

УДК 94(470.51)''192'':336.1(045)

*О.Г. Клёцкина***СТАНОВЛЕНИЕ СИСТЕМЫ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ В РСФСР В НАЧАЛЕ 1920-х ГОДОВ
(НА МАТЕРИАЛАХ ФИНАНСОВОГО ОТДЕЛА ВОТСКОЙ АВТОНОМНОЙ ОБЛАСТИ)**

В статье рассматривается процесс создания местных бюджетов в период новой экономической политики на основе архивных документов финансового отдела Вотской Автономной Области (ВАО). Исследование раскрывает роль Совнаркома и ВЦИК в реализации бюджетной реформы. Выявлено влияние кадрового потенциала губерний и областей на процесс формирования уездных, городских и волостных бюджетов. Статья содержит описание порядка составления ориентировочных годовых и квартальных бюджетов, подготовки финансовой отчётности. Особое внимание обращается на структуру расходов и доходов местных бюджетов, особенности взаимоотношений местных исполкомов с Наркоматом финансов по вопросам финансирования дефицитов местных бюджетов; делается вывод о соответствии межбюджетных отношений первой половины 1920-х гг. принципам демократического централизма, составлявшим основу политического развития РСФСР.

Ключевые слова: местные бюджеты, расходы местных бюджетов, доходы местных бюджетов, сметы, сводки, дефицит бюджета, исполком.

На завершающем этапе гражданской войны в РСФСР первостепенную значимость получили задачи укрепления Советской государственности, организационную основу которой составляли Советы рабочих, красноармейских и крестьянских депутатов. Модель взаимодействия Советов всех уровней нашла отражение в рукописи В. И. Ленина «О демократизме и социалистическом характере Советской власти», написанной в первой половине 1918 г. Лидер большевиков утверждал, что «демократизм Советской власти и её социалистический характер выражается в том, что верховной государственной властью являются Советы..., что местные Советы свободно объединяются, на началах демократического централизма, в единую, федеральным союзом скреплённую, общегосударственную Советскую власть Российской Советской республики...» [2, с. 481]. Отказ от политики «военного коммунизма» и переход к новой экономической политике, осуществлённые в РСФСР в марте 1921 г., актуализировали поиск форм взаимодействия центральных и местных органов государственной власти, наилучшим образом отвечавших федеративному государственному устройству России и принципам демократического централизма. Одним из результатов государственного строительства, осуществлявшегося параллельно с разработкой и реализацией основных мероприятий нэпа, явилось создание местных бюджетов. Следует отметить, что проблема становления системы местных бюджетов в РСФСР в начале 1920-х гг., несмотря на наличие серьёзных исследований по вопросам деятельности местных Советов, сущности и содержания финансовой реформы периода нэпа, не является досконально изученной. И. В. Караваева и И. В. Архипкин в очерке «Формирование органов местного самоуправления и их финансовой базы в годы нэпа» в обобщённом виде охарактеризовали процесс создания местных бюджетов и обозначили важную предпосылку бюджетной реформы, констатируя, что «децентрализация всего хозяйственного управления с переходом к нэпу потребовала децентрализации и в бюджетной системе» [1, с. 375].

Цель статьи — выявление основных составляющих бюджетной реформы, осуществлённой в РСФСР в начале 1920-х гг. Исследование опирается на документы архивного фонда финансового отдела Удмуртского облисполкома Советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов, находящегося на хранении в Центральном государственном архиве Удмуртской Республики. Архивный фонд облфинотдела содержит входящие, исходящие и внутренние документы: декреты, постановления ВЦИК и СНК; циркуляры, инструкции, доклады, телеграммы Наркомфина; отчёты, распорядительные документы, бюджетные сводки, справки, объяснительные записки финансового отдела ВАО; ходатайства, протоколы и выписки из протоколов коллегиальных органов, например, плановой комиссии Областного экономического совещания, учреждённого при облисполкоме Советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов ВАО. Имеющаяся источниковая база позволяет исследовать деятельность ВЦИК, СНК, НКФ по созданию местного уровня бюджетной системы, выявить специфику функционирования местных бюджетов в границах ВАО, а также раскрыть особенности межбюджетных отношений в РСФСР.

В 1921 г. ВЦИК и СНК взяли курс на формирование финансовой самостоятельности местных Советов, предполагающий обособление от уровня общегосударственного бюджета второго уровня бюджетной системы, состоящего из местных бюджетов. От новой бюджетной системы ожидали получить эффект, работающий на упрочнение финансового положения Советской республики [5. Ф. Р-234. Оп. 1. Д. 50. Л. 1]. Большая ответственность за ход бюджетной реформы возлагалась на Наркомфин, которому предстояло разработать план финансов на 1922 г., содержащий, во-первых, оценку платежеспособности планируемых к выпуску новых бумажных денег; во-вторых, опись всех источников доходов общегосударственного бюджета в стоимостном выражении [5. Ф. Р-234. Оп. 1. Д. 2. Л. 10]. Механизм создания местных бюджетов предусматривал две процедуры: выделение из состава общегосударственных расходов перечня расходных обязательств, передающихся на местный уровень, и закрепление за местными бюджетами доходных источников, необходимых для покрытия установленных расходов.

