

Б. Маймин

Перспективы развития местных бюджетов СССР

(1927/28—1931/32 гг.)

I

Весь предшествующий восстановительный период советской системы государственных финансов, несмотря на то, что он протекал в обстановке весьма бурного и скачкообразного развертывания главных народнохозяйственных элементов, несомненно, дает богатейший познавательный материал для исходных позиций перспективного планирования. К сожалению, в области местных финансов это положение применимо с весьма существенными оговорками. Процесс оформления системы местных бюджетов сильно затянулся и получил свое более или менее устойчивое законодательное выражение лишь к концу восстановительного периода. Вместе с тем, самое познание всей совокупности экономики местного хозяйства и ее специфических особенностей в отдельных республиках и наиболее типичных районах находится и по настоящее время на крайне невысоком уровне. Существующая система децентрализации местного управления, хозяйства и бюджета, при недостаточно налаженной плановой и регулирующей работе как в центре, так и на местах, крайне усугубляет те трудности, которые неизбежно возникают у составителей перспективной ориентировки пятилетнего развертывания местных бюджетов.

Перед нами поставлена задача — увязать в единый план, отвечающий общей концепции и всему народнохозяйственному замыслу пятилетки, множество распыленных автономных бюджетов местных советов, наметить кривую их поступательного движения, установить критерий для перераспределения огромной массы средств, являющихся результатом мелких и крупных слагаемых, выразить этот план в конкретных величинах, обеспечивающих хотя бы приближенное равновесие между огромными культурными и хозяйственными потребностями мест и их наличными финансовыми ресурсами. Всю сложность поставленной задачи можно видеть уже из простого перечисления количества отдельных бюджетных планов местных советов, которые должны быть вовлечены в орбиту пятилетней проектировки. По предварительным и далеко еще не полным данным ЦСУ, число действующих на территории СССР местных бюджетов к началу текущего

года определяется в 9.606 единиц, их которых на городские бюджеты приходится 658, регулирующие — 459, волостные — 4.394, сельские — 3.977 и поселковые — 118. Именно отсюда вытекают все те специфические особенности в области планирования местных бюджетов, без отчетливого уяснения которых легко впасть в неправильные выводы.

В отличие от государственного бюджета, который строит свою перспективную ориентировку на основе единой целевой установки, богатого предшествующего опыта и планов отдельных отраслей народного хозяйства, составители перспективной ориентировки местных бюджетов лишь в весьма ограниченных пределах владеют всеми перечисленными элементами, в особенности в силу отсутствия синтезированных планов развития экономики районов и главнейших отраслей местного хозяйства. В той части, где местные бюджеты находятся в прямой функциональной зависимости от запроектированной кривой по государственному бюджету, приходилось пользоваться исчислениями последнего, в отношении же непосредственной хозяйственной и налоговой деятельности мест мы вынуждены были опираться на те линии запроектированного развития отдельных элементов местного хозяйства, которые частично находили свое отражение в общих планах важнейших отраслей народного хозяйства в целом. Само собою понятно, что характер такого рода проектировки может рассматриваться лишь как известное приближенное предвидение тех путей, по которым будет протекать вероятное развитие местных бюджетов в ближайшее пятилетие.

В этих условиях приходилось исходить в то же время и из неизменности действия нового закона о местных финансах на протяжении всего пятилетия, хотя и остается несомненно спорным, в какой мере действие этого закона будет в ближайший ряд лет находиться в соответствии с теми усложняющимися отношениями, которые уже сейчас вырисовываются между местным и государственным бюджетами на почве сохранения общего финансового равновесия.

К числу стоящих на очереди организационных проблем в области местных финансов необходимо присоединить еще вопросы, связанные с внутренней дифференциацией местных бюджетов и системой их регулирования. Хотя процесс выделения бюджетов города и села развивается довольно усиленно, он может быть завершен лишь на протяжении ближайшего пятилетия, а это выдвигает в порядок дня задачу построения такой системы финансового регулирования, которая действительно обеспечивала бы постепенное выравнивание наиболее отсталых бюджетов отдельных районов, способствуя тем самым более правильному отражению в них специфических социально-экономических особенностей. Применяемая система регулирования, повидимому, далеко не достигает указанной цели, о чем свидетельствует хотя бы такой разительный пример, как одинаковый

почти удельный вес расходов на сельское хозяйство в районах резко выраженного земледельческого типа и в районах типично промышленного характера. Однако, запроектировать на ряд лет вперед возможную передвижку бюджетного рубля от города к деревне или обратно, необходимое изменение во внутренней структуре бюджетов отдельных районов, не имея перед собой определенных очертаний развернутого экономического районирования страны и не покушаясь на пересмотр союзного законодательства в области местных финансов, нам представляется совершенно невозможным. Считая отсутствие этого разреза проектировки весьма существенным пробелом, мы имеем в виду все же, по возможности, восполнить его при дальнейшей разработке перспективного плана.

