

ПЕРВЫЕ МЕСТНЫЕ БЮДЖЕТЫ ССР БЕЛОРУССИИ (1922 г.)

С. А. Елизаров

Учреждение образования «Гомельский государственный технический университет имени П. О. Сухого», Республика Беларусь

Рассмотрен процесс разделения общегосударственного и местных бюджетов, определения источников доходов местных бюджетов, сферы финансовой ответственности местных органов государственной власти и управления на январь–сентябрь 1922 г.

Первые местные бюджеты в ССР Белоруссии были разработаны на январь–сентябрь 1922 г. и носили ориентировочный характер. Начинается процесс разделения общегосударственного и местных бюджетов, определяются источники доходов местных бюджетов, сферы финансовой ответственности местных органов государственной власти и управления.

Переход советских республик в 1921 г. к новой экономической политике, восстановление системы экономических взаимоотношений между различными субъектами хозяйствования, внедрение идей хозрасчета (в том числе и территориального) требовали децентрализации имевшихся в наличии материально-финансовых средств и их распределения между органами государственной власти и управления различного уровня.

Возрождалась система местных финансов как совокупность доходов, закрепленных за местными Советами и расходующих ими в соответствии с законодательством. Организационной формой местных финансов были местные бюджеты, объем, порядок формирования и использования которых определял реальные границы экономической самостоятельности и ответственности местных органов власти. Изначально местные бюджеты рассматривались не как основа построения всей финансовой системы советского государства, а только как «необходимое дополнение к общегосударственному бюджету», и создавались с целью разгрузить общегосударственный бюджет от расходов местного значения и улучшить обслуживание населения [1, с. 67]. Этот принцип абсолютного доминирования общегосударственных интересов над местными стал основой всей советской финансовой системы.

Соглашением между правительствами РСФСР и ССРБ по финансовым вопросам от 26 июля 1921 г. формирование доходных статей бюджета ССРБ и местных бюджетов республики осуществлялось «по согласованию» с Наркоматом финансов России, что фактически означало действие на территории белорусской республики российского финансового законодательства [2, с. 46–47]. Первым нормативным актом, направленным на восстановление местных бюджетов, стало Постановле-

ние СНК РСФСР от 22 августа 1921 г. «О местных денежных средствах», закрепившее территориальный принцип формирования доходов местных бюджетов за счет процентного отчисления от прямых государственных налогов, собиравшихся в пределах административно-территориальных единиц, а также предоставлявшее местным Советам право для пополнения своих бюджетов вводить и взимать местные налоги и сборы [1, с. 32–33].

Первые местные бюджеты ССРБ составлялись на январь–сентябрь 1922 г. Наркомфин республики 29 декабря 1921 г. разослал на места циркуляр с требованием уже до 10 января 1922 г. всем финансовым органам уездов и г. Минска разработать свои бюджеты [3, л. 207–207 об.]. Однако для столь быстрого выполнения этой задачи отсутствовали самые элементарные условия. Во-первых, не было проведена дифференциация расходных статей между республиканским и местными бюджетами. В Декрете ВЦИК от 10 октября 1921 г. приводился лишь примерный и неполный перечень местных расходов, использовать который в практической работе было малопродуктивно, а своего белорусского варианта не существовало.

Во-вторых, только 18 февраля 1922 г. был издан Декрет СНК ССРБ, содержащий перечень местных налогов и сборов. Согласно ему на 1922 г. в ССРБ, кроме уже действовавших в 1921 г., вводились дополнительно 17 местных налогов и сборов: 10 – по городским поселениям, 7 – вне городских поселений. Помимо того, в республике дополнительно устанавливались непредусмотренные российским перечнем два налога, в том числе налог с товаров, поступавших в республику через Наркомвнешторг [4, с. 14]. В целом в 1922 бюджетном году в ССРБ взималось 16 видов городских, 7 – сельских и 3 – общих для города и села – налогов и сборов.

Первый унифицированный перечень доходов и расходов местных бюджетов был оформлен лишь 16 ноября 1922 г. Декретом ВЦИК и СНК РСФСР «О доходах, обращаемых на усиление местных средств». К собственно местным доходам (т. е. доходам, напрямую поступающим в местные бюджеты) относились доходы от коммунальных предприятий общего пользования, имущества, учреждений, заведений и предприятий местного подчинения, различного рода штрафов. В местные бюджеты также поступали суммы от местных налогов, сборов и пошлин (налог со строений, лошадей, велосипедов, скота, публичных зрелищ и т. п.). Для укрепления местных бюджетов, которые не могли за счет только собственных ресурсов покрывать возложенные на них расходы, устанавливались отчисления от государственных денежных и натуральных налогов и государственных доходов. Кроме того, в значительной степени местные бюджеты пополнялись за счет местных надбавок к государственным налогам, сборам и пошлинам [5, с. 71–74].

Местные налоги носили ярко выраженный классовый характер и были направлены на получение средств путем налогового обложения прежде всего зажиточной части населения (налоги за нотариальное оформление сделок и договоров, за частные строения, сбор с подвижной торговли, перевозного промысла, с промышленных садов и огородов, с постоянных дворов и строений, занятых под торговые и промышленные предприятия и т. п.) [4, с. 14].