В связи с формированием местного уровня бюджетной системы губернским (областным) исполкомам запрещалось включать в расходы по общегосударственному бюджету такие текущие затраты, как: 1) отопление, освещение и содержание в чистоте и порядке больниц, школ, помещений, занятых учреждениями общественного призрения; 2) организация работ по санитарии и благоустройству городов и сёл; 3) содержание в исправности шоссейных и грунтовых дорог местного значения; 4) учреждение, эксплуатация коммунальных предприятий и содержание муниципального имущества; 5) поддержание деятельности органов местного управления [5. Ф. Р-234. Оп. 1. Д. 25. Л. 16]. Перечисленные расходы надлежало покрывать за счёт отчислений от государственного промыслового налога, надбавок к нему, местных налогов и сборов, а также доходов от деятельности коммунальных предприятий и использования муниципального имущества.

Структура местных бюджетов конкретной губернии определялась не только особенностями административно-территориального деления, но и наличием подготовленных кадров, способных вести самостоятельное финансовое делопроизводство в масштабах города, уезда, волости. В ВАО были образованы областной бюджет, бюджет областного центра — города Ижевска, уездные бюджеты по числу уездов области. В соответствии с декретом ВЦИК от 8 декабря 1921 г. ВАО была разделена на 5 уездов. Ижевский уезд состоял из 14 волостей, Глазовский — 19, Можгинский — 14, Дебёсский — 12, Селгинский — 11 [4, с. 32]. Волости бюджетной самостоятельности не получили из-за неподготовленности уездных и волостных исполкомов к сметной работе [5. Ф. Р-234. Оп. 1. Д. 50. Л. 1].

1922 г. стал отправной точкой для начала двух бюджетных периодов: на первые 9 месяцев календарного года пришёлся один бюджетный год, а с 1 октября начался другой бюджетный год продолжительностью в 12 месяцев¹. Согласно инструкции Финансовой комиссии, утверждённой постановлением СНК от 5 ноября 1921 г., расчёты по приходным и расходным сметам на первые 9 месяцев 1922 г. проводились в золотых довоенных рублях 1913 г. По оценкам советских финансистов, средняя покупательная способность золотого довоенного рубля была выше средней покупательной способности советского рубля в 60 тыс. раз. Поэтому стоимость планируемых государственных закупок для нужд советских учреждений и предприятий в довоенных рублях исчислялась делением средней рыночной цены товара в советских рублях на 60 тыс. Средняя рыночная цена в совзнаках рассчитывалась по состоянию на 1 ноября 1921 г. или за октябрь 1921 г. [5. Ф. Р-234. Оп. 1. Д. 2. Л. 18]. Ориентировочные сметы местных доходов и расходов на 1922–1923 бюджетный год составлялись в советских рублях образца 1922 г., а все расчёты проводились по средним рыночным ценам за последнюю неделю июля 1922 г. [5. Ф. Р-234. Оп. 1. Д. 41. Л. 27]. В связи с выпуском в обращение новых денежных знаков образца 1923 г., покупательная способность которых была в 100 раз выше денежных знаков образца 1922 г., всё счетоводство государственных учреждений и предприятий с 1 января 1923 г. было переведено на дензнаки образца 1923 г. [5. Ф. Р-234. Оп. 1. Д. 100. Л. 79].

Подготовка сметных работ на местах представляла собой распределение расходных обязательств между административно-территориальными единицами губернии (области) по перечню местных расходов, составленному НКФ по соглашению с заинтересованными наркоматами. Перечень местных расходов, утверждённый постановлением Президиума ВЦИК и СНК от 10 декабря 1921 г., содержал расходные полномочия общегосударственного управления, передающиеся на места в частичном объёме по таким направлениям, как содержание общеадминистративных учреждений, народ-

¹ Крайние даты бюджетного года (с 1 октября по 30 сентября следующего календарного года) были обусловлены особенностями сельскохозяйственного цикла.

ное просвещение, народное здравоохранение, Наркомат земледелия [5. Ф. Р-234. Оп. 1. Д. 41. Л. 14, 16]. Субсидиарная ответственность местных органов власти по указанным направлениям государственного управления обозначалась в сметах словосочетанием «из расходов». Полностью за местным бюджетом закрепили расходы по коммунальному хозяйству. Разделы перечня местных расходов подразделялись на особые статьи. Например, раздел «Расходы коммунального (местного) хозяйства» включал 5 статей; а именно: расходы по содержанию органов коммунального (местного) хозяйства; коммунальных зданий; по благоустройству населённых пунктов и содержанию коммунальных предприятий и хозяйств; по мероприятиям, направленным к улучшению санитарных условий, и расходы по содержанию санитарного надзора; расходы по противопожарной охране республики [5. Ф. Р-234. Оп. 1. Д. 41. Л. 18–19]. Широкий спектр расходных обязательств местных бюджетов возник вследствие стремления большевиков воплотить в жизнь теоретические представления о социалистическом самоуправлении. Общественная значимость этой целевой установки предопределила расширение перечня местных расходов в последующие годы. В августе 1922 г. расходы для местных нужд были дополнены расходами по транспорту, ВСНХ, Наркомюсту, Наркомсобесу, Наркомату по военным делам [5. Ф. Р-234. Оп. 1. Д. 41. Л. 59–61]. В феврале 1923 г. местным органам власти передали полномочия по содержанию милиции, учебно-педагогического персонала школ первой ступени, обслуживающего персонала детских домов и садов, очагов и колоний [5. Ф. Р-234. Оп. 1. Д. 37. Л. 17].