Совершенно необходимо особо подчеркнуть ту хозяйственную среду, в которой развиваются современные местные бюджеты и специфическое различие ее взаимозависимости с последними, в условиях советского государства, что целиком оправдывает, с нашей точки зрения, самую идею построения перспективной ориентировки в области местных финансов, несмотря на столь условный ее характер. В отличие от дореволюционных земско-городских бюджетов, советский местный бюджет, являясь органическим продолжением всей системы государственных финансов, опирается на обобществленные в основном элементы местного хозяйства, включенными по различным линиям в общую систему планирования народного хозяйства. Это совершенно исключает возможность существования частных перспективных планов, не увязанных со всей системой перспективного планирования, тем более, что местное хозяйство и бюджет в целом представляют собой весьма крупный материальный фактор в народном хозяйстве страны, ценностное выражение которого исчисляется многими миллиардами рублей.

Более правильное и обоснованное построение перспективного плана местных финансов должно было бы опираться, в первую очередь, на перспективные планы отдельных отраслей местного хозяйства. Эти элементы, к сожалению, как мы уже отмечали, почти совершенно отсутствовали при разработке нашей проектировки, что не могло не отразиться отрицательным образом на более углубленном рассмотрении ряда крупнейших проблем в области местного хозяйства и бюджета. Соответственно общей методологии построения всей пятилетки, в настоящей проектировке находят свое отражение два варианта: отправной и оптимальный. Цифровое выражение доходной части этих двух вариантов построено по методу реального исчисления местного бюджета, без учета всех оборотных и условно оборотных статей. Внутренняя группировка расходной части произведена по функциональному признаку, что дает возможность правильно проследить основные линии развития производительных и непроизводительных затрат местных бюджетов в предстоящем пятилетии (управленческих, эксплуатационных и капитальных).

II

Оценка динамики и перспектив развития местного бюджета приводит к тому выводу, что в ближайший к нам ряд лет темпы его нарастания будут находиться на несколько повышенном уровне в сравнении с темпами роста государственного бюджета. Это утверждение находит свое объяснение, во-первых, в непрерывном росте экономики местного хозяйства и в продолжающемся его восстановлении, во-вторых, в значительном форсировании капитальных вложений в местное хозяйство и, в-третьих, в продолжающемся на протяжении проектируемого пятилетия благоприятном для мест действия нового закона о местных финансах.

Такой общей установке противопоставляется некоторыми специалистами иная точка зрения, берущая под сомнение нашу оценку и характеристику восстановительного процесса в местном хозяйстве. По их мнению, уже к 1926/27 году можно констатировать полный учет и охват элементов местного хозяйства, что предопределяет в основном и завершение восстановительного процесса в нем. Отсюда делается вывод, что в ближайшие годы мы вступаем в полосу резко замедленных темпов нарастания местных бюджетов, тем более, что на их взгляд более интенсивное использование местных неналоговых источников вряд ли реально осуществимо. Если стать на такую точку зрения, то получается, что местному бюджету предстоит опираться, преимущественно, на налоговую базу.

Можно ли с такого рода установкой подходит к проектировке перспектив развития местных бюджетов? Мы ее решительно отвергаем, ибо сама действительность выправляет нас здесь в совершенно обратную сторону. Действительный темп роста местных бюджетов за истекший 1926/27 год (+25%) заметно опережает как первоначальные скромные предположения НКФ (+14—15%), так и более оптимистические расчеты Госплана (+20%). Можно предполагать, что то же самое будет иметь место и в текущем году, который уже сейчас существенно выправлен против предположений контрольных цифр и первоначального варианта пятилетки: вместо 2.025 млн. руб. вероятный баланс местных бюджетов составит около 2.200 млн. руб., что означает против первоначально предположенного роста в 12,5% увеличение на 20—22%.

