значения и на содержание органов труда. Местные доходы состояли из поступлений от местных предприятий, имущества и мероприятий; отчислений от государственных доходов; надбавок к государственным налогам и сборам; местных налогов и сборов по установленному перечню (указывались объекты обло-

¹ Декрет СНК о местных денежных средствах от 22 августа 1921 г. // СУ РСФСР. 1921. № 62. Ст. 446.

² Декрет ВЦИК и СНК о местных бюджетах от 10 декабря 1921 г. // СУ РСФСР. 1921. № 80. Ст. 691.

³ Постановление ЦИК СССР о введении в действие положения о местных финансах от 12 ноября 1923 г. // Вестник ЦИК, СНК и СТО СССР. Постановления и распоряжения Рабочего и крестьянского правительства СССР. № 11. М., 1923. Ст. 312.

⁴ Положение об имуществах местных советов от 12 ноября 1923 г. // Вестник ЦИК, СНК и СТО СССР. Постановления и распоряжения Рабочего и крестьянского правительства СССР. № 11. М., 1923. Ст. 313.

жения, предельные ставки налогов и сборов и т.д.). Для покрытия же дефицитов отдельных бюджетов создавался дотационный фонд в размере, ежегодно определяемом СНК СССР.

Во-вторых, муниципальная собственность получила законодательное закрепление. К местному имуществу относили: государственное имущество, расположенное на территории местных Советов, не находящееся в ведении центральных органов СССР и не вошедшее в состав предприятий общегосударственного значения, а также имущество, поступающее в ведение местных Советов на основании специальных законодательных актов. Распоряжаться местным имуществом вправе были губернские, уездные и волостные съезды Советов и их исполнительные комитеты, а также городские Советы и их исполнительные органы. При этом эксплуатация подразумевала распоряжение землей, предприятиями и другим имуществом как путем финансирования их в бюджетном порядке, так и путем перевода на хозяйственный расчет, посредством сдачи в аренду или концессию. Более того, местные Советы получили право отчуждать нерентабельное имущество (например, маломерные, полуразрушенные или требующие капитального ремонта строения), заключать займы, входить пайщиками в акционерные общества и другие хозяйственные организации, вступать в договорные обязательства.

Это было несомненным влиянием новой экономической политики, обусловившей формирование на местах всего спектра собственности: государственной, муниципальной, кооперативной, частной, личной. Восстановление налоговой системы и платежей за услуги (в первую очередь, квартирной платы), связанное с отказом от бестоварных отношений, принудительного распределения и переходом к так называемой модели «социализма товарно-денежных отношений», привело к тому, что доходы от налогов и плата за услуги постепенно были переданы в ведение местных Советов.

Реализация законодательных актов, позволяющих достичь финансовой самостоятельности, осуществлялась на местах с энтузиазмом. Подтверждением этому является следующая выдержка из доклада на съезде председателей волисполкомов Воронежской губернии. «Одной из сторон местного хозяйственно-экономического строительства является местный бюджет, к осуществлению которого призваны места. Участие местной власти в хозяйственном строительстве положено в основу общегосударственного строительства, и если до сего времени места не принимали участия во всех формах создания Республики, то причиной тому была Гражданская война, по окончании которой государство перешло к НЭП, к осуществлению которой призываются места. Одной из важных задач для мест является осуществление бюджетной политики, так как аппарат подготовили к ее осуществлению»⁵.

⁵ Доклад съезду председателей волисполкомов и заведующих отделами Воронежского уездного исполкома // ГАВО. Ф.Р-118. Оп. 1. Д. 116. Л. 125.

Рассмотрим структуру местных бюджетов, формируемых с учетом изученных выше нормативно-правовых актов (периода 1923—1925 гг.), на примере конкретных самоуправляющихся территорий.

Так, местный бюджет Тамбовской губернии на 1923—1924 гг.⁶ выразился по доходам в червонном исчислении 5 580 000 руб., по расходам — 7 870 000 руб. Дефицит объяснялся исчислением кредитов на заработную плату не по государственному минимуму в момент составления бюджета, а по принятому пленумом губернского исполкома — по первому разряду 3—2 черв. руб. с градацией по поясам согласно прожиточному минимуму. Бюджет разделялся на волостной, уездный, городской и губернский.

