

А. Абуляк

Местный бюджет в системе советских финансов¹

I

Одним из наиболее мощных рычагов, содействующих в эпоху переходной экономики, социальной трансформации современного общества — от смешанных форм хозяйства к интегральному коллективизму — является, несомненно, государственный бюджет. В качестве аккумулятора и перераспределителя громадных средств в сфере народного хозяйства, бюджет при помощи налоговой, тарифной и арендной политики, с одной стороны (по линии доходов), и методов финансирования — с другой (по линии расходов), может дать значительный перевес социалистическим элементам в их борьбе с капиталистическими тенденциями. Это обстоятельство осознано у нас давно и по возможности используется в интересах форсированного развития обобществленного сектора народного хозяйства и советского государства в целом.

Но охватить непосредственно своими щупальцами государственный бюджет может лишь командные позиции народнохозяйственной жизни страны — за этими пределами остается безбрежное море чрезвычайно важных функций по переделке быта широчайших масс трудового населения, по развертыванию и углублению культурной революции, по развитию потенциальных производительных сил на отдельных участках огромной территории Советского Союза. Для разрешения этих задач стратегический замысел новой экономической политики, на первых же шагах своей практической программы, вызвал к жизни в дополнение, усиление и развитие госбюджета целую систему разного калибра местных бюджетов, которыми вооружались советы для практического строительства социализма.

Из десятилетних юбилеев, недавно отпразднованных большинством советских институтов, местный бюджет насчитывает фактически лишь пять лет. Ибо прежде чем возродиться на новой советской почве, местный бюджет совсем было исчез, слившись в эпоху военного коммунизма и хозяйственного централизма с государственным бюджетом. И только накануне восстановительного периода — на рубеже 1921/22 г. — заложены были основы советской системы местных финансов. Главнейшие этапы пройденного пути, в порядке формальном и количественном — развитие правовых, организационных и объемных форм, неоднократно освещались в общей и специальной печати:² от декрета ВЦИК и СНК РСФСР, начиная с 22/VIII 1921 г., через временные переходящие нормы до общесоюзного кодификационного закона и республиканских положений о местных финансах в 1926/27 г., от случайных, неполных, полубюрократических губернских смет „местных доходов и расходов“ на протяжении 1922 г.

¹ Настоящая статья является экстрактом из подготовляемой автором к печати книги „Финансовое хозяйство местных советов Союза Социалистических Республик“.

² С. Котляревский, М. Загрядков, В. Твердохлебов, М. Леонтьев и др.

до многих тысяч настоящих бюджетов, автономно проводимых волостными, а во многих местах и сельскими советами, от 300, примерно, млн. руб. в 1922/23 г. до 2.200 млн. руб. в 1927/28 г., — такова внешняя картина проделанной эволюции.

Что же представляет собой местный бюджет и каковы основные тенденции его развития? Нет нужды останавливаться на теоретическом определении этого института с точки зрения государственного, административного и финансового прав. В условиях политического и экономического строя советских республик формальная сторона вопроса — „о центре и местах“, „о природе суверенного государства“ и подчиненных „местных органов самоуправления“, о преимуществах „органической“, „общественной“ или „государственной“ теории самоуправления — теряет свою принципиальную значимость и актуальность. В самом деле, весь политический и социальный уклад нашей страны, как он сложился в результате истекшего десятилетия, покоится на формуле „вся власть советам“ или „вся власть на местах“. Верховная государственная власть олицетворяется съездами тех же местных советов и их центральным исполнительным комитетом. В сущности говоря, советское государство и его местные органы по идее являются одновременно политической и экономической ассоциацией трудящихся.

Поэтому все традиционные трактовки предмета и существа местных финансов в старых трудах Ад. Вагнера, Рейценштейна, Рихарда фон-Кауфмана и др. не приложимы к местному бюджету СССР. Не вполне четки также и определения новейших исследователей наших местных финансов. Так, например, проф. В. Твердохлебов говорит в своей последней книге, что „местными финансами называются финансы местных органов самоуправления, противопоставляемых центральному органам государственной власти и непосредственно подчиненным им местным органам управления“.¹ Высказываясь за государственную теорию самоуправления для всех стран вообще, В. Твердохлебов так и не дает ясного ответа на вопрос: что такое советские местные финансы.