Из-за острейшего дефицита бюджетных средств местные исполкомы планировали расходы, руководствуясь соображениями о неотложной необходимости предстоящих затрат, что позволяло исключать из смет иные расходы. В первую половину 1920-х гг. безотлагательными расходами для местных бюджетов признавались ассигнования на расквартирование войск в размерах, обеспечивающих наём; содержание воинских помещений в чистоте и надлежащее их освещение, водоснабжение, а также содержание учреждений народного образования и просвещения, милиции, камер народных судей и исправительных учреждений губернских, областных, уездных, волостных исполкомов и сельсоветов [5. Ф. Р-234. Оп. 1. Д. 41. Л. 29]. Сравнительный анализ структуры примерных расходов, установленных финотделом ВАО на 1922 г. по областному центру и области, показал, что основные неотложные расходы возлагались на областной бюджет, тогда как за бюджетом Ижевска закреплялись только коммунальные расходы [5. Ф. Р-234. Оп. 1. Д. 50. Л. 1–2]. Размеры бюджетных ассигнований по неотложным расходам рассчитывались на местах по спущенным сверху нормативам с учётом доходности всех источников пополнения местных бюджетов [5. Ф. Р-234. Оп. 1. Д. 41. Л. 29]. Расходные обязательства областного бюджета ВАО на 1922–1923 бюджетный год составляли 5 249 083 руб. образца 1923 г. [5. Ф. Р-234. Оп. 1. Д. 50. Л. 185].

Городские, уездные исполкомы включали в сметы доходов не имеющую определённого назначения свободную наличность, ожидаемые от использования муниципального имущества и деятельности коммунальных предприятий доходы. Если за счёт указанных доходов не представлялось возможным покрыть всю совокупность неотложных расходов местного бюджета, то в этом случае в губернский (областной) исполком направлялись соображения о целесообразности введения местных налогов [5. Ф. Р-234. Оп. 1. Д. 2. Л. 11; Д. 41. Л. 14]. Постановлением от 10 декабря 1921 г. «О местных бюджетах» ВЦИК и СНК предоставили местным Советам относительную самостоятельность в вопросах местного налогообложения, регламентировав только виды местных налогов и предельные ставки по ним. Губернские (областные) исполкомы совместно с учредившими их съездами Советов принимали решения о структуре местных налогов, размерах налоговых ставок путём установления факта наличия налогооблагаемой базы и оценки платежеспособности выявленных налогоплательщиков. Съезд Советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов ВАО не вводил отдельные виды местных налогов по причине отсутствия сопряжённых с ними объектов налогообложения. В то же время утверждённые съездом Советов местные налоги взимались на территории области по максимальным ставкам [5. Ф. Р-234. Оп. 1. Д. 34. Л. 73]. Для поддержания доверия населения к местным органам власти политика в области местных налогов проводилась на территории РСФСР сообразно с требованиями об уравнительности и равномерности налогообложения. В структуре доходов годовых бюджетов губерний и областей Урала местные налоги и сборы занимали 2–4 место по уровню доходности [5. Ф. Р-234. Оп. 1. Д. 50. Л. 127].

Бюджетный процесс, осуществлявшийся на местном уровне, предполагал ежегодную подготовку сводок 4 видов. Уездные сводки отражали доходы и расходы волостей, уездных городов. Губернская (областная) сводка содержала сметы городов, финансовые документы которых утверждались

губернским (областным) исполкомом, и сметы уездов. Для сопоставления уровней бюджетной обеспеченности однопорядковых административно-территориальных единиц губернии (области) воедино сводились сметы волостей, уездов и городских поселений, за исключением губернского (областного) города. Общая сводка содержала всю совокупность смет, в том числе смету губернского (областного) административного центра [5. Ф. Р-234. Оп. 1. Д. 41. Л. 15, 27]. Финотделом ВАО разрабатывались уездные сводки, областная сводка и общая сводка.

Содержащаяся в сводках аналитическая информация помогала губернским (областным) съездам Советов принимать взвешенные решения по предложениям губернских (областных) исполкомов о размерах процентных надбавок к прямым государственным налогам, видах местных налогов и сборов, порядке распределения доходных источников между бюджетами разного уровня. На основе постановлений губернских (областных) съездов Советов о местных налогах губ-, облісполкомы либо принимали решения о необходимости доработки проектов городских, уездных, волостных смет в соответствующих исполкомах, либо сами вносили изменения и исправления в сметы, после чего направляли их на утверждение. Сметы доходов и расходов губернских (областных) исполкомов, горисполкомов губернских (областных) городов утверждались на заседаниях губернских (областных) съездов Советов, где до сведения депутатов доводилось содержание заключений губернских (областных) экономических совещаний.

