

А. А. Абуляк

Перспективы развития местных финансов СССР в пятилетие 1928/29—1932/33 гг.¹

I

Истекшее пятилетие в развитии местных бюджетов СССР характеризуется высокими темпами нарастания объема местных доходов и расходов.

Общая масса средств, перераспределенных через местный бюджет за пятилетие 1923/24—1927/28 гг. превысила 6 млрд. руб. (без оборотных сумм по коммунальным предприятиям).

Большую часть своих доходов, свыше 50%, местный бюджет получил в истекшем пятилетии через систему прямого обложения; имущественные и хозяйственные доходы советов не достигли за этот период даже 25% всех поступлений, а коммунальные фонды, в частности, составили всего 15—16% всей массы местных доходов. Очень незначительно было участие прибылей местной промышленности и торговли в питании местного бюджета — всего 300 млн. руб. или 5% общей суммы доходов, и совершенно ничтожны доходы от всех сельскохозяйственных фондов и предприятий — 150 млн. руб. или 2,5%, наконец, прочие источники дали местному бюджету за пять лет свыше 1.000 млн. руб., в том числе 200 млн. руб. прямых пособий из госбюджета и почти столько же через кредитную систему, преимущественно по линии Цекомбанка.

Таким образом, фактическое строение доходного бюджета местных советов за все прошлые годы свидетельствует о недостаточной хозяйственно материальной базе, которая могла бы без крупных налоговых средств широко финансировать одновременно и текущие общественные нужды и необходимое капитальное строительство. Между тем, сами по себе имущественные фонды и хозяйственные возможности на местах весьма значительны, если судить по размеру национализированных и муниципализированных имуществ, находящихся в распоряжении советов. Видимое несоответствие между размерами основных фондов и их рентабельностью можно объяснить, отчасти тем, что в условиях восстановительного периода крупные имущественные фонды гораздо больше требовали от местных советов финансовых затрат, чем приносили им доходов. К тому

же характер и природа этих фондов — жилищный, земельно-трудовой, школьный, лечебный, благоустройство и т. п., — весьма ограничивает финансовую их эффективность.

Данные об использовании всей суммы местных средств за истекшее пятилетие показывают, что около 1.500 млн. руб., или почти 25% общей суммы доходов израсходовано на управление, в том числе на содержание судебно-охранительных институтов — 427 млн. руб. Столь крупные расходы по управлению сами по себе не свидетельствуют о какой-либо расточительности или высокой обеспеченности местного административного аппарата, так как еще в настоящее время после значительных финансовых усилий и повышения ставок из года в год, массовые низовые работники, как, например, предсельсоветы, получают в среднем по Союзу 24—25 руб. в месяц, милиционеры — 36—37 руб. и т. д. Но приходится все же констатировать, что объем административных функций, местных советов поглощал в прошлом значительные средства и вызывал в известной мере напряженность местного бюджета.

Крупное место в расходном бюджете советов за прошлые годы принадлежит социально-культурному сектору — почти 2.500 млн. руб., или больше 40% итога за 5 лет. В круглых цифрах на народное образование затрачено 1.600 млн. руб., здравоохранение — 750 млн. руб. и меры социального обеспечения — 114 млн. руб. Эти средства дали возможность значительно развернуть в последние годы, главным образом, сеть начального обучения — примерно на 31—32% по числу школ и на 41% по количеству учащихся. Однако, достижения здесь очень скромны, особенно с качественной стороны, если принять во внимание сравнительно низкие ставки зарплаты народного учителя — в среднем сейчас около 50 руб. в месяц, а также заметный недостаток школьных зданий. Несколько хуже обстоит с делом народного здравоохранения, которое в прошлые годы относительно слабо финансировалось местным бюджетом; при несомненном улучшении медицинской помощи населению в целом, необходимо констатировать весьма замедленный рост новых лечебных заведений, отстающий даже от роста населения. В самые последние годы наблюдается в отдельных случаях, в частности по РСФСР, даже некоторое ухудшение в сельских местностях показателей обеспеченности населения медицинской помощью — среднее количество населения на один врачебный участок и на одну больницу несколько повысилось, ставки медицинскому персоналу относительно весьма низки и т. д.