Расходы, от волости до губернии включительно, распределялись следующим образом: на развитие коммунального хозяйства — 27,22 %; на содержание управленческого аппарата — 18,35; в сферу народного образования — 16,1, здравоохранения — 15,6; на содержание милиции — 4,46, народных судов — 3,14, мест заключения — 2,76; на погашение задолженности — 2,17; на дорожное строительство — 2,14; в область социального обеспечения — 2,06; в совнархозы — 1,25; на расквартирование войск — 0,91 %. В целом, доходы налогового характера составляли 56 % доходного бюджета, неналогового характера — 44 %.

Несколько в иной последовательности можно расположить расходы бюджета г. Тамбов (впервые самостоятельного городского бюджета) на 1924—1925 гг.⁷: во-первых, расходы коммунального хозяйства с его предприятиями (электрическая станция, водопровод, скотобойня и др.), исчисленные в 477 180 руб., или 34 %; во-вторых, расходы по народному образованию — содержание школ и детдомов 421 600 руб., или 30,8 %; в третьих, по здравоохранению намечено было 115 175 руб., или 8,4 %. Далее распределялись расходы по содержанию милиции, инвалидов домов, административных учреждений и народных судов. В общей сметной сумме расходов обозначена также заработная плата, достигавшая вместе с социальным страхованием 30 %.

В числе доходов первое место занимали неналоговые доходы городского коммунального хозяйства — 583 700 руб. (55 % всей доходной части горбюджета). Далее шли надбавки к государственным налогам и сборам — 197 900 руб. (18,7 %), местные налоги и сборы 110 525 руб. (10,4 %) и затем отчисления от государственных налогов и другие мелкие отчисления. В итоге получалось 1 061 000 руб. доходов и 1 370 000 руб. расходов, т.е. снова — дефицит бюджета.

В качестве небольшого отступления отметим, что анализ структуры расходной части некоторых современных местных бюджетов позво-

⁶ Краткий очерк экономического состояния Тамбовской губернии за 1923 г. // ГАТО. Ф.Р-1. Оп. 1. Д. 456. Л. 27.

⁷ Отчет-листочка Тамбовского горсовета перед избирателями о работе с 10 декабря 1923 г. по 10 октября 1924 г. // ГАТО. Ф.Р-1. Оп. 1. Д. 561. Л. 72.

ляет сделать вывод о том, что приоритетными по-прежнему являются сферы образования (39 %), жилищно-коммунального хозяйства (16,6 %) и здравоохранения (13 %). Среди доходных статей местных бюджетов в настоящее время лидирующие позиции у неналоговых доходов — 23 %, местные налоги и сборы муниципальных образований составляют в среднем 17 %⁸.

Другой показательный пример — волостной бюджет Скороднянской волости Курской губернии, введенный также с 1 января 1924 г. Доходная часть складывалась за счет: промышленных предприятий, водяной мельницы, сданной в аренду, взысканий и штрафов за хранение и сбыт самогона, случайных поступлений, регистрации разделов актов гражданского состояния, дополнительных сборов за свидетельство копий, разовых сборов с подвижной торговли, и составляла 13 014 руб. 70 коп.

Расходная часть местного бюджета распределялась на: заработную плату, социальное страхование, местные комитеты и культфонд, хозяйственные расходы, разъездные, командировочные, инвентарь, созыв съездов, случайные расходы, охрану общественного порядка милицией, канцелярские расходы, содержание живого инвентаря, составляя в совокупности 19 374 руб. 27 коп.⁹

Следует отметить, что регламентации вопросов, связанных с формированием первых волостных бюджетов, законодатель уделил особое внимание. Так, волостные бюджеты вводились в действие специальным Постановлением ЦИК СССР от 12 ноября 1923 г.¹⁰ 24 июня 1924 г. был издан Циркуляр ВЦИК о введении волостных бюджетов и принятии мер к их укреплению¹¹. Документ призывал в целях организационного укрепления органов власти в деревне, оформления и укрепления волостного хозяйства и «полного всестороннего его использования», а так-

⁸ Проанализирован бюджет города Курска на 2008 г., принятый решением Курского городского Собрания от 22 ноября 2007 г. № 402-3-РС, а также см. «Правительственный час» о ходе реализации ФЗ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 1. С. 10.