В условиях планирования и коллегиального утверждения бюджетных расходов остро стоял вопрос покрытия непредвиденных безотлагательных нужд, неизбежно появляющихся в повседневной деятельности местных исполкомов. СНК, признавая невозможность установления всеобъемлющего реестра местных нужд, 22 августа 1921 г. издал декрет «О местных денежных средствах», предписывающий формирование в структуре годовой сметы губернского (областного) исполкома особого фонда, предназначенного «для производства необходимых непредвиденных расходов местного значения» в размере 5 % от совокупности сметных расходов по всем сметам губернии (области) [5. Ф. Р-234. Оп. 1. Д. 41. Л. 16, 26]. Губернским и областным исполкомам пришлось учиться распределять планируемые к поступлению налоговые и неналоговые доходы так, чтобы бюджеты уездов и городов были сформированы без дефицита, а в структуре губернского (областного) бюджета был образован запасной (резервный) фонд. Из-за сложности поставленной задачи Центр разрешил местным исполкомам понижать норматив, применяемый для исчисления особого запасного фонда, до 2 % [5. Ф. Р-234. Оп. 1. Д. 41. Л. 28]. Анализ протоколов заседаний Президиума облисполкома ВАО показал, что средства запасного фонда направлялись на погашение задолженности по заработной плате перед сотрудниками милиции, работниками судебных органов и учреждений народного просвещения [5. Ф. Р-234. Оп. 1. Д. 52. Л. 99].

16 ноября 1922 г. ВЦИК и СНК приняли постановление «О перечне доходов, передаваемых местам», согласующееся с теоретическими представлениями о самостоятельности местных бюджетов. К собственным доходам местных бюджетов в РСФСР отнесли источники бюджетных средств, доходность от которых непосредственно зависела от эффективности использования имущества, закреплённого за местным уровнем государственного управления, и результативности предпринимательской деятельности местных органов власти. Инициаторы финансовой реформы рассчитывали, что в условиях нэпа значительную долю в структуре доходов местных бюджетов будет составлять прибыль коммунальных предприятий, переданных в ведение коммунальных отделов. К коммунальным предприятиям городских поселений отнесли городской транспорт, водопровод, электрические станции. Однако развитая коммунальная инфраструктура существовала не всюду. Например, в Ижевске водопровод обслуживал небольшую часть города и по состоянию на 1925 г. не отвечал санитарным требованиям (потребителям поставлялась вода из пруда без какой-либо очистки) [5. Ф. Р-176. Оп. 1. Д. 23. Л. 10]. Не был развит и городской транспорт. Проект строительства трамвая в Ижевске был утверждён СНК РСФСР только в 1935 г. [5. Ф. Р-176. Оп. 1. Д. 77. Л. 21]. Следовательно, в тех муниципалитетах, где коммунальная инфраструктура практически отсутствовала, доходность местных бюджетов от деятельности предприятий коммунальной инфраструктуры была низкой.

Вместе с предприятиями коммунальной инфраструктуры на местный уровень передавались государственные предприятия, не находившиеся на общегосударственном финансировании и не входившие в общегосударственные промышленные объединения, переведённые на хозрасчёт. В результате осуществлённого разграничения статус местных предприятий получили бойни, хладобойни, предприятия по переработке молока, мукомольные и крупяные предприятия, рыболовные предприятия, переправы с парами и лодками и не связанные с обработкой земли сельскохозяйственные

предприятия. Зачислению в местные бюджеты подлежали доходы подведомственных губсовнархозам промышленных объединений и трестов, перечисленных под литерой «В» в изданном ВСНХ списке трестов и объединений. В фискальных интересах право предоставления платных услуг получили учреждения, находившиеся на местном финансировании, в том числе учебно-показательные мастерские [5. Ф. Р-234. Оп. 1. Д. 41. Л. 166].

Таким образом, деятельность Центра по стимулированию предпринимательской деятельности местных органов власти является существенным признаком бюджетной политики Советского государства в период нэпа. Наркомфин предписывал местным органам власти повышать доходность местных предприятий «до таких пределов, чтобы предприятия эти не только покрывали своими доходами расходы по их содержанию и эксплуатации, но давали местному бюджету ресурсы на выполнение неотложных расходов, отнесённых на местные средства» [5. Ф. Р-234. Оп. 1. Д. 41. Л. 109]. В действительности, как следует из опубликованного в 1930 г. труда И. И. Рейнгольда «Финансовая политика нэпа: от развёрстки и монополии к обложению», доходы от деятельности местных предприятий играли ничтожную роль. Платные услуги в 1922 г. не обеспечивали местным предприятиям высокого уровня рентабельности, так как «размер тарифов и ставок при переводе совзнаков в золото был настолько низок сравнительно с довоенным, что осуждал эти предприятия на дефицитность и дальнейшее проедание своих капиталов» [3, с. 51].