В-третьих, затруднял процесс формирования местных бюджетов дефицит квалифицированных финансовых работников на местах.

Первые местные бюджеты носили чисто ориентировочный характер, составлялись произвольно, экономическое обоснование статей расходов отсутствовало. Уже по ходу выполнения местные бюджеты неоднократно пересматривались. Согласно первоначальному варианту доходы на январь–сентябрь 1922 г. в довоенных рублях были запланированы в размере 2,7 млн р. (в советских рублях образца 1922 г. – 161,3 млн р.), расходы – 3,8 млн р. (230,7 млн р.). Окончательный вариант местных бюджетов ССРБ

предусматривал общую сумму доходов в 184,6 млн р. образца 1922 г. Планировалось, что равнозначную роль должны были играть ссуды и пособия из общегосударственных средств (дотации) (по 70,6 млн р.), а также собственно местные источники (69,3 млн р.), которые устанавливались самими местными органами власти и напрямую зачислялись в местные бюджеты. На третьем месте стояли «регулирующие» доходные статьи – процентные отчисления и надбавки к государственным налогам, определявшиеся высшими органами власти РСФСР (41,3 млн р.) [3, л. 228–228 об., 241–241 об.].

По доходам этот план так и не был выполнен – за январь–сентябрь 1922 г. в местные бюджеты поступило 164 млн р. (90 % плана). Структура доходов значительно отличалась от запланированной. Значительно возросла роль отчислений от госналогов и надбавок к ним – вместо 31,3 млн р. они дали 93,4 млн р., составив около 60 % всех доходов местных бюджетов. Резко сократились размеры дотаций из госбюджета (с 70 до 10 млн р.), что было связано с общим урезанием государственного бюджета ССРБ в Москве (белорусский бюджет являлся на деле составной частью бюджета РСФСР и утверждался высшими органами РСФСР) [3, л. 24, 217–222 об.]. Возросла роль местных налогов и сборов, которые дали 47,4 млн р. вместо планировавшихся 34 млн р.

В связи с восстановлением местных бюджетов на них в 1922 г. из госбюджета переносились расходы по содержанию общеадминистративных учреждений (сельсоветов, волисполкомов), по коммунальному (местному) хозяйству (содержание коммунальных органов и коммунальных зданий, благоустройство населенных пунктов, дорог и дорожных сооружений), санитарному надзору, противопожарной охране, просвещению (оплата технического персоналу органов просвещения, содержание изб-читален, народных домов, местных библиотек, школ для взрослых и т. п.), здравоохранению (затраты на хозяйственное обслуживание местных медицинских учреждений), сельскому хозяйству (содержание волостных земельных отделов, расходы по землеустройству, организации и содержанию прокатных пунктов, зерноочистительных станций, опытно-показательных полей, питомников и т. п.).

План по расходам выполнили лишь на 58,8 % – вместо запланированных 278,3 млн р. они составили лишь 163,6 млн р. В местных бюджетах БССР 1922 г. по расходам ведущую роль (32,3 %) заняло коммунальное хозяйство, следом шли просвещение и здравоохранение (23,8 %), административные органы (9,4 %) [3, л. 24].

Все расходные статьи в ходе выполнения бюджетов урезались. В наибольшей степени это коснулось расходов на «содействие экономическому благосостоянию». А ведь по этой статье фактически проходили все средства, выделявшиеся на развитие сельского хозяйства: содержание волостных земельных отделов, проведение землеустройства, мелиорации, борьбы с вредителями, содержание опытно-показательных полей, рассадников, случных и прокатных пунктов, зерноочистительных станций, кузниц, мастерских.

В 1922 г. в ССРБ своими бюджетами располагали только уезды и г. Минск. Волостные бюджеты не составлялись, а доходные и расходные статьи по волостям учитывались в уездных бюджетах. Одной из особенностей первых белорусских местных бюджетов было существование особого местного бюджета ЦИК республики.

Таким образом, местные бюджеты 1922 г. были первой реальной попыткой создания действующей на экономических принципах советской бюджетной системы. Именно тогда начинается процесс разделения общегосударственного и местных бюджетов, формируется централизованная система распределения основных доходных источников (отчислений от госналогов и госдоходов), определяются сферы финансовой ответственности местных органов государственной власти и управления.

Литература

1. Ширкевич, Н. А. Местные бюджеты / Н. А. Ширкевич. – М. : Финансы и статистика, 1991. – 128 с.
2. Восстановление народного хозяйства Белорусской ССР (1921–1925 гг.) : сб. док. и материалов / под ред. З. И. Гиоргазе, В. В. Лашкевича, М. И. Стрельцова. – Минск : Беларусь, 1981. – 270 с.
3. Национальный архив Республики Беларусь. – Фонд 93. – Оп. 1. – Д. 400.
4. Материалы к докладу Наркомфина третьей сессии ЦИК Белоруссии. Июнь 1922 г. – Минск : 1-я совет. тип., 1922. – 80 с.
5. Бюджетное законодательство Союза ССР за 20 лет : сб. важнейших законодат. материалов за 1917–1937 гг. / под рук. В. П. Дьяченко, Н. Н. Ровинского. – М. : Госфиниздат, 1938. – 411 с.