Еще проще — пожалуй совсем упрощенно — но не более ясно формулирует предмет местных финансов проф. С. Котляревский: „Местный бюджет — это бюджет различных местных единиц — областных, губернских, уездных, волостных, городских, окружных и районных“.² Вот и все. Это напоминает, к примеру, определение государственного бюджета, как „бюджета государства“... Другие попытки вскрыть природу советской системы местных финансов (проф. Загрядков, М. Смирнов, Э. Понтович и др.) также не отвечают, по нашему мнению, социально-экономической концепции финансовой системы Советского Союза в целом. Таким образом, местный бюджет СССР, повидимому, не укладывается в общепринятые рамки финансового права капиталистических государств, а является по существу своеобразной и новой категорией — его можно квалифицировать как органическое продолжение государственных финансов, как множественный финансовый план, примыкающий к госбюджету и дополняющий его. И не случайно ст. I действующего положения о местных финансах гласит: „Местные финансы составляют часть единой системы финансов Союза ССР и состоят в непосредственном ведении местных советов и их исполнительных комитетов“. В этой формулировке заключается отличительный признак советского местного бюджета от других.

¹ В. Н. Твердохлебов, Местные финансы, 2 изд. 1927 г., стр. 5.

² Проф. С. Котляревский, „Бюджет и местные финансы“, изд. „Экон. Жизнь“, 1926 г.

В самом деле, ЦИК Союза ССР является, в конечном счете, исполнительным органом всех местных советов, от сельского до республиканского и областного, следовательно, внутреннее единство финансового хозяйства мест и центра есть органическое свойство, хотя формально, технически и организационно местный бюджет не сливается с государственным в одном балансе. Можно провести некоторую аналогию между нашим местным бюджетом и хозрасчетными предприятиями: подобно тому как государственные промышленные предприятия группируются по отраслевому признаку в объединения — тресты, которые выделяются в условно самостоятельные хозяйствующие субъекты, — местные советы по территориальному признаку переведены как бы на свой баланс в виде автономного бюджета. В основе обоих явлений лежит одна из глубоких идей новой экономической политики — децентрализация управления внутри огромного государственного сектора народного хозяйства, что наряду с широким кооперированием трудовых масс и развернутым профсоюзным движением должно вести к построению социализма на всей территории огромной страны.

При таком понимании природы советской системы местных финансов правильно будет считать наш местный бюджет категорией последовательно социалистического и государственного порядка.

Ограничиваясь изложенными общими воззрениями, перейдем к оценке роли и значения местного бюджета в общей финансовой системе Союза, а также к характеристике его структуры, содержания, эволюции и важнейших проблем.

II

Когда говорят о шестимиллиардном государственном бюджете на 1927/28 г., то при этом обыкновенно упускают из виду необходимую поправку, что из этих 6 млрд. руб. около 600 млн. руб. передается в порядке отчислений, субвенций и дотаций местным бюджетам. Таким образом, госбюджет (как таковой) измеряется брутто лишь суммой, примерно, в 5.400 млн. руб. Если же из последней суммы вычесть эксплуатационные расходы по НКПС и НКПиТ, то в распоряжении госбюджета останется сумма в 3.873,4 млн. руб. для удовлетворения всей совокупности нужд общегосударственного и республиканского характера. Но можно идти дальше в этом направлении и отбросить расходы на оборону, и тогда для нашего экономического, культурного и социального строительства госбюджет будет располагать еще меньшей суммой.

Чем измеряется по аналогии финансовый рычаг местных советов в целом по Союзу на тот же 1927/28 г.? По данным контрольных цифр Госплана СССР, все местные доходы исчислены на текущий год в сумме 2.025 млн. руб. После того как были составлены и опубликованы эти цифры, выявилось значительное усиление прямых налогов, большая часть которых автоматически попадает в местный бюджет, а также наметился ряд других факторов, повышающих первоначальные исчисления. Предварительный пересчет показывает, что в настоящий момент можно исчислить баланс местных бюджетов в 1927/28 г. в размере около 2.200 млн. руб. Исключив из этой суммы стоимость эксплуатации местных имуществ и предприятий, проводимых брутто через бюджет, получим цифру порядка 1.800 млн. руб., которыми местные советы могут маневрировать в области экономического и культурного строительства. Таким образом, против 3.000 млн. руб., которые госбюджет условно (в смысле свободы маневрирования и перераспределения) предоставляет в распоряжение центральных общесоюзных и республиканских органов для осуществления