⁹ Докладные записки по обследованию Вязовского сельского совета Скороднянской волости, Воскресенского и Ольшанского сельских советов Чернянской волости Старооскольского уезда Курской губернии (1925 г.) // ГАРФ. Ф. 3316. Оп. 46. Д. 29. Л. 16.

¹⁰ Постановление ЦИК СССР о введении в действие волостного бюджета от 12 ноября 1923 г. // Сборник постановлений и распоряжений ЦИК СССР, ВЦИК и Смоленского губернского исполнительного комитета Советов. № 1. Смоленск, 1925. С. 73.

¹¹ Циркуляр ВЦИК о введении волостных бюджетов и принятии мер к их укреплению от 12 июня 1924 г. № ПУ/721/7 // Сборник постановлений и распоряжений ЦИК СССР, ВЦИК и Смоленского губернского исполнительного комитета Советов. № 1. Смоленск, 1925. С. 76—77.

же для ликвидации «налогового самочинства в виде добровольных самообложений» повсеместно внедрить волостные бюджеты, называл эту задачу финансовой политики первоочередной. 16 октября 1924 г., в рамках II сессии ВЦИК, было утверждено Постановление о волостном бюджете, которое детализировало и расширяло источники доходов и расходов местных бюджетов волости¹². На волостной бюджет были полностью переданы важнейшие социально-культурные, административные учреждения и коммунальные предприятия волостного значения, за ним были закреплены все поступления от сельскохозяйственного налога, не менее 25 % отчислений от лесного дохода, не менее 50 % доходов от государственных земельных имуществ, подавляющая часть поступлений от местных налогов и сборов. По мнению В. П. Дьяченко, заинтересованность в быстром оформлении волости как финансово-хозяйственной единицы и скорейшей передаче в распоряжение волостных (районных) исполкомов источников доходов объяснялись всеобщим «оживлением» работы местных Советов, а также попытками внедрения, в виде опыта, самостоятельных сельских бюджетов в хозяйственно мощных сельских Советах¹³. В Воронежской губернии, например, в 1926—1927 гг. действительно впервые были введены сельские бюджеты по одному на уезд в наиболее экономически мощных сельских Советах. Причем Воронежский губисполком в своем докладе отмечал их «жизненность и возможность дальнейшей нагрузки доходными и расходными источниками... факторами, организующими общественность вокруг работы сельсоветов»¹⁴.

Обобщив изученные статистические данные, можно сделать вывод, что основным недостатком при первых попытках формирования самостоятельных местных бюджетов в период с 1923 по 1925 г. являлась неустойчивость доходной части. Некоторые доходные статьи преувеличивались, погрешности имелись также в построении бюджетов в части использования государственного имущества местного значения. С другой стороны, проанализировав доклад народного комиссара финансов на III съезде Советов СССР, отметим быстрый рост местных бюджетов (губернских, городских, уездных, окружных, районных и волостных), а также эффективное использование субвенционной системы¹⁵.

¹² Постановление ВЦИК о волостном бюджете от 16 октября 1924 г. // Сборник постановлений и распоряжений ЦИК СССР, ВЦИК и Смоленского губернского исполнительного комитета Советов. № 1. Смоленск, 1925. С. 74—76.

¹³ См.: Дьяченко В. П. История финансов СССР (1917—1950 гг.). М.: Наука, 1978. С. 130.

¹⁴ Отчет Воронежского губисполкома о советской работе за апрель—сентябрь 1927 г. // ГАВО. Ф.Р-10. Оп. 1. Д. 1590. Л. 43.

¹⁵ Доклад Народного Комиссариата финансов СССР от 20 мая 1925 г. // Сборник постановлений и распоряжений ЦИК СССР, ВЦИК и Смоленского губернского исполнительного комитета Советов. № 34. Смоленск, 1925. С. 57—64.