Таким образом, можно констатировать, что социально-культурные расходы в истекшем пятилетии оказались явно недостаточными по сравнению с теми задачами, которые стояли перед местным бюджетом.

Хозяйственно-производственные нужды — поглотили около 1.420 млн. руб., или почти 20% всех местных расходов. На коммунальное хозяйство было израсходовано 832 млн. руб. против общей суммы коммунальных доходов за то же время в 1.127 млн. руб., что дает сальдо в пользу бюджета 295 млн. руб. Но внутри коммунальных объектов доходными оказались почти исключительно торгово-промышленные помещения, а муниципализированный жилищный фонд, вследствие большой его разрушенности и низких ставок квартирной платы, далеко не покрывал за прошлые годы собственными доходами крупные затраты по восстановлению, ремонту и новому строительству. Таким образом, не меньше 20% доходов от коммунальных имуществ использовано на общегосударственные нужды.

¹ В разработке статистических материалов настоящей статьи принимали участие научные сотрудники бюджетно-финансовой секции Госплана СССР гг. Е. А. Цейтлина и В. В. Дынин.

Если учесть еще сальдо в пользу бюджета от коммунальных предприятий и внутренние расчеты коммунального хозяйства, то всего за 5 лет местный бюджет получил чистого дохода от коммунального хозяйства и сметных предприятий не менее 300 млн. руб., что, несомненно, задерживало развитие городского благоустройства. В результате вложенных в коммунальное хозяйство средств хотя имеются значительные достижения, однако далеко недостаточные даже в смысле завершения восстановительного процесса: не достигнута полная амортизация жилищного фонда и капитала благоустройства, часть коммунальных предприятий бездействует до сих пор, санитарно-технические предприятия чрезвычайно неудовлетворительны даже в крупнейших наших центрах, как Москва, Ленинград, Харьков, Ростов, не говоря уже о массе других средних городов. Таким образом, финансирование коммунального хозяйства в истекшем пятилетии необходимо признать весьма недостаточным.

На сельскохозяйственные мероприятия местный бюджет израсходовал в истекшем пятилетии свыше 200 млн. руб. при доходах от с.-х. фондов и предприятий в 150 млн. руб. В этой области сделано сравнительно очень мало, так как состояние агрономической и ветеринарной сети еще и поныне оставляет желать многого.

Еще меньше средств, всего около 160 млн. руб., было выделено местным бюджетом в прошлые годы на финансирование промышленности, причем подавляющая часть этой суммы приходится на последние два года отчетного пятилетия в связи с известной директивой СНК и СТО об увеличении ассигнований на местную промышленность. Если учесть, что доходов от местной промышленности поступило в местный бюджет за те же годы кругло 300 млн. руб., то можно определить сальдо в пользу местного бюджета в размере 140 млн. руб. за все 5 лет.

Таким образом, в период восстановления и расширения своих основных капиталов местная промышленность не только не получала нужных подкреплений из местного бюджета, но еще уступала часть своего накопления на общегосударственные нужды: в этом сказывается не столько фискальное отношение местных советов в прошлом к промышленности, сколько высокое напряжение местного бюджета. Заметный перелом в отношениях между местным бюджетом и промышленностью произошел в 1926 г.; еще более благоприятно для местной промышленности эти отношения намечаются в предстоящем пятилетии. На дорогах местного значения — самую отсталую отрасль нашего народного хозяйства — местный бюджет израсходовал за 5 лет всего 160 млн. руб. При огромной протяженности безрельсовых дорог эта сумма, естественно, явно оказалась недостаточной тем более, что местный бюджет является почти единственным значительным источником финансирования безрельсовых дорог.

Подводя итоги основным линиям пятилетнего развития местных финансов, можно констатировать, что несмотря на абсолютную недостаточность и высокую напряженность местных ресурсов, значительные средства в размере 6.000 млн. руб., перераспределенные через систему местных бюджетов между важнейшими отраслями местного хозяйства, во многом содействовали поднятию материального и культурного уровня благосостояния широких трудящихся масс и создали необходимые предпосылки для планового развертывания в следующем пятилетии важнейших отраслей местного хозяйства в соответствии с общими задачами реконструкции народного хозяйства.