своей программы социально-экономической политики,¹ местные советы в текущем году могут финансировать свои хозяйственные и культурные планы при помощи собственных бюджетных средств в сумме около 1.800 млн. руб. Другими словами, при грубом сопоставлении силу финансово-бюджетных рычагов местных и центральных органов Советского Союза можно выразить отношением 3:5. А это дает количественное представление о высоком удельном весе местного бюджета в деле финансирования хозяйственно-культурного строительства страны.

Еще разительнее сопоставление местного бюджета не со всем единым государственным бюджетом, а только с республиканской его частью. Расходы всех республиканских бюджетов - нетто составляют в текущем году около 900 млн. руб. против 1.800 млн. руб., находящихся, как указано выше, в распоряжении местного бюджета, т.е. финансовые ресурсы мест, примерно, вдвое больше республиканских. По отдельным республикам соотношения представляются в следующем виде:

	Бюджет-нетто	Республ.	Местн. ²	Разница в пользу местного бюджета
РСФСР	583	1.200	617	
УССР	151,5	400	+248,5	
БССР	37,8	42	+ 4,2	
ЗСФСР	66,3	88	+ 21,7	
УзбССР	46,7	58	+ 11,3	
ТуркССР	18,0	12	- 6,0	
По Союзу	903,3	1.800	+896,7	

Приведенные данные характеризуют количественное преобладание местных средств над республиканскими, за исключением Туркменистана, местный бюджет которого в 1 1/2 раза слабее республиканского.

Наиболее резко выражено финансовое преобладание местного бюджета на Украине, которая, повидимому, финансирует подавляющую часть своих экономических и культурных мероприятий через укрепленные бюджеты округов. В России местный бюджет почти вдвое больше республиканского, но здесь сказывается давление двух столичных центров, которые поглощают около 1/3 местных средств. По БССР местные средства незначительно превышают республиканские, так как последние выполняют зачастую функции местного характера. В Закавказской федерации местный бюджет формально значительно превышает республиканский, но это происходит почти целиком за счет крупнейших дотаций из государственных средств (субвенция). По Узбекистану местный бюджет действительно сильнее республиканского процентов на 25, что объясняется большой напряженностью местных нужд. Что касается Туркменистана, то его местный бюджет отстает от республиканского не столько вследствие слабости первого, сколько по причине сравнительной гипертрофии второго: так, душевая квота местных средств там почти достигает в текущем году средней по Союзу 12 руб., в то время как душевая квота республиканских средств почти в три раза выше средне-союзной — 17,0 руб. против 6,05 руб.

Таким образом, не входя здесь в оценку взаимоотношений местного бюджета с государственным по существу мы должны констатировать, что в системе финансовых рычагов планирования местный бюджет

¹ Мы оставляем в стороне кредитную систему и др. источники планового финансирования.

² Данные предварительные, так как свода утвержденных местных бюджетов к моменту печатания статьи еще не имелось.

должен занимать по своему удельному весу далеко не второстепенное место. Более того, значение планового стержня особенно применено в настоящее время именно к местному бюджету, который действует в сфере весьма слабо изученного, многообразного, мозаичного, чрезвычайно пестрого, не имеющего до сих пор общесоюзного организационного центра местного хозяйства. Здесь по аналогии полностью приложима характеристика, данная в свое время тов. Г. М. Кржижановским госбюджету, как организующему плановую работу стержню.

„Надо откровенно признать, — говорит он, — что бюджетная работа НКФ (и того же Госплана) долгое время была как-раз такой стержневой работой. Именно таким путем создавалось единство в многообразном типе плановой работы.“¹ Эта характеристика, относящаяся к пройденному этапу в отношении централизованной части государственного хозяйства, сохраняет и теперь свою силу в области местного хозяйства, элементы которого сцепляются между собой внутри и увязываются со всем государственным сектором преимущественно через систему бюджетных планов местных советов. По мере усиления и роста познавательного охвата материального содержания отраслей местного хозяйства, последнее будет непосредственно включаться систематически в орбиту всех видов планирования (контрольные цифры, перспективные и генеральные планы).