Однако настоящими «хозяевами» подведомственных им территорий местные органы власти стали только в 1926 г. после вступления в силу Положения о местных финансах от 25 апреля 1926 г.¹⁶ В соответствии с указанным законодательным актом расходы местных бюджетов распределялись в следующие сферы: содержание местных Советов; содержание органов охраны общественного порядка; содержание органов юстиции; удовлетворение нужд государственной обороны; коммунальное хозяйство; народное образование; народное здравоохранение; социальное обеспечение; сельское хозяйство; дорожное дело и местный транспорт; промышленность местного значения.

Сверх перечисленных расходов, подлежащих обязательному отнесению на местный бюджет, Положение о местных финансах предоставляло право исполкомам вышестоящих Советов, в случае достаточной мощности отдельных нижестоящих бюджетов, относить на их средства и другие расходы. Как отмечал Л. А. Велихов, этим правом нередко пользовались областные и губернские исполкомы, относя на городские средства, например, удовлетворение нужд обороны, а именно отвод, ремонт и обслуживание коммунальными услугами помещений для армии, расходы по допризывной подготовке, по сборным пунктам, по сдаточным пунктам для лошадей, на случай мобилизации¹⁷. С другой стороны, в случае крайней маломощности местных бюджетов, закон допускал, с разрешения вышестоящего исполкома, оказание им финансовой поддержки из фонда регулирования.

Что касается муниципальных доходов, Положение 1926 г. разделило их на три категории: 1) доходы неналогового характера, от различного рода имущества и предприятий, переданных муниципалитетам, 2) отчисления от общегосударственных налоговых источников и надбавки к ним и 3) специальные местные налоги и сборы.

Анализ архивных материалов, содержащих информацию о практике формирования и исполнения местных бюджетов в период с 1926 по 1928 г., позволил автору выявить несколько блоков проблем, возникающих в ходе реализации Положения о местных финансах 1926 г.

Во-первых, длительное время с момента вступления Положения в силу, вплоть до 1928 г., местные бюджеты не носили характера твердой самостоятельной обособленной единицы от коммунального отдела, являлись недостаточно «нагруженными». Например, структура бюджета Валуйского горсовета выглядела следующим образом. Доходная часть состояла из поступлений: от сдачи в аренду жилых домов и торгово-складочных помещений, земельных и луговых угодий; от рыбной ловли и других более мелких доходов. Расходная же часть распределялась

¹⁶ Положение о местных финансах от 25 апреля 1926 г. // СЗ СССР. 1926. 16 мая. № 31. Ст. 199.

¹⁷ См.: Велихов Л. А. Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства. М. ; Л. : Гос. изд-во, 1928. С. 421.

между множеством учреждений и охватывала 4 городские школы первой ступени, детский очаг, ликпункт, городскую библиотеку, дом крестьянина, зубоучебный кабинет, городскую амбулаторию, детскую консультацию, дом гражданских инвалидов, городскую пожарную команду, а также ремонт дорог, мостовых, жилых домов и складских помещений. Причем обслуживание некоторых мероприятий и учреждений за счет городского бюджета проводилось только в безызвестном проценте, остальные финансировались за счет уездного коммунотдела и других уездных учреждений¹⁸.

Во-вторых, как уже было установлено ранее, в соответствии с Положением все источники местных доходов подразделялись на две группы: доходы собственно местные и доходы, получаемые путем финансирования местных бюджетов из государственных средств. К первым относились неналоговые доходы, проистекавшие из владения и эксплуатации местного имущества в виде земельного фонда, промышленных предприятий, коммунального имущества и др. Ко вторым — отчисления от государственных доходов и государственных налогов, субвенции и пособия различного характера.

По всей Республике в 1924—1925 гг. государственные средства составляли в местном бюджете 21,6 %, достигая по некоторым бюджетам 36,8 % (северный район) и 41,3 % (Нижневолжский район) местного бюджета. По Центрально-Черноземной области (ЦЧО) государственные средства в 1924—1925 гг. составляли 40,9 %, в 1925—1926 гг. повысились до 50 % всех доходов (по Курской губернии — до 54,6 %). Из всех средств, предоставленных государством местному бюджету, на первом месте стояли отчисления от госналогов, на втором — пособия, на третьем — отчисления от госдоходов¹⁹.