II

Во второе пятилетие своего существования местный бюджет вступает при несомненном солидном активе, но также и со значительным пассивом. Отсюда вытекает необходимость в ближайшие годы держать темпы роста местного бюджета на довольно высоком уровне, чтобы содействовать скорейшей ликвидации как тяжелого наследия дореволюционного, так и тех диспропорций и трудностей, которые имели место в недавнем прошлом и не изжиты еще теперь.

Строение доходного и расходного плана местных бюджетов по основным линиям показано в следующей таблице (табл. 1, стр. 234). Темп роста местных бюджетов за пятилетие составляет по округлению 78%, достигая максимального уровня в 1929/30 г. после двух относительно неблагоприятных для местных финансов лет в связи с большой нагрузкой местных бюджетов новыми расходами и некоторой задержкой отчислений и пособий из госбюджета, а затем устойчиво держится на протяжении трех лет в пределах не ниже 10%. При этом можно заметить, что если на структуре доходов, при некоторых частных различиях, отражается в общем продолжение прежних тенденций (соотношение налоговых и неналоговых доходов), которые могли бы радикально измениться только в связи с полной реконструкцией всей советской финансовой системы, то расходный план уже намечает существенное перераспределение средств между главными группами финансируемых отраслей, применительно к основным социально-экономическим установкам: удельный вес культурных и хозяйственных затрат из года в год возрастает за счет сокращения административных и внеплановых расходов, а по темпу роста хозяйственно-производственных расходов, в противовес прошлому занимают первое место, показывая за проектируемое пятилетие прирост в 128% при общем росте бюджета в 78%; причем наибольший прирост средств получают сельскохозяйственные мероприятия (191,7%), затем дорожное строительство (173,4%) и местная промышленность (171,8%).

Финансирование социально-культурного сектора возрастает на 98,5% в том числе по народному образованию на 105,8%, т.-е. несколько больше, чем в два раза. Удельный вес социально-культурных расходов в местном бюджете повышается от 44,3% в 1927/28 г. до 47,9% к концу пятилетия, а хозяйственно-производственных расходов с 25,1% до 31,4%.

Небезынтересно теперь сопоставить ряды двух смежных пятилетий.

Таблица 2

Финансирование местного хозяйства
(В млн. руб.)

	1923/24— 1927/28 гг.	1928/29— 1932/33 гг.	% роста
Социально-культурный сектор . .	2.460	6.153	150,1
Коммунальное хозяйство.	832	1.710	110,0
Местная промышленность	154	911	491,6
Сельское хозяйство	205	800	290,2
Дорожное строительство.	155	670	332,3
Все капитальные вложения	1.050	3.851	266,8

По всем элементам финансирования местного хозяйства в предстоящем пятилетии намечается значительное увеличение ассигнований. Иную тенденцию показывают расходы на управление за два пятилетия — 1.518 млн. руб. и 1.930 млн. руб., что дает минимальный рост в общем плане финансирования. Не менее 25% составляли административные

Контрольные цифры пятилетнего плана по местным
(Отправной вариант)