Наряду с переводом на платную основу услуг местных предприятий Советская власть стремилась обеспечить доходность местных бюджетов введением земельной ренты, установлением арендной платы за пользование муниципализированными строениями, эксплуатации дорожных сооружений и дорог местного значения, сдачей в аренду местных промышленных, сельскохозяйственных, транспортных, торговых, комиссионных предприятий [5. Ф. Р-234. Оп. 1. Д. 41. Л. 166].

Уникальная черта рассматриваемого исторического периода — отсутствие частной собственности на землю. В пределах городских поселений частная собственность на все участки земли была ликвидирована декретом ВЦИК от 20 августа 1918 г. В условиях введения государством запрета на куплю-продажу земли существовало право на получение земельного участка, расположенного в границах города, в пользование на правах аренды или застройки, распространяющееся как на физические, так и на юридические лица частной и государственной форм собственности. Срок аренды усадебных участков с деревянными постройками составлял 20 лет, а с каменными — 49 лет.

В Ижевске арендная плата за пользование городскими усадебными участками устанавливалась горсоветом на 5-летний период. Платежи за аренду усадебного участка вносились по полугодиям (до первого октября, до первого апреля). Размеры ставок арендной платы за квадратную сажень земли определялись в зависимости от классового состава арендаторов, характера использования земли, назначения и типа построек, процентного отношения площади застройки к площади земельного участка и места его расположения [5. Ф. Р-234. Оп. 1. Д. 353. Л. 8, 4]. Применявшаяся в Ижевске система дифференциации арендных ставок отвечала выдвинутым НКВД требованиям об индивидуализации арендной платы и исчислении её размера по методике расчёта земельной ренты, позволявшей учитывать местонахождение земельного участка, его природные качества, вид и масштаб эксплуатации участка арендатором [5. Ф. Р-234. Оп. 1. Д. 353. Л. 8]. На пользователей усадебными участками, кроме обязательств по своевременному внесению очередных платежей, возлагалась комплексная ответственность, предусматривавшая страхование строений на случай пожара, восстановление в течение года пострадавших от пожара зданий в размерах сумм страховых пособий, озеленение 10 % площади усадебного участка, содержание в исправности и чистоте прилегавшей к усадебному участку части улицы. Если арендатор не соблюдал правила пользования земельным участком, то с него взыскивался штраф в размере годовой арендной платы. Неуплата штрафа в течение двух месяцев влекла за собой возбуждение судебного иска о прекращении права аренды [5. Ф. Р-234. Оп. 1. Д. 353. Л. 4]. Таким образом, дополнительным источником доходов местного бюджета выступали административные штрафы, налагаемые местными исполкомами по факту нарушения изданных в установленном порядке обязательных постановлений [5. Ф. Р-234. Оп. 1. Д. 41. Л. 167].

В законченном виде местный бюджет должен был представлять собой общий финансовый план, разработанный на определённый период для конкретной административно-территориальной единицы, содержащий исчисление предстоящих расходов и предложения об источниках доходов и суммах, необходимых для покрытия расходов. Важнейшей целевой установкой сметных работ выступала задача формирования сбалансированного бюджета. Для её достижения местным властям предписывалось с

исчерпывающей полнотой выявлять доходные источники и строить расходную часть бюджета, изначально оценивая общую сумму ожидаемых к поступлению доходов. В условиях недостаточности доходной базы осуществлялся секвестр неприоритетных расходов. Дефицит уездных и городских бюджетов разрешалось покрывать межбюджетными трансфертами только в том случае, если бюджетные расходы нельзя было подвергнуть дальнейшему сокращению. Финансовая помощь из вышестоящего бюджета предоставлялась в виде субсидий, выделяемых из особого губернского (областного) запасного фонда, и дотаций, образуемых из излишков губернских (областных) средств. Любой способ покрытия дефицита нижестоящего бюджета требовал указания вида компенсируемых расходов.

В исключительных случаях составной частью доходов местных бюджетов выступали перераспределяемые из специального общегосударственного фонда средства. Губернские (областные) съезды Советов или расширенные заседания губернских (областных) исполкомов, при условии всестороннего и полного использования местных доходов, максимального напряжения местного налогообложения, могли направлять в НКФ ходатайства о выдаче субсидий из общегосударственного дотационного фонда для покрытия дефицитов губернских (областных) бюджетов. К таким ходатайствам прилагались ориентировочные годовые и квартальные бюджеты административно-территориальных единиц губерний (областей) с исчерпывающими сметными материалами, расчётами, объяснительными записками, дополненные отчётами об исполнении годовых и квартальных бюджетов [5. Ф. Р-234. Оп. 1. Д. 41. Л. 101].