Но уже теперь совершенно очевидно, что необходимо установить плановую связь между государственными и местными финансами Советского Союза. В самом деле, нет почти ни одной отрасли государственного или народного хозяйства, которая в той или иной форме, в большей или меньшей степени не затрагивала бы интересов местного бюджета и не находила бы известного в нем отражения, точно также все без исключения нужды мест близко воспринимаются органами центральной власти, как общегосударственные: вопросы управления, культуры, благоустройства, экономики, развития производительных сил, капиталонакопления и даже обороны в самом широком смысле слова одинаково по существу важны для государственного и местного бюджета. Не даром в одном из меморандумов секретариата Лиги Наций по вопросу о размерах военного бюджета Союза ССР, повидимому с целью подтверждения легенды о „красном“ милитаризме, приводится многозначительная справка, будто официальные данные Народного комиссариата финансов о расходах на оборону по госбюджету сильно преуменьшены, так как-де в скрытом виде через местный бюджет проводятся дополнительные крупные суммы на военные нужды.² Эта вымышленная история, не имеющая под собой никакой почвы, так как местные бюджеты обременены заботами культурного и экономического строительства, тем не менее свидетельствует о том, что финансовые специалисты Лиги Наций плохо знают наши финансы, но прекрасно понимают социальную природу Советов, которые в случае военной опасности, несомненно, присоединят все свои материальные, финансовые и другие ресурсы для усиления обороноспособности страны.

Бесспорно, однако, что с точки зрения советского мировоззрения нельзя трактовать проблемы местного бюджета изолированно от государственного, и наоборот. В противном случае невозможно получить исчерпывающую цельную картину о состоянии и развитии финансового хозяйства Союза. Но если это так, то не приходится доказывать, что плановые начала присущи в одинаковой степени и государственному

и местному бюджету. Более того, можно утверждать, что планирование госбюджета без учета местного страдало бы большой неполнотой и могло бы вызвать целый ряд ошибок и невязок в практических мероприятиях центральных органов.

Возьмем для примера область налоговой политики. Система прямых налогов планируется, естественно, в центре; но в действительности большая часть поступлений от прямых налогов передается в местный бюджет. Следовательно, подводить более или менее твердые основания при обложении сельского хозяйства, промышленности и торговли можно лишь при достаточном исследовании состояния местных финансов. Ведь по сути дела сельскохозяйственных и промысловый налоги уже в настоящее время являются преимущественно местными. В частности, промналог в государственном бюджете отражается только наполовину, так как надбавки к нему в размере 100% проводятся лишь через местный бюджет. В меньшей степени это относится к подоходному налогу.

Но даже в отношении доходных источников чисто местного характера абсолютно необходимо плановое воздействие в общесоюзных и республиканских рамках: сюда относятся вопросы коммунальных тарифов, жилищной и арендной платы в связи с амортизацией, восстановлением и расширением основных капиталов при соблюдении принципов социальной политики и т. д.

Другой пример можно взять из области местных расходов: вся совокупность массовых мероприятий, имеющих величайшее значение для советской экономики и культуры в целом, как всеобщее обучение, народная медицина, агрономия и т. п., проходит почти целиком через местный бюджет. Можно было бы значительно продолжить аргументацию неразрывного внутреннего единства между государственным и местным бюджетами и по всем направлениям сметной номенклатуры, но и сказанного достаточно для осознания неизбежности усиления централизованного планирования всей совокупности социально-экономических явлений, охватываемых бюджетной системой советов в целом, при одновременном дальнейшем развитии процесса децентрализации управления.

Весьма высокий удельный вес местных бюджетов в единой финансовой системе Союза становится вполне понятным, если учесть широкие функции и необъятные потребности советов, как органов социалистического строительства.