Приходы

Наименование доходов	1927/28 г.	1928/29 г.	1929/30 г.	1930/31 г.	1931/32 г.	1932/33 г.	За 5 лет
А) Налоговые							
1. Местные налоги и сборы .	155,0	211	230	250	273	296	1.260
В том числе: сбор с грузов .	53,8	82	90	98	108	122	500
2. Надбавки к подоходному налогу и пошлинам	84	100	123	134	143	180	680
Итого (1 + 2)	239	311	353	384	416	476	1.940
3. Отчисления от госналогов .	742	816	965	1.086	1.214	1.357	5.438
В том числе:							
а) от промналога	518	568	730	822	910	1 000	4.030
б) от сельхозналога	224	248	235	264	304	357	1.406
Итого (1 + 2 + 3)	981	1.127	1.318	1.470	1.630	1.833	7.378
Б) Неналоговые							
1. Коммунальное хозяйство ¹ .	256,5	270	290	338	367	390	1.650
2. Промышл. и торговля	108	119	219	239	267	289	1.138
3. Сельск. хозяйство	28	28	29	31	33	36	157
Итого (1 + 2 + 3)	392,5	417	538	603	667	715	2.940
4. Отчисления от госдоходов .	112	136	155	167	185	203	846
В том числе лесной доход .	98	109	125	135	150	167	686
Итого (1 + 2 + 3 + 4)	504,5	553	693	770	852	918	3.786
В) Прочие							
1. Отчисления от госзаймов .	15	48	60	65	70	77	320
2. Госпособия	54,8	51	59	75	95	120	400
3. Местн. займы и долгосрочн. ссуды ²	25	35	40	45	55	75	250
4. Разные	199	195	190	180	175	160	900
Итого (1 + 2 + 3 + 4) .	293,8	329	349	365	395	432	1.870
Всего местн. доходов (А + Б + В)	1.779,3	2.009	2.360	2.605	2.877	3.183	13.034

¹ В доходах от коммунального хозяйства доходы коммунальных предприятий пока
² Без займов на коммунальное хозяйство.

Бюджетам СССР на 1928/29—1932/33 гг.
в млн. руб.)

Таблица 1

Расходы

Наименование расходов	1927/28 г.	1928/29 г.	1929/30 г.	1930/31 г.	1931/32 г.	1932/33 г.	За 5 лет
А) Управление							
1. Исполкомы и советы . . .	235	225	230	235	240	250	1.180
2. Суд и охрана общ. пор. . .	125	130	140	150	160	170	750
Итого (1 + 2)	360	355	370	385	400	420	1.930
Б) Хоз. производств.							
1. Коммун. хозяйство	227,9	267	304	347	384	408	1.710
2. Промышленность	85	89	181	195	215	231	911
3. Сельское хозяйство	72	100	130	165	195	210	800
4. Пути сообщения	64	90	115	135	155	175	670
Итого (1 + 2 + 3 + 4) .	448,9	546	730	842	949	1.024	4.091
В) Социально-культурные							
1. Народное образование . . .	520	600	720	860	950	1.070	4.200
2. Здравоохранение	275	248	278	316	353	405	1.600
3. Соц. обеспечение	47	52	58	68	78	97	353
Итого (1 + 2 + 3)	792	900	1.056	1.244	1.381	1.572	6.153
Г) Прочие	178,4	208	204	134	147	167	860
Всего местн. расходов (А + Б + В + Г) . .	1.779,3	2.009	2.360	2.605	2.877	3.183	13.034

заны только отчислениями от их прибылей.

расходы в местном бюджете прошлого пятилетия и только 14,8% запро-ектировано на эти же нужды в предстоящем пятилетии.

В таких жестких лимитах возможно только незначительное подтягивание чрезвычайно низких ставок зарплаты низовых советских работников, что можно иллюстрировать следующим примерным расчетом: председатель сельсовета вместо 24 руб. в среднем по Союзу месячной зарплаты в 1927/28 г. будет получать в конце пятилетия — 30 руб., милиционер соответственно 36 и 45 руб.

Таблица 3

План всеобщего начального обучения на пятилетие 1928/29—1932/33 гг. по источникам финансирования
(В млн. руб.)

	1928/29 г.	1929/30 г.	1930/31 г.	1931/32 г.	1932/33 г.	За 5 лет
Местный бюджет	320	370	475	535	630	2.330
Госбюджет	13	14	16	18	20	81
Цутранпрос	16	18	19	21	23	97
Самообложение	49	46	52	60	70	277
Спец. средства ведомств	4	4	5	5	6	24
Всего по всем источникам	402	452	567	639	749	2.809
Исчислено необходимых средств для развертыв. плана	459	494	639	641	680	2.913

Крупнейшие объекты финансирования располагаются в следующем порядке: на проведение плана всеобщего обучения обеспечивается из местного бюджета на пятилетие 2.330 млн. руб. против общей потребности по всем источникам в размере около 3.000 млн. руб. или 80% всех потребных средств (табл. 3). Таким путем по произведенным расчетам удастся в течение пятилетия открыть около 100.000 новых комплектов начальной школы с охватом детей школьного возраста до 93—94% и повышением ставок зарплаты учителя на 75—80%.