Действительность несколько опережает наши плановые прогнозы. Как она выправит нас в ближайшем пятилетии, сказать трудно, но во всяком случае, боязнь у составителей перспективной ориентировки в области местных бюджетов заключается скорее в недооценке возможных темпов, нежели в переоценке их. Мы хотели бы также отвести и ту точку зрения, что так как действительность выправляет нас, главным образом, по линии налоговых доходов, то это не может, видите ли, служить аргументом в пользу более широкой проектировки неналоговых доходов местных бюджетов.

тов. Во-первых, совершенно очевидно, что налоги есть производная величина от хозяйственной деятельности и свидетельствуют тем самым о ее непрерывно расширяющемся объеме, и, во-вторых, искусственное задержание кривой развития неналоговых статей будет находиться в прямом противоречии с возрастающими хозяйственными потребностями мест, которые из года в год поглощают много сотен миллионов рублей.

Можно ли всерьез представить такое положение вещей, что государство будет на протяжении ряда лет затрачивать крупного масштаба капитальные вложения в народное хозяйство, не ожидая от него каких-либо возмещений в известные сроки? Такое положение совершенно немыслимо, в особенности применительно к местному хозяйству, где самые объекты вложения в достаточной мере рентабельны и строительство их рассчитано на сравнительно короткие сроки. За последние три года в основные капиталы местного хозяйства влило только по линии местного бюджета около 600 млн. руб., при чем особо характерно здесь то, что за все годы доля затрат, падающих на капитальный ремонт и восстановление, находится на неизменном уровне ($\frac{2}{3}$), в то время как общая масса капитальных вложений во всем народном хозяйстве резко перемещается в сторону нового строительства, которое к началу текущего года достигло, примерно, около $\frac{2}{3}$ в общей массе капитальных вложений страны. Это, с одной стороны, несомненно свидетельствует о затянувшемся восстановлении основных капиталов местного хозяйства, а с другой — не могло не сказаться на повышении всего уровня местного хозяйства, хотя учет степени эффективности этих вложений и совершенно отсутствует. Нельзя пройти мимо и такого обстоятельства, что продукция местной планируемой промышленности по данным сводного промфинплана ВСНХ Союза составит в текущем году 3.632 млн. руб., что дает против прошлого года рост на 37,4%¹ при увеличении всей республиканской промышленности на 20,6% и союзной — на 19,6%¹. Вместе с тем, нельзя признать законченным и самый процесс охвата всего огромного, распыленного имущества местных советов, в котором отсутствуют и по настоящее время достаточно налаженные учет и инвентаризация.

Было бы в то же время неосновательным думать, что при определении исходных моментов проектировки приходилось считаться с какой-либо особо чрезмерной напряженностью местного бюджета. Практика сельского самообложения показывает, что эта напряженность весьма относительна: в прошлом году сельское самообложение дало дополнительно на развитие культурных и хозяйственных мероприятий деревни сумму порядка 100 млн. руб., а в текущем году эта цифра повысится, вероятно, до 150 млн. руб.

¹ См. Л. Сабсович, „Экон. Жизнь“, № 37 за 1928 г.

В силу отмеченных выше причин составители предлагаемой проектировки отвергли позицию резко замедляющейся кривой развития местных бюджетов и исходили, таким образом, из презумпции более плавной кривой, которая в оптимальном варианте находит свое наибольшее выражение (см. табл. на след. стр.).

За предшествующее трехлетие темп нарастания государственного бюджета — брутто выразился в 74,8%¹, а по местному бюджету в 78,7%¹, т.е. оба бюджета развивались почти на одинаковом уровне и лишь с некоторым превышением на стороне последнего. Та же, примерно, картина наблюдается и при сравнении по методу нетто-бюджета, принимая в данном случае доходы госбюджета за вычетом транспорта и связи.

В отношении же проектируемого пятилетия наблюдается несколько иная тенденция: в то время как госбюджет возрастает по отправному варианту на 50,4%¹, а по оптимальному на 60,6%¹, кривая развития местного бюджета проходит на заметно повышенном уровне, показывая соответственно по двум вариантам прирост за пятилетие на 75,7%¹ и 81,7%¹. Реальное же выражение прироста местного бюджета по оптовому индексу, учитывая проектируемое его снижение, будет значительно выше. Чрезвычайно показательно также для оценки перспектив местного бюджета по сравнению с динамикой госбюджета то обстоятельство, что в ближайшее пятилетие рост госбюджета запроектирован на значительно пониженном уровне против достигнутых темпов предшествующего восстановительного трехлетия. В то же время совершенно иная тенденция намечается в области местных бюджетов, проектируемый рост которых за пятилетие находится почти на одинаковом уровне с темпами восстановительного трехлетия. Это объясняется далеко еще не исчерпанными возможностями местного хозяйства и бюджета, особенно при сопоставлении намечаемых темпов нарастания по группам налоговых и неналоговых источников.