В дореволюционное время земские и городские бюджеты в результате полувекowego развития все же были несравненно слабее наших современных бюджетов и составляли в совокупности, примерно, 650—700 млн. руб. на 1914 г. в пределах СССР, или около 20% в отношении царского имперского бюджета того времени с поправками на отошедшие области.

Если по государственному бюджету и другим отраслям государственного хозяйства сопоставление с довоенными данными весьма условно и часто мало показательно, то, сохраняя эту оговорку в отношении местных финансов, все же можно отметить, что за пять лет своего развития, советский местный бюджет далеко оставил позади довоенные земско-городские сметы. Исчисляя общую массу местных средств по Союзу на текущий год приблизительно в 2.200 млн. руб., можно сказать, что наш местный бюджет в настоящее время превышает довоенный с учетом товарного индекса, примерно, в два раза. Это обстоятельство указывает на то, что местное хозяйство в настоящее время несравненно шире, полнее и глубже охватывает жизнь широких трудовых масс населения, чем земско-городское, что объясняется самой природой нашего общественного и государственного строя: советы

¹ „Проблемы планирования“, изд. „План. Хоз.“, 1926 г., стр. 13.

² Société des Nations, Dépenses budgétaires pour la Défense nationale, Genève, Septembre 1923. P. 93.

на местах являются одновременно полномочными представителями центральной власти и органами общественного самоуправления. А коллективные нужды трудового населения — сельского и городского — неисчислимы, и все финансовые источники страны привлекаются, по возможности, к их удовлетворению. При этом характерно указать, что единый государственный бюджет в текущем году, при значительном темпе роста (16,5%¹), все же в реальных рублях едва достигнет 110% довоенных размеров. Если, наконец, сравнить темпы развития местного и государственного бюджета за последнее трехлетие, то и здесь обнаружится форсированный рост первого:

Местный бюджет	Государств. бюджет ²
Прирост в %/о	
1925/26 г.	42,8 33,1
1926/27 г.	30,5 28,9
1927/28 г.	19,8 16,5

Отсюда возникает проблема плановой увязки поступательного движения местного и государственного бюджета в общей финансовой системе в свете единой народнохозяйственной концепции.

Нужно констатировать, что до самого последнего времени вопросы местных финансов в общеплановой работе всесоюзного характера привлекались лишь спорадически и разрозненно. Не трудно понять причины этого: многообразие и разнокалиберность финансового хозяйства местных советов, чрезвычайная многочисленность субъектов местных финансов, экономико-географическая и национально-бытовая пестрота отдельных бюджетных участков, затянувшийся процесс административной и хозяйственной децентрализации, запаздывание в экономическом районировании страны, наконец, общее препятствие для успешного развития плановой работы — крайне неудовлетворительное состояние статистики и отчетности в СССР, — все это в невероятной степени осложняет и затрудняет возможности научных обобщений, социально-экономических прогнозов и установления основных лимитов в области местных финансов.

Для иллюстрации высказанного положения приведем только один штрих: еще и теперь, в 1928 г., в нашем распоряжении нет самых элементарных и первичных данных о точном количестве и размере дифференцированных бюджетных единиц, т.е. неизвестно, сколько городов, волостей, районов и т.д. имеют в действительности свои самостоятельные бюджеты. Все усилия добыть эти сведения через НКФ оказались тщетными. Только в этом году ЦСУ ставит в своей программе сплошной учет бюджетных единиц. При таких условиях степень изученности и познания децентрализованного сектора государственного хозяйства вообще и финансового в частности оставляет желать многого. Но если в контрольных цифрах Госплана на 1925/26 г. — первом документе, кладущем начало системе планирования — местный бюджет, как таковой, совершенно отсутствует, то несмотря на скудость материалов оказалось необходимым и возможным включение совокупности местных финансов в систему контрольных цифр народного хозяйства на 1926/27 г., конечно, в суммарной, неразвернутой пока форме.

Само собой разумеется, что это было первой весьма условной и осторожной попыткой планового охвата одного из труднейших и ответственных участков нашего обобществленного сектора — финансо-

вого хозяйства местных советов. При этом необходимо отметить, что 1926/27 г. явился для местных финансов в значительной мере переломным, так как в этом году начал свое действие новый закон, который должен был приносить местному бюджету автоматически добавочные крупные средства путем увеличения процента отчисления от государственных налогов и доходов (главным образом, с.х. налог, промналог и лесной доход).