Решение Центра о выделении межбюджетных трансфертов принималось с учётом результатов деятельности губ-, облисполкомов по реализации распоряжения о всеобъемлющем использовании источников собственных доходов. В частности, при рассмотрении ходатайств городских поселений о выделении дотаций Центр обращал особое внимание на степень использования такого источника дохода, как арендная плата за усадебную землю [5. Ф. Р-234. Оп. 1. Д. 41. Л. 83; Д. 24. Л. 49]. Такой подход пресекал иждивенческие настроения на местах. Нередко Межведомственное совещание при Наркомфине, принимая во внимание заключение эксперта, признавало, что губернский (областной) бюджет сведён с огромным дефицитом ввиду преувеличения неотложных расходов и неполного использования предусмотренных источников бюджетных доходов. В связи с этим постановления о дотациях местным бюджетам предусматривали выделение средств в урезанном объёме по сравнению с суммами, запрашиваемыми в ходатайствах, и содержали предписания о непременном сокращении отдельных расходов или устранении ошибок в финансовом учёте. Аналогичное по сути решение было принято Межведомственным совещанием в 1923 г. по ходатайству облисполкома ВАО. Россинский, выступивший экспертом от НКФ, посредством внесения поправок в финансовый учёт доходов и расходов ВАО сократил дефицит областного бюджета в 4 раза [5. Ф. Р-234. Оп. 1. Д. 50. Л. 190]. В начале 1920-х гг. порядок выстраивания межбюджетных отношений определял подход, требующий «проведения начал исключительной бережливости и строжайшей экономии в расходовании денежных средств народной казны» [5. Ф. Р-234. Оп. 1. Д. 41. Л. 15–16]. Всемерно охранять интересы казны вменялось в обязанность всем советским учреждениям, предприятиям и каждому должностному лицу.

Специфической чертой бюджетной системы РСФСР до 1924 г. было сохранение «натуральных отношений» эпохи военного коммунизма [3, с. 52], проявлявшихся в полной или частичной натурализации дотационного фонда, формируемого для конкретной губернии (области). Такой фонд создавался из продовольственных ресурсов, передаваемых дотационной губернии (области) в качестве отчислений от натуралога¹. Допускались три способа применения продовольственного фонда: потребление; использование в виде оборотных средств, отпускаемых губернскими (областными) исполкомами в счёт сметных ассигнований по местному бюджету; реализация скоропортящихся продуктов на вольном рынке. Категорически запрещалось направлять средства дотационного фонда на покрытие «нужд, предусмотренных центральным бюджетом или общегосударственным планом снабжения» [5. Ф. Р-234. Оп. 1. Д. 41. Л. 63–64].

В течение бюджетного года местные финансовые отделы на основе годовых бюджетов разрабатывали квартальные губернские (областные), уездные и городские бюджеты. При подготовке квартальных бюджетов учитывались рыночные колебания курса рубля для устранения возможного несоответствия между сметными назначениями и реальными ценами (тарифами), ожидаемыми бюджетными доходами и установленными ставками налогов, размерами арендной платы. Корректировка

¹ Натуральный характер продналога сохранялся до 1924 г.

бюджетных ассигнований производилась перед наступлением нового квартала с учётом данных статбюро о средних рыночных ценах на первое число последнего месяца текущего квартала и заработной плате по средним утверждённым ставкам за тот же месяц. Квартальные бюджеты исполнялись по кассовым расписаниям, составленным для каждого подразделения местного исполкома сроком на один или три месяца [5. Ф. Р-234. Оп. 1. Д. 41. Л. 104–105]. Распорядителям местных средств предписывалось своевременно выполнять все бюджетные обязательства, «чтобы к началу нового квартала по возможности не оставалось невыполненных расходов» [5. Ф. Р-234. Оп. 1. Д. 41. Л. 107]. Предусмотренные на квартал кредиты допускалось передвигать и между литерами бюджетной статьи, и в пределах одного и того же параграфа, но с согласия губернского (областного) отдела Рабкринина [5. Ф. Р-234. Оп. 1. Д. 24. Л. 70]. Запрет на передвижение назначенных кредитов между параграфами расходной части квартального бюджета можно было снять принятием мотивированного решения о нецелесообразности выполнения запланированного мероприятия, что позволяло направлять освободившиеся средства на финансирование другого расходного обязательства, в том числе внепланового [5. Ф. Р-234. Оп. 1. Д. 41. Л. 107]. Для местных финансовых органов утверждённые годовые бюджеты служили главным образом ориентиром, позволяющим разрабатывать «твёрдые» квартальные бюджеты в пределах установленных направлений и объёмов бюджетных расходов [5. Ф. Р-234. Оп. 1. Д. 24. Л. 59].

Наркомфин контролировал систему местных финансов аккумулярованием и анализом финансовой отчётности, ежегодно представляемой губ-, облисполкомами не позднее 31 декабря. Унификация смет местных расходов и доходов, проведённая ВЦИК и СНК, позволяла сравнивать сметы однопорядковых административно-территориальных единиц РСФСР в пределах одного бюджетного года и сопоставлять текущую роспись территориального бюджета со сметой прошлого года [5. Ф. Р-234. Оп. 1. Д. 41. Л. 14]. Унифицированные формы смет не умаляли самостоятельности местных Советов в вопросах формирования и исполнения местных бюджетов, так как на этом уровне бюджетной системы применялся принцип «покрытия местных расходов местными же средствами» [5. Ф. Р-234. Оп. 1. Д. 2. Л. 11]. Подготовка отчётной документации на местах начиналась сразу после окончания бюджетного года [5. Ф. Р-234. Оп. 1. Д. 41. Л. 31, 48].