Против необыкновенно бурного роста для местных бюджетов налоговых доходов за предшествующее трехлетие (на 115,4%¹), что объясняется, главным образом, действием в 1926/27 г. нового закона, увеличение этой группы доходов за пятилетие по отправному варианту резко замедляется и падает до 44,3%¹ при одновременном снижении удельного веса с 46,9%¹ в 1926/27 г. до 38,5%¹ в 1931/32 г. Одновременно, заметно форсируется в предстоящее пятилетие группа неналоговых доходов, рост которой намечается 112,6%¹ против 62,8%¹ за прошлые три года, при чем наиболее быстро разворачивается кривая собственных местных неналоговых доходов, возрастая на 121,6%¹, в том числе доходы от коммунального хозяйства растут на 117%¹. Если учесть при этом сравнительно невысокий темп роста местных неналоговых доходов за прошлое трехлетие

¹ См. статью А. Гордина в этом же номере, стр. 79.

Доходы местного бюджета СССР на 1927/28—1931/32 гг.
(В млн. руб.)

	По исполнению		1926/27 г. по вероятн. исполнен.	0/0 роста 1926/27 г. к 1924/25 г.	Удельный вес 1926/27 г.	Отправной вариант			Оптимальный вариант		
	1924/25 г.	1925/26 г.				1931/32 г.	0/0 роста к 1926/27 г.	Удель- ный вес	1931/32 г.	0/0 роста к 1926/27 г.	Удель- ный вес
I. Налоговые доходы											
1. Налоги местные	250,3	362,9	470,0	87,8	26,1	719,0	53,0	22,7	765,0	62,8	23,4
В том числе:											
а) надбавки к госналогам .	179,2	271,4	365,0	103,7	20,3	551,0	51,0	17,4	590,0	61,6	18,0
б) местные налоги	71,1	91,5	105,0	47,7	5,8	168,0	60,0	5,3	175,0	66,7	5,4
2. Отчисления от госналогов .	142,0	169,7	375,0	164,1	20,8	500,0	33,3	15,8	535,0	33,3	16,4
Итого налоговых доходов . .	392,3	532,6	845,0	115,4	46,9	1219,0	44,3	38,5	1300,0	53,8	39,8
II. Неналоговые доходы											
1. Неналогов. доходы местн. .	364,9	473,1	565,0	54,8	31,4	1252,0	121,6	39,6	1260,0	123,0	38,5
В том числе доходы от комм. хозяйства	317,9	396,5	470,0	47,8	26,1	1020,0	117,0	32,2	1020,0	117,0	31,2
2. Отчисления от гос. ненал. доходов	43,5	83,9	100,0	129,9	5,6	162,0	62,0	5,1	180,0	80,0	5,5
Итого неналоговых доходов .	408,4	557,0	665,0	62,8	37,0	1414,0	112,6	44,7	1440,0	116,5	44,0
III. Субвенционный фонд	64,0	105,3	38,2	— 40,3	2,1	22,0	— 42,4	0,7	22,0	— 42,4	0,7
IV. Разные доходы	142,9	244,1	252,0	76,3	14,0	508,0	101,6	16,1	508,0	101,6	15,5
Всего местных доходов	1007,6	1439,0	1800,2	78,7	100,0	3163,0	75,7	100,0	3270,0	81,7	100,0

в 84,5), течение которого казалось бы эти доходы должны были наиболее интенсивно возрасти, то должны будут отпасть сомнения на счет высоты запроектованных темпов этой линии в проектировке. Следует иметь также в виду, что проектировка ряда неналоговых доходов мест учитывает как дальнейшее вовлечение в эксплуатацию новых объектов, на базе более полного охвата элементов местного хозяйства и нового строительства, так и постепенного включения в местный бюджет—брутто всех коммунальных доходов, при чем последние исчислены с учетом необходимости некоторого понижения тарифов за коммунальные услуги и ставок арендной платы за торгово-промышленные помещения в отношении предприятий обобщественного сектора. При этом значительный средний годовой темп нарастания коммунальных доходов (на 20—22%) обуславливается общим уровнем развертывания важнейших народнохозяйственных показателей. Из числа других статей местных неналоговых доходов наиболее крупная относится к местной промышленности, отчисление от прибылей которой вместе с арендной платой за промышленные предприятия исчислены за пятилетие в размере около 420 млн. руб.