Таким образом оказывалось, что по ЦЧО только половина доходов местного бюджета формировалась из собственных средств местного хозяйства. При этом значение государственных средств в местных бюджетах ЦЧО увеличилось за год на 22,2 %.

Такой порядок построения доходной части местных бюджетов вызывал множество затруднений. Создавалась неопределенность доходных источников, лишавшая местный бюджет твердой базы. Эта неопределенность увеличивалась, если принять во внимание, что из всех государственных средств наибольшее значение в местном бюджете имели отчисления от государственных налогов, а именно от промыслового налога и единого сельскохозяйственного налога. Оба имели в государственном бюджете роль регуляторов и передавались в местный бюджет в зависимости от мощности бюджетов отдельных губерний.

¹⁸ Материалы обследования Валуйского уисполкома и его отделов (1 января — 22 сентября 1927 г.) // ГАВО. Ф.Р-10. Оп. 1. Д. 1985. Л. 1.

¹⁹ Записка председателя финансово-бюджетной секции о реформе Положения о местных финансах // ГАВО. Ф.Р-10. Оп. 1. Д. 1090а. Л. 32.

Таким образом, местные органы должны были включать все государственные средства в ориентировочный бюджет для реального проектирования расходной части в тот момент, когда размеры этих средств не были и не могли быть определены, так как они сами основывались на размерах местных средств и потребностей местных хозяйств в расходах.

При таком положении ориентировочный бюджет выполнял две задачи: являлся проектом финансового плана на предстоящий год; основанием ходатайства перед центром о назначении отчислений и пособий в необходимых для местного хозяйства размерах.

Двойное значение не могло не отражаться на содержании бюджета. Необходимость составления наиболее реального финансового плана являлась сдерживающим фактором при исчислении расходной части бюджета. Возможность же получения отчислений и пособий в большем размере в зависимости от размеров, потребностей местного хозяйства вызывало стремление выдвинуть все насущнейшие потребности различных отраслей хозяйства, чем создавался повод к расширению расходной части бюджета. Умолчание же обо всех потребностях могло послужить для центра основанием к заключению об отсутствии их необходимости.

В системе местных финансов обложение сельского хозяйства отошло на второй план. Среди налоговых источников первое место заняли отчисления и надбавки к промысловому налогу. В общем бюджете РСФСР промышленный налог составил 19 %, в то время как единый сельскохозяйственный налог — всего 11 %. По отношению ко всему бюджету без коммунальных доходов промналог составил 28 %, единый сельхозналог — 16 %. В ЦЧО единый сельхозналог составил 19 % всех доходов, а промналог 18 %, т.е. более видное место в местном бюджете²⁰.

В рассматриваемый период практически полностью утратили значение налоги на недвижимость и сельское хозяйство. Взамен же этого выдвинулись налоги на торговлю и промышленность, не имевшие почти никакого значения в дореволюционном бюджете. Для Центрально-Черноземной области это было равносильно понижению ее финансового благополучия, так как в ней не было достаточно развитой промышленности и торговли.

Следовательно, перестроенная система местных финансов, перекладывавшая всю тяжесть местного обложения с сельского хозяйства на торговлю и промышленность, была не выгодна для земледельческих областей и не отвечала тем экономическим условиям, в которых они находились. Можно констатировать, что Положение о местных финансах не отвечало целому ряду требований целесообразной организации местного бюджета и не удовлетворяло экономическим особенностям хозяйства (особенно в Центрально-Черноземной области).

²⁰ Там же. Л. 33.

Несмотря на это, в целом в РСФСР происходил системный рост местных бюджетов (данные указаны в тысячах рублей), да и, как видно из приведенных показателей, дефицит постепенно сокращался:

1923/24 г.: расходы — 488,5, доходы — 502,8;

1924/25 г.: расходы — 734,4, доходы — 762;

1925/26 г.: расходы — 901,3, доходы — 885,8²¹.