На основе анализа взаимоотношений между государственным и местным бюджетами, а также учета необходимости расширения доходной базы республиканских бюджетов и общей напряженности финансовой системы, Госплан СССР пришел к выводу, „что должны быть приняты меры к обеспечению общесоюзной части бюджета, на которой лежат ответственные задачи (финансирование народного хозяйства, оборона страны, уплата долгов и т.д.), и к обеспечению более гармонического сочетания приростов государственной и местной части единой финансовой системы Союза“ (см. „Контрольные цифры нар. хоз. на 1926/27 г.“, стр. 94).

Исходя из нового закона, контрольные цифры на 1926/27 г. определили вероятный размер местных средств по Союзу на 1926/27 г. в сумме около 1.700 млн. руб. Эта сумма, которая в свое время вызвала большие сомнения и резкую критику, особенно со стороны НКФ Союза, в действительности, даже оказалось превзойденной процентов на 10, так как по данным предварительной отчетности доходы местного бюджета составили в прошлом году 1.878 млн. руб.

Таким образом, первый общесоюзный плановый прогноз в области местных финансов, несмотря на громадные трудности, оказался более или менее близким к действительности. Дальнейший шаг в этом направлении, после первого опыта составления контрольных цифр, сделан был в опубликованных материалах по пятилетнему плану народного хозяйства, где дана первоначальная ориентировка намечающегося развертывания местных бюджетов на период 1927/28 — 1931/32 гг.¹ В этой работе не следует искать точности цифровых исчислений, в ней необходимо проверить правильность схваченных тенденций и заложенных директив, внутреннее равновесие и соответствие общему темпу роста экономики и культуры страны. В дальнейшем, безусловно, придется включить также сферу местных финансов и местного хозяйства в широкие рамки генплана, по мере познавательного охвата процессов децентрализованного сектора государственного хозяйства. Все это свидетельствует о том, что фронт плановой работы становится все шире и шире, захватывая постепенно новые участки социалистического строительства.

III

Каковы центральные, наиболее актуальные проблемы, стоящие ныне перед местным бюджетом в аспекте единого народнохозяйственного плана? Ответ на этот вопрос следует искать в плоскости генеральных линий экономической, культурной и социальной политики советской системы.

В области экономики общей задачей является максимальное финансовое содействие развитию производительных сил данной местности применительно к особенностям хозяйственных районов и на основе общесоюзного разделения труда. Разрешение этой задачи упирается, правда, в проблему экономического районирования, которая имеет колоссальное

¹ Ст. М. И. Боголепова, „Экон. Жизнь“, № 56 от 6 марта с. г.

² Без отчислений и пособий местам.

¹ См. статью А. Б. Маймина, „План. Хоз.“, № 3 за 1928 г.

значение для рациональной структуры системы местных бюджетов. Некоторые теоретики местных финансов недооценивают всей важности построения местного бюджета, по выражению проф. В. Твердохлебова, на „прочном экономико-географическом базисе“. Последний, высказывая целый ряд правильных соображений о необходимости считаться при районировании с некоторыми моментами не экономического порядка (национальный состав населения, культурные условия и т. п.), приходит к совершенно неправильному выводу, что „большинство задач, лежащих на местных органах, имеют очень слабое отношение к географии данной местности; таковы народное образование, народное здоровье, охрана порядка (полиция),¹ социальное обеспечение, организация соответствующих учреждений, характер их деятельности одинаков для всякой местности. Лишь экономические функции, как, например, дорожное дело, содействие земледелию и промышленности, электрификация находятся в тесной зависимости от рельефа местности, почвы, климата, водных сил и т. д. Но перечисленные виды хозяйственной деятельности играют меньшую роль в жизни и бюджетах местных органов, чем народное здоровье, образование и т. д.“² Такая точка зрения в условиях советской действительности, разумеется совершенно несостоятельна: экономические функции местных советов чрезвычайно обширны, можно сказать грандиозны, не в пример нашим дореволюционным земствам и городам и даже коммунальным органам Зап. Европы и Америки. Имущественные фонды советов по Союзу, включая жилищное хозяйство и местную промышленность, измеряются по грубому подсчету суммой порядка 12 млн. руб. Общая сумма хозяйственно-производственных расходов составила в местном бюджете за прошлый год не менее 600 млн. руб., или около $\frac{1}{3}$ всех средств, а капитальные затраты не менее 350 млн. руб. В текущем году эти цифры значительно возрастут. Говорить после этого о приниженной роли хозяйственной деятельности в местном бюджете и на этом основании оспаривать идею экономического, а не географического районирования можно только при значительном игнорировании советской действительности и планового начала.