Проектировка местных неналоговых доходов не подверглась сколько-нибудь существенному изменению в оптимальном варианте. Это объясняется, по преимуществу, тем, что в оптимальном варианте дополнительному учету подвергались, главным образом, те группы доходов, которые могли бы быть увеличены в связи с учетом перехода производства на семичасовой рабочий день и других благоприятных факторов. Последнее нашло свое отражение в исчислении налоговых доходов и поступлений по линии местной промышленности; что же касается коммунальных доходов, то полное отсутствие каких-либо расчетов в этой области лишило возможности подвергать эту статью пересмотру в сторону повышения, тем более, что коммунальные предприятия почти повсеместно действуют с достаточным производственным уплотнением.

Особо необходимо остановиться на вопросе о местных займах и линии субвенционных пособий. Существующая практика займов в местных бюджетах ограничивается лишь долгосрочными ссудами, преимущественно, на нужды коммунального строительства, по системе коммунального кредита, при чем удельный вес их в бюджете за истекшее трехлетие даже снизился: с 2,2% в 1924/25 г. до 1,4% в 1926/27 г. Между тем, совершенно бесспорно, что перед местными бюджетами открываются здесь, с нашей точки зрения, некоторые перспективы. Целый ряд показателей свидетельствует о том, что в отдельных районах, начиная от села и кончая крупными городскими центрами, у населения и местных хозяйственных и общественных организаций накапливаются достаточно большие свободные средства, которые с успехом могли быть направлены на нужды культурного и хозяйственного строительства данного района, города,

села. Как довоенный опыт местных облигационных займов, так и западно-европейская практика показывают, что это один из наиболее правильных путей аккумуляции мелких распыленных накоплений, которые особенно легко направить по линии заинтересованности населения в тех или иных жизненных для данного района строительных мероприятиях. Как известно, проблема местных займов по поручению правительства находится сейчас в стадии разработки.

Общая сумма займов, запроектированная за пятилетие в местных бюджетах (проходящая по группе разных доходов), достигает цифры порядка 800 млн. руб., считая в том числе 500 млн. руб. по линии системы коммунального кредита и 300 млн. руб. местных облигационных займов. Конечно, только в зависимости от общих условий развертывания всей системы государственного кредита можно будет решать всякий раз вопрос и о местных займах, тем не менее, такая линия, казалось, бы, не только не нарушает интересов общей финансовой и кредитной политики государства, но, несомненно, способствует, в свою очередь, расширению и укреплению всей системы государственных займов.

Несколько слов о субвенционной системе. Запроектированный ряд дает резко снижающуюся кривую развития субвенционного фонда. Надо сказать, что и внутри Бюджетно-Финансовой секции существуют на сей счет две точки зрения. Одна из них, отраженная в настоящей проектировке и исходящая из факта повышенной кривой роста местных бюджетов, считает, что самая система субвенирования, при существующих взаимоотношениях между местным и государственным бюджетом и в сложившемся виде постепенно изживает себя. Другая точка зрения полагает, что субвенционная система и в ближайший ряд лет должна сохраниться и служить в руках централизованного бюджета необходимым рычагом подтягивания хозяйственных и культурных мероприятий в наиболее отсталых и экономически маломощных районах. Назначения по субвенциям текущего года (52 млн. руб.) показывают, что удержаться на протяжении пятилетия в рамках запроектированной кривой вряд ли удастся, но, во всяком случае, этот вопрос по существу не нашел еще своего окончательного и правильного выражения, а в ближайшем будущем предстоит лишь изучение эффективности системы субвенирования в местном хозяйстве.

Как же вырисовываются для ближайшего пятилетия в свете указанных выше моментов линии развертывания основных доходных групп местных бюджетов отдельных союзных республик (см. табл. на стр. 129).

Оговаривая крайнюю условность проектировки развития различных доходных групп местных бюджетов в отдельных союзных республиках, тем более, что мы вынуждены были пользоваться данными за 1926/27 г. по назначению, мы несколько не сомневаемся одновременно в правильности общих линий темпов нарастания.