Новизна дела и нехватка квалифицированных специалистов не позволили НКФ повсеместно организовать бюджетное дело на удовлетворительном уровне. Весьма распространены были самочинные местные налоги и сборы. Например, в Дебёском уезде взимался специальный сбор за клеймение мяса; в Можгинском — обложению подлежал скот, принадлежавший сельскому неземледельческому населению. Во многих волостях ВАО под видом «добровольной складчины» собирались средства на содержание технического персонала волисполкомов, перевозку почтовой корреспонденции [5. Ф. Р-234. Оп. 1. Д. 34. Л. 74]. В отдельных губерниях и областях РСФСР местные органы осваивали денежные средства, вырученные от дополнительной хозяйственной деятельности, минуя бюджетную систему. Например, местные отделы юстиции надбавками к судебным пошлинам улучшали быт сотрудников народных судов. Деятельность, расходящуюся с принципом единства бюджетной системы, НКФ старался пресекать. Отдел местных налогов НКФ предписывал подведомственным учреждениям сдавать все местные доходы в кассы НКФ, расходовать местные средства исключительно в сметном порядке, использовать открытые на счетах касс НКФ кредиты только по целевому назначению [5. Ф. Р-234. Оп. 1. Д. 24. Л. 23]. С местными руководителями проводилась разъяснительная работа, раскрывающая порочность практики, ведущей к срыву общего плана местного хозяйства и «избыточному удовлетворению потребностей одних отделов, при крайней недостаточности удовлетворения других, возможно, имеющих с точки зрения общих и местных интересов более важное значение» [5. Ф. Р-234. Оп. 1. Д. 41. Л. 91]. Таким образом, сознательность ответственных советских работников рассматривалась как важнейшее условие надёжности и эффективности бюджетной системы.

Мониторинг первых результатов бюджетной реформы, проведённый специалистами НКФ, выявил территориальную дифференциацию степени проработанности бюджетных вопросов и налаженности бюджетного процесса на местах. В отдельных губерниях (областях) местные бюджеты составлялись «без всякого плана, с целым рядом отступлений и даже прямых нарушений указаний Центра, без приведения каких-либо объяснений и обоснований, исчисления внесённых в бюджет расходов, с недостаточным и неполным использованием доходных ресурсов, без соблюдения установленных форм, иногда даже на клочках бумаги и карандашом» [5. Ф. Р-234. Оп. 1. Д. 41. Л. 108]. В то же время в ряде губерний «работы по составлению местных бюджетов проводились в соответствии с указаниями Центра согласно преподанным правилам и формам» [5. Ф. Р-234. Оп. 1. Д. 41. Л. 108].

Для устранения недостатков, выявленных в организации бюджетного дела на местах, НКФ применял разнообразные методы и инструменты государственного воздействия. В частности, у ответственных советских работников и служащих финансовых органов формировали представление об общем деле и единой задаче укрепления финансовой системы страны. НКФ поощрял информационный обмен по вопросам сметного дела между губ-, облфинотделами одного экономического района ввиду схожести социально-экономических условий близко расположенных территорий. Местным органам рекомендовалось на основе сопоставления губернских (областных) бюджетов и самокритики выявлять недочёты в сметном деле и находить пути их устранения [5. Ф. Р-234. Оп. 1. Д. 41. Л. 108]. Существенную помощь в данном направлении работы оказывали уполномоченные НКФ, осуществлявшие информационно-аналитическую работу по вопросам местных бюджетов в отдельных территориальных объединениях страны. Обследование, проведённое управлением уполномоченного Наркомфина на Урале во втором квартале 1922–1923 бюджетного года, показало, что уровень бюджетной обеспеченности на душу населения был самым высоким в Екатеринбургской губернии и составлял 17,52 руб. на человека [5. Ф. Р-234. Оп. 1. Д. 50. Л. 129–130]. Данный показатель по ВАО за тот же период не превышал 5 руб. на человека [5. Ф. Р-234. Оп. 1. Д. 50. Л. 185].