Этот план финансирования дает возможность в течение пятилетия обеспечить новыми зданиями контингенты вновь вовлекаемых детей школьного возраста, при значительно расширенной норме кубатуры, в 15,8 м³ на одного учащегося. Стоимость 1 м³ в среднем за пять лет определяется в 10 руб. с учетом снижения строительного индекса на 24% (по каменным зданиям 38%, по деревянным — 20%). Общее изменение структуры народного образования и здравоохранения по местным средствам характеризуется табл. 4 (стр. 237).

В коммунальном хозяйстве не только должна быть достигнута полная амортизация муниципализированных фондов, но заметно улучшится также общее благосостояние городов, причем в жилищное строительство местными советами будет вложено свыше 800 млн. руб., что должно увеличить муниципальный жилфонд, из расчета 100 руб. метр, на 8.000 тыс. м². Финансирование местной промышленности полностью отвечает даже оптимальному варианту ВСНХ, включая электростроительство местного значения и является резким контрастом практики прошлых лет.

Таблица 4

	1927/28 г.		1932/33 г.	
	Абсол. (в млн. руб.)	В % к итогу	Абсол. (в млн. руб.)	В % к итогу
Структура бюджета народного образования на 1928/29—1932/33 гг.				
Зарплата	416	80,0	750	70,0
Инвентарь и оборудование	21	4,0	60	6,0
Капит. ремонт и новое строительство	47	9,0	200	18,0
Остальные расходы (опер.-хоз. и др.)	36	7,0	60	6,0
Итого	520	100,0	1.070	100,0
Структура бюджета народного здравоохранения				
Зарплата	117	52,0	205	50,0
Инвентарь и оборудование	9	4,0	30	8,0
Капит. ремонт и новое строительство	22	10,0	60	15,0
Остальные расходы (опер.-хоз. и др.)	77	34,0	110	27,0
Итого	225	100,0	405	100,0

Принимая размеры капитала планируемой промышленности по балансу на 1/X 1928 г. в 1.462.380 тыс. руб. (по данным НКФ) следует признать вложения из местных средств в 900 млн. очень крупными, хотя эффективность этих вложений в плане отразить невозможно.

Финансирование с.-х. мероприятий в размере 800 млн. руб. рассчитано таким образом, чтобы увеличить количество агрономов, содержащихся на местном бюджете, на 3.000 при двух агроучастках на один район, и количество ветврачей на 2.000 человек также при двух ветпунктах на район с повышением ставок тем и другим на 50—60%. Всего агрономическая и ветеринарная помощь населению обойдется за пятилетие местному бюджету в 450 млн. руб., капитальные вложения составят 250 млн. руб. и 100 млн. руб. пойдет в основной капитал системы с.-х. кредита. Надо признать, что намеченное финансирование является минимумом, без которого едва ли осуществима директива о повышении урожайности на 30—35%.

Финансирование шоссейных и грунтовых дорог местного значения в размере 670 млн. руб., в том числе 500 млн. за счет целевого потонного сбора, рассчитано на капитальные вложения в 540 млн., из коих на капитальный ремонт намечено 240 млн. и на новое строительство 300 млн. руб. Остальные 130 млн. руб. пойдут на текущий ремонт и содержание дорог. Общий бюджет дорог местного значения исчислен в 1.095 млн. руб. на пятилетие:

Финансирование дорожного строительства
(В млн. руб.)

Таблица 5

	1928/29 г.	1932/33 г.	За 5 лет
Местный бюджет	90,0	200	670
Трудовое участие населения	23,5	120	370
Промышленность	3,0	5	20
Самообложение	3,0	5	19
Местный отпуск строит. материалов	2,5	4	16
Итого	122,0	334	1.095

Реальность последней цифры вызывает некоторые сомнения, но по недавно изданному закону возможности привлечения труда населения на дорожное строительство действительно огромны. Капитальные вложения в местном бюджете распределяются между следующими объектами:

Таблица 6

Капитальные вложения местных бюджетов СССР по контрольным цифрам пятилетнего перспективного плана на 1928/29—1932/33 гг.