Доходы местных бюджетов союзных республик на 1927/28 — 1931/32 гг.
(Отправной вариант в млн. рублей)

Республики	Налоговые			Неналоговые			Прочие			Итого доходов		
	1926/27 г.	1931/32 г.	% роста	1926/27 г.	1931/32 г.	% роста	1926/27 г.	1931/32 г.	% роста	1926/27 г.	1931/32 г.	% роста
РСФСР	545,2	895,0	64,2	519,7	1.046,0	101,3	146,9	315,0	114,4	1.211,8	2.256,0	86,2
УССР	150,7	224,0	48,6	160,5	267,0	66,4	43,1	109,0	152,9	354,3	600,0	69,3
БССР	18,6	25,0	34,4	15,7	21,0	33,8	5,2	10,0	92,3	39,5	56,0	41,8
ЗСФСР	27,1	37,0	36,5	30,0	42,0	40,0	23,0	61,0	65,2	80,0	140,0	74,8
УзбССР	25,5	31,0	21,6	12,6	31,0	146,0	4,7	28,0	495,7	42,8	90,0	110,3
ТуркССР	5,0	7,0	40,0	3,1	7,0	125,0	1,9	7,0	268,4	10,0	21,0	110,0
Всего по СССР	772,1	1219,0	57,9	741,6	1.414,0	90,7	224,8	530,0	135,8	1.738,5	3.163,0	81,9

Наибольшее отставание показывает БССР, что выдвигает задачу особенно тщательно и углубленно подойти к анализу ее перспектив в области местного хозяйства при дальнейшей проработке настоящей проектировки. В Закавказских и Средне-Азиатских республиках можно ожидать достаточно развернутого поступательного движения, в особенности в последних, на территории которых отсутствовали дореволюционные земско-городские бюджеты и где отставший процесс организационного завершения местного хозяйства и бюджета будет продолжаться и в ближайшие годы.

III

Общая масса средств за пятилетие, поступающая в распоряжение местных советов в своем абсолютном выражении достигает цифры порядка 12.876 млн. руб. по отправному варианту и 13.244 млн. руб. по оптимальному. Нужно ли говорить о той мере исключительной осторожности, которую необходимо проявить при перераспределении этой огромной массы средств между отдельными отраслями местного хозяйства, в полном соответствии при этом с теми общими предпосылками хозяйственной и финансовой политики государства, которые положены в основу проектировки всей пятилетки. Финансовое выражение расходного плана нашей проектировки, произведенное в общем на основе бездефицитности и баланса, подчинено следующим четырем главнейшим целевым установкам: 1) систематическое сжатие всех непроизводительных расходов, в частности, снижение стоимости управленческого аппарата, применительно к директиве правительства, учтенной в контрольных цифрах Госплана на текущий год; 2) обеспечение дальнейшего усиленного роста ассигнований на социально-культурное строительство как по линии развертывания сети социально-культурных учреждений, так и за счет повы-

шения их качественного обслуживания; 3) форсирование капитальных вложений в местное хозяйство и 4) образование на местах внутренних бюджетных резервов в денежной и натуральной формах для целей обороноспособности, хозяйственного маневрирования и на случай стихийных бедствий (недороды и т. д.). Движение расходного плана местных бюджетов на протяжении пятилетия представляется в следующем виде (см. табл. на стр. 131).

Доля управленческих расходов, включающих все административные затраты местного бюджета, снижается с 21,3% в 1926/27 г. до 12,2% в 1931/32 г., т. е. почти в два раза. Вместе с тем, при почти полной стабилизации всей группы управленческих расходов, внутреннее движение двух линий запроецировано неодинаково: в то время как расходы „по управлению“ показывают — 3,1%, расходы по „суду и охране общественного порядка“ намечены с ростом на 9,1%. На самом же деле запроецирован также некоторый рост расходов и по группе „управление“, что будет видно при сравнении с 1927/28 г., на который выпало проведение специальной директивы правительства о сокращении административных расходов, сниженных в текущем году по той же группе до 370 млн. руб. Необходимость небольшого повышения в течение пятилетия этих расходов (на 3,8%) диктуется намечаемым общим ростом объема местного хозяйства, дальнейшим раскрупнением сельсоветов, укреплением аппаратов горсоветов и необходимостью подтягивания зарплаты отстающих категорий работников низового административного аппарата. Рост социально-культурных расходов намечается за пятилетие несколько выше темпа нарастания всего бюджета в целях усиленного финансирования мероприятий, связанных с проведением планов всеобщего начального обучения, школьного и больничного строительства, мероприятий по борьбе с безработицей и т. д. Общая сумма ассигнований на социально-культурные мероприятия за пять лет достигает цифры порядка 4.900 млн. руб. по отправному варианту и 5.180 млн. руб. по оптимальному, при чем доля этих расходов в отправном варианте поднимается с 35,7% в 1926/27 г. до 39,4% в 1931/32 г. Из общей суммы затрат на социально-культурные нужны около 600 млн. руб. падает на расширение и новое строительство школьно-больничного фонда.