Итак, изучение опыта Советского государства по созданию системы местных бюджетов позволило составить общее представление о ходе бюджетной реформы, выявить принципы бюджетной системы РСФСР первой половины 1920-х гг. и установить механизм формирования доходов и расходов местных бюджетов. Сопоставление содержания принципов бюджетной системы и основных направлений бюджетной реформы с сущностью и формой Советского государства продемонстрировало, что двухуровневая бюджетная система, созданная в начале 1920-х гг., полностью соответствовала федеративной форме государственного устройства РСФСР. В ходе бюджетной реформы была достигнута согласованность между стоявшими перед страной задачами развития социалистического самоуправления и таким способом их решения, как бюджетная самостоятельность местных Советов. В тех исторических условиях организация межбюджетных отношений на принципах демократического централизма позволила установить финансово-хозяйственную самостоятельность местных Советов без ущерба для политического и территориального единства Советского государства.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Караваева И. В., Архипкин И. В.* Формирование органов местного самоуправления и их финансовой базы в годы нэпа // Экономическая история СССР: очерки / рук. авт. колл. Л. И. Абалкин. М.: ИНФРА-М, 2010. С. 369–411.
2. *Ленин В. И.* О демократизме и социалистическом характере Советской власти // Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 36. М.: Изд-во полит. литературы, 1981. С. 481.
3. *Рейнгольд И. И.* Финансовая политика нэпа: от развёрстки и монополии к обложению // Финансовое оздоровление экономики: опыт нэпа: сб. / сост. А. И. Казьмин. М.: Моск. рабочий, 1990. С. 43–64.
4. Справочник по административно-территориальному делению Удмуртии. 1917–1991 гг. / науч. ред. А. А. Тронин. Ижевск: Удмуртия, 1995. 744 с.
5. Центральный государственный архив Удмуртской Республики (ЦГА УР).

Поступила в редакцию 12.03.2018

Клёцкина Ольга Геннадьевна, кандидат исторических наук, доцент, доцент кафедры «История российской государственности»
ФГБОУ ВО «Ижевский государственный технический университет имени М. Т. Калашникова»
426069, Россия, г. Ижевск, ул. Студенческая, 7
E-mail: gi_ru@mail.ru

O. G. Kletschina

THE FORMATION OF THE SYSTEM OF LOCAL BUDGETS OF THE RSFSR IN THE EARLY 1920s (THE STUDY IS BASED ON THE MATERIALS OF THE FINANCIAL DEPARTMENT OF THE VOTSKAYA AUTONOMOUS REGION)

The article considers the process of creating local budgets in the period of New Economic Policy based on the analysis of archival documents of the Finance Department of the Votskaya Autonomous Region. The study reveals the role of

the Council of People's Commissars and the All-Russian Central Executive Committee in implementing the budget reform. The influence of the personnel potential of provinces and regions on the process of forming district, city and volost budgets is revealed. The article gives a description of the procedure for drawing up tentative annual and quarterly budgets and for preparing financial statements. Particular attention is given to the structure of the expenses and incomes of local budgets, on the peculiarities of the interaction of local executive committees with the People's Commissariat of Finance in matters concerning the financing of local budgets deficits. The author makes a conclusion that the interbudgetary relations of the first half of the 1920s complied with the principles of democratic centralism, which formed the basis for the political development of the Russian Soviet Federative Socialist Republic.

Keywords: local budgets, expenses of local budgets, incomes of local budgets, estimates, summaries, budget deficit, executive committee.

REFERENCES

1. *Karavayeva I. V., Arkhipkin I. V.* Formirovaniye organov mestnogo samoupravleniya i ikh finansovoy bazy v gody nepa [The Formation of the Local Self-Government Bodies and Their Financial Base in the Years of NEP]. *Ekonomicheskaya istoriya SSSR: ocherki* [Economic History of the USSR: Essays]. Ruk. avt. koll. L. I. Abalkin. Moscow, INFRA-M Publ., 2010, pp. 369–411. (In Russian).
2. *Lenin V. I.* O demokratizme i sotsialisticheskom kharaktere Sovetskoy vlasti [About the Democracy and the Socialist Character of the Soviet Power]. *Lenin V. I. Polnoye sobraniye sochineniy* [Full Composition of the Writings]. T. 36. Moscow, Politizdat Publ., 1981, pp. 481. (In Russian).
3. *Reyngol'd I. I.* Finansovaya politika nepa: ot razverstki i monopolii k oblozheniyu [The Financial Policy of NEP: from the Distribution and the Monopoly to the Taxation]. *Finansovoye ozdorovleniye ekonomiki: opyt nepa: sbornik* [Financial Recovery of the Economy: the Experience of NEP: Collection]. Sost. A. I. Kaz'min. Moscow, Mosk. rabochiy Publ., 1990, pp. 43–64. (In Russian).
4. *Spravochnik po administrativno-territorial'nomu deleniyu Udmurtii. 1917–1991 gg.* [Handbook on the Administrative and Territorial Division of the Udmurtia 1917–1991]. Nauch. red. A. A. Tronin. Izhevsk, Udmurtia Publ., 1995, 744 p. (In Russian).
5. *Tsentrал'nyy gosudarstvennyy arkhiv Udmurtskoy Respubliki (TSGA UR)* [Central State Archives of the Udmurt Republic]. (In Russian, unpublished).

Received 12.03.2018

Kletskina O. G., Candidate of History, Associate Professor at Department of History of Russian State Kalashnikov Izhevsk State Technical University
Studencheskaya st., 7, Izhevsk, Russia, 426069
E-mail: gi_ru@mail.ru