Лучший ответ противникам районирования дал Г. М. Кржижановский в своей речи на первом Съезде президиумов Госплана СССР и госпланов союзных республик: „Можно с разных точек зрения оценивать проблему экономического районирования, по разному относиться к этой проблеме. Но что она теснейшим образом связана с задачами проведения в жизнь планового начала, что она дает наибольшие гарантии избежать в этом деле бюрократических уклонов,— в этом не приходится сомневаться“. Поэтому совершенно бесспорно, что индустриализация страны может успешно совершаться лишь при усиленном финансировании местным бюджетом сопутствующих и тесно примыкающих отраслей — коммунального хозяйства, жилищного и дорожного строительства, местной промышленности и т. д. При этом местный бюджет должен отражать правильно динамику хозяйственных процессов своего района, чего в настоящее время не наблюдается. Так, если сопоставить относительный удельный вес местных бюджетов к валовой продукции сельского хозяйства и промышленности по данным контрольных цифр районов, то нельзя найти закономерности и правильной зависимости между этими сопряженными величинами. Это иллюстрируется следующей табличкой:

¹ Очевидно, речь идет о районировании вне времени и пространства или вне СССР.

² В. Н. Твердохлебов, „Местные финансы“, издание НКВД РСФСР, 1927 г., стр. 8—9.

Примерные соотношения между местным бюджетом и экономикой районов

Союзные республики и районы	Валовая продукция 1926/27 г. в млн. руб.	Доход-брутто мест. бюдж. 1926/27 г. в тыс. руб.	Процентное отношение к валовой продукции
РСФСР			
Центр.-Землед.	991,5	62.545,0	6,3
Центр.-Промышл.	7.648,6	438.157,8	5,7
Сев.-Западн.	2.324,6	167.676,6	7,2
Крым	142,2	17.717,0	12,4
ДВК	1.436,1	25.336,5	1,7
УССР	5.573,9	352.303,9	6,3
ЗСФСР	980,7	80.078,2	8,2
УзбССР	656,1	39.571,4	6,1
ТуркССР	137,8	9.953,7	7,2
БССР	774,7	34.770,2	4,4

В области культуры перед местным бюджетом встают не менее важные задачи. На ряду с воспроизводством квалифицированной рабочей силы, через местный бюджет осуществляется, главным образом, строительство нового быта, введение всеобщего обучения и ликвидация неграмотности, создание массовой медицинской сети, обслуживание широких крестьянских масс агрикультурными мероприятиями и т. д. На всю эту группу мероприятий уже в истекшем бюджетном году затрачено местных средств свыше 750 млн. руб., или больше 40% всех расходов. В текущем году соответствующие ассигнования вырастут не менее, чем на 20% против предыдущего года. Особенно много средств уделяется „третьему фронту“: по данным предварительной отчетности в прошлом году затрачено по местному бюджету на народное образование около 450 млн. руб., т. е. почти 25% всех расходов. Итак, культурный фронт, неразрывно связанный с индустриализацией страны, в значительной мере зависит от состояния и планомерного развития местных бюджетов.

Основные капиталы благоустройства и культуры, сами по себе мизерные по сравнению с необъятными потребностями населения, накоплены почти исключительно в городах, вернее в крупнейших центрах. Условия жизни и уровень благосостояния трудящихся масс города и деревни служат зачастую причиной болезненных миграционных процессов, жилищных и продовольственных затруднений, известной общественной разобщенности и других отрицательных явлений.