Учитывая, что самостоятельные местные бюджеты начали оформляться и воссоздаваться только с 1923 г., полагаем, можно считать темп роста местных бюджетов удовлетворительным. Хотя следует поддержать и видного ученого Л. А. Велихова, который сетовал: «При столь низких расходах у нас не может быть ни благоустройства, ни благосостояния, ни культуры на местах, а без культуры (электрификации, грамотности) удовлетворительных санитарных условий»²².

Ряд положительных изменений в построение финансово-экономической основы местного управления в годы новой экономической политики внесло Постановление о пересмотре прав и обязанностей местных органов советского управления от 23 июля 1927 г.²³

Так, Постановление предписывало осуществить перераспределение государственного земельного имущества в направлении расширения круга имущества местного значения. Распределенное имущество закреплялось за каждым дифференцированным бюджетом как постоянный доходный источник, причем дальнейшие общие перераспределения имущества запрещались.

В целях ускорения прохождения местных бюджетов и придания им большей устойчивости Постановление обязывало определять на местах до начала бюджетной кампании: подлежащие включению в каждый бюджет проценты отчислений от государственных налогов и государственных доходов и надбавок к государственным налогам; перечень и ставки местных налогов и сборов; размеры субвенционных и других пособий и отчислений в фонды регулирования; предметы расходов.

Устанавливалось важное положение о недопустимости незаконного увеличения размеров отчислений в фонд регулирования сверх норм, указанных в Положении о местных финансах 1926 г. (на практике такие случаи были, как указано в документе). Подчеркивалась необходимость расширения практики создания самостоятельных сельских бюджетов. Кроме того, некоторые расходы (по снабжению Рабоче-крестьянской Красной Армии, Объединенного Государственного Политического Управления, конвойной стражи СССР и иных учреждений

²¹ См.: *Яворский Ю.* Вопросы местного бюджета // Вестник советской юстиции. 1925. № 13 (47). С. 515.

²² *Велихов Л. А.* Указ. соч. С. 423.

²³ Постановление ВЦИК и СНК по докладу народных комиссариатов рабоче-крестьянской инспекции СССР и РСФСР о пересмотре прав и обязанностей местных органов советского управления от 23 июля 1927 г.

военного ведомства) совершенно справедливо, на наш взгляд, передавались на государственный бюджет.

Подведем некоторые итоги. Вопросы, связанные с имуществом и средствами, необходимыми местным Советам для обеспечения переданной им компетенции, начали решаться уже на первых этапах проведения новой экономической политики. Так, 22 августа 1921 г. появился декрет СНК о местных денежных средствах, 10 декабря 1921 г. — Декрет ВЦИК и СНК о местных бюджетах.

Недостаточно устойчивая база доходов местных бюджетов, передача им все новых и новых расходов делала их дефицитными и способствовали развитию местного «налоготворчества», нередко сопровождавшегося ошибками, просчетами и во взимании общегосударственных налогов. Уточненный состав доходов и расходов местных бюджетов и основные бюджетные права местных органов власти были определены Временным положением о местных финансах и Положением об имуществах местных Советов, принятыми сессией ЦИК СССР в ноябре 1923 г.

Надо сказать, что законодатели придавали большое значение дифференциации местных бюджетов, особенно созданию и укреплению волостных (районных) бюджетов. Если в 1921—1922 г. система местных бюджетов сводилась, по сути, к общегубернским бюджетам (выделялись лишь бюджеты наиболее крупных городов и отдельных уездов), то в начале 1922—1923 г. было почти повсеместно закончено выделение самостоятельных бюджетов губернских и уездных городов, с 1925 г. фактически стали реализовываться волостные бюджеты, тогда же было положено начало организации самостоятельных сельских бюджетов, чему способствовало предоставление сельским Советам права проводить самообложение местного населения. В результате уже в 1925—1926 г. в своде местных бюджетов впервые стали фигурировать сельские бюджеты.