Наиболее быстро возрастают расходы по финансированию народного хозяйства, доля которых в бюджете отправного варианта повышается с 15,1% в 1926/27 г. до 21,2% в 1931/32 г. Общая сумма финансирования народного хозяйства по местному бюджету за пятилетие запроецирована в размере 2.633 млн. руб. По сравнению с 1926/27 г. расходы по финансированию увеличиваются к концу пятилетия почти в 2,5 раза. Из всей суммы финансирования на расширение и восстановление основных капиталов коммунального хозяйства падает свыше 950 млн. руб., жилищного строительства — около 650 млн. руб., местной промышл. — 400 млн. руб., на дорожное строительство — около 500 млн. руб. и на сельское хозяйство свыше 130 млн. руб.

Расходы местного бюджета СССР на 1927/28—1931/32 гг.
(В млн. руб.)

(В млн. руб.)

	1924/25 г.	1925/26 г.	1926/27 г.	0/0 роста 1926/27 г. к 1924/25 г.	Удельный вес	Отправной вариант			Оптимальный вариант		
						1931/32 г.	0/0 роста к 1926/27 г.	Удельный вес	1931/32 г.	0/0 роста к 1926/27 г.	Удельный вес
I. Расходы по управлению											
1. Управление	175,3	247,4	272,5	55,4	15,2	264,0	— 3,1	8,4	—	—	—
2. Суд и охрана обществ. порядка	73,9	101,0	110,0	48,8	6,1	120,0	9,1	3,8	—	—	—
Итого расходов по управлению	249,2	348,4	382,5	53,5	21,3	384,0	0,4	12,2	374,0	— 2,2	11,4
II. Соц.-культурн. расходы											
1. Народное образование	221,6	315,3	418,0	88,6	23,2	800,0	91,4	25,3	—	—	—
2. Народное здравоохранение	107,2	147,4	192,4	79,5	10,7	375,0	94,9	11,9	—	—	—
3. Социальное обеспечение	13,3	19,1	31,5	136,8	1,8	71,0	125,4	2,2	—	—	—
Итого соц.-культурн. расходов	342,1	481,8	641,9	87,7	35,7	1.246,0	94,1	39,4	1.300,0	102,5	39,8
III. Опер.-хоз. и эксплуат. расходы											
1. Коммунальное хозяйство	177,1	212,9	275,5	55,6	15,3	584,0	112,0	18,5	—	—	—
2. Сел.-хоз. мероприятия	20,5	31,9	45,7	122,9	2,5	85,0	86,0	2,7	—	—	—
Итого опер.-хоз. и эксплуат. расходы	197,6	244,8	321,2	62,5	17,8	669,0	108,3	21,2	705,0	119,4	21,6
IV. Финансирование народного хозяйства	60,2	149,9	272,5	352,7	15,1	671,0	146,2	21,2	691,0	153,6	21,1
V. Разные расходы	119,2	155,1	142,4	19,5	7,9	148,0	3,9	4,6	148,0	3,9	4,5
Всего местных расходов	968,3	1.380,0	1.760,5	81,8	97,8	3.118,0	77,1	98,6	3.218,0	82,7	98,4
Превышение доходов над расходами и бюджетные резервы	39,3	59,0	40,0	1,8	2,2	45,0	12,5	1,4	52,0	30,0	1,6
Б а л а н с	1.007,6	1.439,0	1.800,0	78,6	100,0	3.163,0	75,7	100,0	3.270,0	81,7	103,0