Задача сближения города и деревни, неизбежно сопутствующая социалистической индустриализации Советского Союза, лежит в значительной мере на местном бюджете. Вот как характеризует Фридрих Энгельс эту крупнейшую проблему современности: „Устранение противоположности между городом и деревней, следовательно, не только возможно, оно стало прямой необходимостью для самого промышленного производства, как и для производства сельскохозяйственного и сверх того необходимо в интересах общественной гигиены. Только путем слияния города и деревни можно устранить нынешнее отравление воздуха, воды и почвы и только при этом условии хилые массы городского населения сумеют добиться такого положения, при котором их отбросы будут служить в качестве удобрения для производства растений, вместо того, чтобы порождать между ними болезни“.¹

И далее Энгельс указывает, что условием уничтожения резкого разделения города и деревни является возможно более равномерное распределение крупной промышленности по всей стране. „Цивилизация, — говорит он, — оставила нам, конечно, в лице крупных городов наследие, избавиться от которого будет стоить много времени и усилий. Но с ним

¹ Фридрих Энгельс, Анти-Дюринг, „Моск. Рабочий“, 1924 г., стр. 333—336.

необходимо покончить, и это будет сделано, хотя бы это был очень продолжительный процесс. Революционные элементы, которым предстоит устранить старое разделение труда, вместе с отделением города от деревни, и преобразовать все производство, содержатся уже в зачаточном состоянии в условиях производства современной крупной индустрии и встречают препятствия для своего дальнейшего развития лишь в нынешнем капиталистическом способе производства". Для советского хозяйства уже открывается возможность — и этому призван всемерно содействовать местный бюджет — постепенного изживания этой опасной диспропорции и переброски системы мостов между городом и деревней.

Значение сферы местного хозяйства в деле сближения трудящихся города и деревни было также подчеркнуто В. И. Лениным в брошюре „Государство и революция“: „Коммунальное устройство привело бы сельских производителей под духовное руководство главных городов каждой области и обеспечило бы там, в лице городских рабочих, естественных представителей их интересов“. Отсюда вытекает вся важность распределения местных средств между городом и деревней. По данным предварительной отчетности в прошлом году средний расход на душу городского населения по всем городским бюджетам составлял около 30 руб., а по волостным и районным около 3,5 руб. Этот разрыв, питаемый, несомненно, глубокими причинами, даже при грубом сопоставлении, диктует необходимость планового воздействия на взаимоотношения города и деревни в местном бюджете. Но и внутри деревни местный бюджет является сильным рычагом социальной политики. Достаточно указать на задачу вовлечения средств земельных обществ в сферу местного бюджета, на финансовые мероприятия по содействию кооперированию и коллективизации индивидуалистического мелкого производства — сельскохозяйственного и кустарно-ремесленного. В этом отношении можно констатировать весьма слабую деятельность местного бюджета, который выделяет лишь ничтожные средства для указанных целей. Наконец, следует отметить необходимость более активного проявления местного бюджета в деле борьбы с безработицей в городе, с аграрным перенаселением в деревне. Ненормально положение, когда по местному бюджету всего Союза ССР намечено по имеющимся данным ассигнований на борьбу с безработицей, являющейся в значительной мере явлением местным, что-то около 11—12 млн. руб. на текущий год. На фонды бедноты в деревне отпускается вряд ли более 2 млн. руб., а борьба с перенаселением, независимо от его характера, совсем не находит отражения в местном бюджете.

Но тут, естественно, возникает весьма острая для местного бюджета проблема о финансовых источниках и ресурсах для разрешения перечисленных выше задач. Эта тема требует глубокого анализа финансового хозяйства местных советов и может быть всесторонне освещена в самостоятельной статье, так как центр тяжести этого больного и решающего вопроса лежит не столько в общем балансе местных средств и в средних статистических показателях по Союзу в целом, сколько в дифференцированном подходе к отдельным республикам, экономическим районам и даже губерниям и округам. Среди громадного количества бюджетных единиц, разбросанных в пестрых экономико-географических условиях, имеются чрезвычайно разнообразные нюансы финансовой мощности от 1,2 млн. руб. по Мурманской губ. до 300 с лишним млн. руб., по Московской губ. в 1926/27 г. Найти оптимальную систему регулирования, отвечающую общей социально-экономической политике, является одной из очередных задач планирования.