В апреле 1926 г. сессия ЦИК СССР утвердила новое Положение о местных финансах. Проведенный анализ указанного законодательного акта позволяет выделить следующие ключевые его характеристики. Во-первых, в Положении отмечалось, что местные финансы составляют часть единой системы финансов СССР и состоят в непосредственном ведении местных Советов и исполнительных комитетов. Вместе с тем Положение ограничивалось только общими указаниями и нормами, возлагая разработку более детальных норм на союзные республики, что позволяло наиболее полно учесть особенности местных условий, а также свидетельствовало о дальнейшей децентрализации местного бюджета.

Во-вторых, Положение 1926 г. отказалось от определения каких-либо обязательных форм финансирования местных бюджетов (так как было выявлено, что установленная Временным положением 1923 г. система субвенций далеко не во всех случаях являлась приемлемой

формой финансовой помощи местным бюджетам)²⁴, но дополнило их указанием на фонды регулирования. Такие фонды общереспубликанского и местного значения в дальнейшем эффективно отразились на бездефицитном сведении каждого отдельного звена в системе местных бюджетов.

В-третьих, для обеспечения местным бюджетам большей устойчивости были увеличены отчисления в местный бюджет от сельскохозяйственного налога, промыслового налога (в результате по абсолютным размерам местные доходы из года в год росли) и внесены уточнения в перечень расходов, возлагаемых на местные бюджеты. Так, местные бюджеты участвовали в финансировании связи, дорожного хозяйства и автомобильного транспорта, играли серьезную роль в финансировании коммунального и жилищного хозяйства. В области социально-культурных мероприятий на них возлагались полностью бюджетные затраты на содержание детских садов, площадок и домов, основная доля затрат на школы, на физическую культуру, большая часть расходов на содержание учреждений здравоохранения.

Постановление о пересмотре прав и обязанностей местных органов советского управления от 23 июля 1927 г. в рамках политики «оживления» расширило материальную базу местных органов, благодаря чему повысилась их роль в благоустройстве населенных пунктов, в строительстве жилья, коммунальных предприятий. Уже в 1927—1928 гг. объем местного бюджета СССР приблизительно вдвое превысил соответствующие земско-городские бюджеты России 1913 г. Всего за 5 лет (1922—1927 гг.) местный бюджет возрос с 336,3 до 1796,9 млн руб., т.е. более чем в пять раз²⁵.

В целом выделение местных бюджетов имело огромное экономическое и политическое значение. Оно создавало финансовую базу для активной деятельности на местах по развитию производительных сил и удовлетворению разнообразных потребностей населения, содействовало мобилизации и рациональному использованию местных ресурсов, увеличению источников государственных доходов, усиливало заинтересованность местных органов в их росте. Передача местным бюджетам части расходов общегосударственного бюджета разгружала последний, сокращала его дефицит, способствовала более экономичному расходованию средств на местах.

По нашему мнению, в России настоящей еще мало сделано для создания подлинной независимости, самостоятельности местного самоуправления в плане формирования его финансовой основы. Сегодня в полном распоряжении местных органов законодательной власти остались только два (!) налога, которые никогда не играли существенной фискальной роли в бюджете. В результате происходит последовательное

²⁴ См.: *Сиринов М. А.* Государственные пособия по местам // *Вестник финансов.* № 25. 1923. С. 41.

²⁵ См.: *Болдырев Г. И.* Лекции по финансовой науке. М., 1928. С. 419.

усиление зависимости местных бюджетов от дотаций и субвенций, выделяемых для покрытия бюджетного дефицита в связи с недостаточностью собственных доходов и постоянным снижением доли регулируемых доходов, закрепляемых за местными бюджетами. В связи с этим современным специалистам в области управления и экономики предлагается обстоятельно исследовать принципы построения финансово-экономической основы местного управления, которыми руководствовались в годы НЭПа, и, возможно, усовершенствовать порядок формирования расходной и доходной частей местных бюджетов, сделав их более эффективными.

Курский государственный технический университет

Бойко А. Е., старший преподаватель кафедры конституционного права

Kursk State Technical University

Boiko A. E., Senior Teacher of the Department of Constitutional Law