(Без коммунальных предприятий)

Отрасли местного хозяйства	1927/28 г.	1928/29 г.	1929/30 г.	1930/31 г.	1931/32 г.	1932/33 г.	За 5 лет
Коммунальн. имущества							
а) Жилфонд	96	131	145	161	187	199	823
б) Городск. благоустр.	32,0	42	54	70	83	89	338
Итого	128	173	199	231	270	288	1.161
Местная промышл.	82	90	174	191	214	231	900
Народное образование	45	50	80	120	150	200	600
Дорожное строительство	52	84	95	106	120	135	540
Сельское хозяйство	23	30	40	50	60	70	250
Здравоохранение	20	25	30	38	47	60	200
Прочие	32	30	35	40	45	50	200
Всего	382,5	482	653	776	906	1034	3.851

Слабыми участками плана являются здравоохранение и социальное обеспечение. Едва можно будет увеличить за все пятилетие количество больничных коек всех видов на 50.000, или на 25%, против фактического количества, а число врачей на 8.000 с повышением ставок зарплаты на 50—50% при намеченных в плане затратах в 1.600 млн. руб. Тут можно было бы рассчитывать на бюджет содействия в деле качественного повышения медицинской помощи но, как известно, в последнее время практикуются заметные изъятия из лечебного фонда. Неблагоприятны перспективы развертывания мероприятий социального характера — охват инвалидов в домах призрения может увеличиться лишь на 5—6 тысяч человек к концу пятилетия, а военный пенсионер будет получать в год всего 156 руб., или на 10% больше, чем в 1927/28 г. Не приходится говорить о крайней недостаточности средств на активную борьбу местных советов со многими неизбежными еще в ближайшие годы социальными явлениями, как безработица, беспризорность и т. п.

Неудовлетворительно также выглядит материальная обеспеченность массового советского аппарата, особенно сельского, в ближайшем пятилетии по плану местных бюджетов. Едва ли жизненно повышение фонда зарплаты массовых работников местного управления всего на 25—30% за пятилетие, особенно при тех требованиях, которые будут предъявлены к местному советскому аппарату выполнением высоконапряженного хозяйственного плана; но только при таком условии, исходя из прироста всех расходов на управление всего на 16,7%, оказались возможными сравнительно высокие темпы финансирования хозяйственных и культурных нужд.

Таким образом, в решающих отраслях местного хозяйства количественные масштабы и качественные отношения меняются выгодно в предстоящем пятилетии против истекшего, но вместе с тем ряд существенных нужд не получает достаточного удовлетворения в рамках бюджетного баланса, который намечен планом. Последний составлен также без всяких резервов, что вряд ли допустимо в большом хозяйстве местных советов. Возникает явная необходимость в изыскании дополнительных средств для ослабления напряженности плана и сохранения бюджетного равновесия. По приблизительным расчетам сумма в пределах 800—1.000 млн. руб. могла бы заметно улучшить финансирование местного хозяйства в ближайшие годы, в том числе 200 млн. руб. требуется дополнительно на здравоохранение, 200 млн. руб. на с.-х. мероприятия, 100 млн. руб. на социальное обеспечение, 100 млн. руб. на низовой советский аппарат и 200 млн. руб. на народное образование всех видов.

Анализ доходной части плана приводит к заключению, что главной причиной высокой напряженности местного бюджета является недостаточная устойчивость его финансовых источников, в частности новелл последних двух лет и предположенное распространение их влияния на дальнейший период; состояние местного бюджета и возможность его планового развития требует в первую очередь фиксации на длительный период твердых взаимоотношений с государственным бюджетом. Во всяком случае, следовало бы сохранить в отправном варианте установленный законом процент отчислений в местный бюджет от промналога, что в значительной мере облегчило бы положение, увеличив сумму местных средств против настоящего проекта на 600—700 млн. руб. Можно также, несмотря на значительное повышение в текущем году ставок главнейших местных налогов (потонный сбор, налог со строений), наметить некоторые жизненные формы местного целевого обложения и преимущественно сельского населения, в распоряжении которого по финансовым результатам нар.-хоз. плана могут остаться значительные денежные сбережения,

в частности следует обсудить вопрос о введении порайонного денежного дорожного сбора, который мог бы оказаться значительно реальнее и эффективнее трудовой повинности. Не исключена возможность и других видов целевого обложения на культурное строительство. Инициатива в этом направлении принадлежит республикам и районам.