Проектировка суммы финансирования коммунального строительства основана на следующих расчетах: а) коммунальные предприятия оборачиваются в бюджете, как правило, в одинаковой сумме по доходам и расходам; б) эксплуатационные расходы по коммунальному хозяйству намечены с некоторым снижением за счет рационализации; в) из общей суммы коммунальных доходов за пятилетие в 3.880 млн. руб. сальдо в пользу бюджета составляет сумму порядка 500 млн. руб., что дает заметное снижение общего процента изъятия из коммунальных доходов. Однако, изымаемые 500 млн. руб. в значительной мере возвращаются по линии финансирования жилищного строительства. Таким образом, все коммунальные доходы местного бюджета поглощаются почти целиком расходами по коммунальным предприятиям, благоустройству, жилищному строительству и другими элементами коммунального хозяйства. Те же основания приняты при учете взаимоотношений местного бюджета с местной промышленностью. Сальдо в пользу местного бюджета за счет доходов местной промышленности к концу пятилетия сводится к незначительной величине, так как 420 млн. руб. доходов за пятилетие от местной промышленности противостоят 400 млн. руб., намечаемым по ее финансированию.

Высокий ряд финансирования дорожного строительства построен с учетом передачи всего налога с транспортных грузов в дорожные фонды, что в 1927/28 г. почти удваивает общую сумму ассигнований на дорожное строительство, а в дальнейшем удерживает этот ряд на довольно высоком уровне. Наконец, значительное увеличение суммы финансирования капитальных вложений в сельское хозяйство объясняется громадными потребностями последнего (в области землеустройства, мелиорации и т. д.) и необычайно низкими ассигнованиями на эту цель, имевшими место в предшествующие годы. Но при этом необходимо иметь в виду, что вся сумма расходов в местных бюджетах по сельскому хозяйству, включая разные с.х. мероприятия (агросеть, ветеринария и т. д.) и содержание местного земуправления достигает за пятилетие суммы порядка свыше 500 млн. руб.

Вся масса капитальных вложений, включая ассигнования на школьное, больничное, административное и прочее строительство проходящее по соответствующему разделу бюджета сверх группы „финансирование“, составляет за пятилетие 1927/28—1931/32 гг. свыше 3 млрд. руб., что дает, примерно, около 25% всей суммы местных расходов за проектируемое пятилетие.

Накопление резервов в местных бюджетах за пятилетие предусмотрено по отправному варианту в размере 175 млн. руб. и по оптимальному — 200 млн. руб. Создание таких резервов мы считаем необходимым для местных бюджетов и эту задачу следует особо заострить и выдвинуть в порядок дня в первую очередь на местах.

Ближайшее пятилетие должно далеко продвинуть вперед на путях социалистического строительства развитие местного хозяйства и бюджета. Целый круг насущнейших хозяйственных и культурных потребностей города и деревни, в особенности в наиболее отсталых районах нашей страны, в которых испытывается особо острая нужда в поднятии хозяйственно-культурного уровня, должен быть полностью или частично удовлетворен на протяжении грядущего пятилетия. Вместе с тем, благодаря коренному отличию принципов перераспределения народных средств в советском бюджете от капиталистического, использование этих средств намечается с максимально возможной эффективностью для дела ускорения всего хода социалистического строительства. Но можно ли из всего сказанного делать вывод об исключительном благополучии в области местных финансов? Ни в коем случае. Финансовое благополучие местных советов с точки зрения непрерывно растущих культурных и хозяйственных потребностей масс и возможности покрытия их в полном объеме — должно быть признано весьма относительным. В особенности совершенно не представляется возможным сейчас ответить на один из существеннейших вопросов наших перспектив, в какой мере намечаемые вложения в основные капиталы местного хозяйства смогут своевременно и полно обслужить районы нового промышленного строительства.

Генеральная задача предлагаемой проектировки состоит в том, чтобы на почве наличных и реально возможных к изысканию финансовых ресурсов суметь их наиболее производительно использовать с общей народнохозяйственной точки зрения, а это предполагает максимальное укрепление единства плановой воли в такой распыленной и мало изученной еще области, какой является местное хозяйство.

Настоящий прогноз перспективного развертывания местных бюджетов имеет своей целью вызвать критическую оценку основных линий, намеченных в этом важном участке народнохозяйственного плана; основной порок предлагаемой проектировки состоит, по нашему мнению, в том, что на данной стадии познания экономики районов и местного хозяйства, не представлялось возможным трактовать местный бюджет, как производный фактор экономической среды и приблизиться к методике составления единого финансового плана местного хозяйства. Разрешение этой задачи мы считаем наиболее актуальным на протяжении ближайшего года, при составлении Госпланом, на основе руководящих директив, пятилетнего плана народного хозяйства к очередному Съезду Советов.