Но центр тяжести в усилении местных средств надо все же искать в области неналоговых источников. Однако, старые методы здесь многого дать не могут, хотя нельзя отрицать возможности в порядке рационализации добиться большей доходности земельного, жилищного и других крупных фондов местного хозяйства. Но главное внимание следует заострить на новых формах привлечения средств населения путем платного обслуживания его культурных запросов. Здесь может сыграть не малую роль широкое внедрение местными советами в самые глубинные населенные пункты таких высокорентабельных предприятий, как кино, радио и т.п. Некоторые средства для развития этого дела следовало бы отпустить в порядке субвенции из госбюджета или через кредитную систему, что даст возможность включить с течением времени в бюджетную систему весьма полезный, доходный и созвучный современной действительности финансовый источник.

Вместе с тем, вполне назрело разрешение в ближайшие годы проблемы местных облигационных займов. Опыт Моссовета в текущем году по выпуску займа в 20 млн. руб. на нужды культурного строительства и благоустройства должен получить широкое распространение. Причем здесь могут быть использованы местными советами те сбережения населения, которые мало доступны централизованному государственному кредиту в зависимости от общих и конъюнктурных особенностей отдельных районов. Для реализации местных займов имеются благоприятные симптомы в запроектованных темпах роста благосостояния городского, особенно сельского населения. Нельзя считать нормальным то положение, что довольно крупные денежные сбережения сельского населения до настоящего времени в самой ничтожной мере питают систему кредита.

Таким образом предварительная наметка плана развития местных бюджетов в целом по Союзу, требуя в дальнейшем тщательной и детальной конкретизации по республикам, районам, отраслям и главнейшим элементам, позволяет, однако, уже на данной стадии сделать следующие основные выводы: а) полное развернутое планирование местных финансов возможно лишь на базе синтезированных хозяйственных и культурных планов мест; б) отправной вариант местных бюджетов далеко не в полной мере отвечает необходимым темпам развития важнейших отраслей хозяйства; в) сильное напряжение системы местных финансов в настоящем и ближайшем будущем, а также недостаточное финансирование по отправному варианту некоторых насущных потребностей на местах диктует необходимость изыскания дополнительных средств как по линии пересмотра закона о местных финансах и целевых сборах, так, главным образом, путем использования сбережений населения местными займами и предоставления широким массам платных культурных услуг; г) необходимо обеспечить для местного бюджета на пятилетие полную устойчивость его доходных источников и обязательных расходов.

Финансовая программа пятилетия к настоящему моменту уже получила свое выражение в оптимальном варианте. Между тем, как раз в отправном варианте всего народнохозяйственного плана среди многочисленных ответственных участков наиболее урезанным, сжатым и напряженным оказывается, как выше было изложено, местный бюджет. Такое положение создалось, главным образом, потому, что для финансирования грандиозных строительных задач пятилетия государственный

бюджет вынужден был искать баланса отчасти за счет местного бюджета, который по отправному варианту недополучает всех причитающихся ему по закону отчислений от запроектованного промналога. В результате доходы местного бюджета получают прирост только на 78% за пятилетие, в то время когда все финансовые ресурсы по единому финансовому плану возрастают на 105%, а госбюджет на 98,5%.

В таком виде местный бюджет уже в отправном варианте может служить источником некоторых диспропорций между развитием основных элементов местного хозяйства и теми требованиями, которые вытекают из всего народнохозяйственного плана. Поэтому в дальнейшей обработке отправного варианта необходимо тщательно взвесить и определить минимум недостающих местному бюджету средств. Но более или менее радикально выправить все будущее развитие системы местных финансов можно будет, очевидно, только на основе оптимальной финансовой программы, которая будет иметь достаточный простор для установления более гармоничного развития государственного и местного бюджета.