

# Реконструкция финансовой системы в районном разрезе<sup>1</sup>

(К вопросу об унификации бюджетных платежей обобщественного сектора народного хозяйства)

## I

Одним из центральных вопросов реконструкции финансовой системы Союза является вопрос о принципах и порядке наиболее рационального распределения наличных ресурсов между Советским Союзом в целом и отдельными его районами.

Пятилетний план народнохозяйственного строительства СССР твердо фиксирует политику специализации хозяйственной деятельности районов, как необходимый метод ведения планового хозяйства на основе полного учета всех природных, экономических и национальных особенностей обширного объединения социалистических республик. Только этим путем может быть достигнут наибольший коэффициент эффективности общественного труда. В Союзе, где обобществление средств производства устраняет все те пространственные ограничения, которые связаны в капиталистических странах с разделением территории на отдельные частноправовые объекты, районное планирование диалектически превращает огромную территорию страны, при полной реализации принципов национальной автономии и экономического районирования, в единый народнохозяйственный комплекс, что должно служить руководящим началом при реконструкции финансовой системы СССР.

Поставленная в порядок дня проблема единого бюджетного платежа социалистического сектора народного хозяйства открывает второй после кредитной реформы крупный этап по пути преобразования финансовых институтов в соответствии как с общим характером реконструктивного периода, так и национально-экономическим районированием страны. Идея единого платежа обобщественного сектора предполагает уничтожение множественности налоговых изъятий, отчислений и т. п. на основе планирования и себестоимости<sup>2</sup>. Но будучи по своему замыслу глубоко прогрессивной, новаторской и структурно весьма прозрачной, унификация платежей должна быть так же проверена, как и кредитная реформа, со стороны ее эффективности

От редакции. Печатается в порядке обсуждения.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Настоящая статья является введением подготовляемого Институтом экономических исследований Госплана СССР труда по территориальным проблемам.

<sup>2</sup> Подробный анализ проблемы единого платежа см. в статье С. В. Шахновской в сборнике ИЭИ „На новом этапе социалистического строительства“, ч. II.

и способности обеспечить необходимыми средствами всю советскую систему в целом и каждое ее звено в отдельности. Само собой разумеется, что мобилизация финансовых ресурсов в советских условиях является не целью, а средством для обслуживания наиболее жизненных потребностей народного хозяйства по отраслям и районам. Однако методы и формы этой мобилизации оказывают громадное влияние на всю экономику и организацию страны, особенно в эпоху коренного социального переустройства народного хозяйства Союза и отдельных его участков.

В то время как в капиталистических странах решающее значение в организации финансовых институтов имеют интересы фиска — как можно больше средств перекачать из народного дохода в казну на финансирование милитаризма и аппарата подавления угнетенных классов и отсталых стран в целях индивидуального накопления и личного обогащения буржуазии, — советская финансовая система ставит себе прямо противоположные задачи — всемерную борьбу с капиталистическими элементами и аккумуляцию средств миллионов трудящихся на нужды социалистического строительства. Поэтому самые термины «фиск», «изъятие», «принудительный платеж», «налог», «акциз» и т. п. могут сохранить свой смысл в советской системе весьма условно и лишь в отношении частнохозяйственного сектора, точнее — его капиталистических элементов.

В отношении же обобщественного сектора финансовая система на новом этапе должна стать правильно и рационально организованным механизмом для извлечения или собирания ресурсов в сфере социалистических хозяйств на цели расширенного воспроизводства, а также для удовлетворения культурных и бытовых потребностей трудящихся, включая нужды обороны страны от агрессии капиталистического мира. Поэтому уже в начале реконструктивного периода естественно возникла мысль о консервативности, бессмысленности и даже вредности применения методов капиталистических финансовых систем к обобщественному сектору народного хозяйства.

С другой стороны, советская система по самой своей природе свободна от тех противоречий и борьбы, которые в капиталистических странах так ярко проявляются при дележе финансовых источников между органами центральной государственной власти и местного самоуправления. Между тем действующая в СССР система изъятий из обобщественного сектора (множественность и многозвенность обложения) в значительной мере искажает и затемняет финансовые взаимоотношения Союза, республик и районов, так как порядок распределения доходов между отдельными бюджетными и административно-территориальными единицами по географическому признаку, с делением источников на общесоюзные, республиканские и местные при помощи искусственных процентных отчислений, надбавок, субвенций, дотаций и т. д., создает чрезвычайную путаницу и неравномерность в обеспеченности ресурсами отдельных районов и республик. Об этом свидетельствует перманентная неустойчивость и дефицитность бюджетных балансов республик и областей, необходимость частого пересмотра норм, регулирующих распределение финансовых ресурсов, неизбежность маневров по ежегодной переброске средств из одной области в другую, что ведет к бесплановому ве-

дению местного хозяйства и многим другим ненормальностям, вытекающим из полустихийного размещения объектов обложения, закрепленных за тем или другим бюджетом.

В настоящее время уже стала очевидна для всех и совершенно осознана даже недавними противниками всяких реформ необходимость радикальной замены многочисленных фискальных сборов с обобщественного сектора народного хозяйства единым платежом или вычетом из доходов. Такая реформа стала сейчас не только актуальной и своевременной, но и неотложной и близкой к своему разрешению. Уже имеются конкретные проекты реконструкции обложения обобщественного сектора в сторону максимальной унификации многочисленных платежей. В связи с этим встают вопросы экономического, организационного и территориального характера. В частности встает вопрос о тех изменениях, которые могут быть в результате намеченной реконструкции для федерального устройства СССР в целом, для союзных и автономных республик, крупных экономических районов и местных советов разных ступеней.

Федеральное устройство и экономическое районирование Советского Союза в значительной мере осложняются структурой действующих финансовых институтов и в свою очередь усложняют современную финансовую организацию. Некоторые делают отсюда вывод, что предстоящая реконструкция финансовой системы при ее осуществлении может натолкнуться на практические затруднения именно благодаря сложным и запутанным взаимоотношениям отдельных частей советской федерации.

В частности указывается, что намечаемая в соответствии с новейшими организационными и структурными изменениями народного хозяйства СССР унификация налогов и аналогичных изъятий в сторону приближения к единому платежу в качестве рационального метода по мобилизации финансовых ресурсов должна быть проверена под углом зрения тех крупных пертурбаций, которые якобы произойдут в результате реконструкции на территории отдельных союзных республик, областей и др. бюджетных единиц.

В этой связи необходимо подвергнуть анализу существующее положение вещей и вскрыть возможные последствия реконструкции финансов для конституции Советского Союза в целом и наиболее крупных частей в отдельности. Для этого следует прежде всего остановиться на географическом распределении мобилизуемых финансовыми институтами средств. Статистические данные по этому вопросу весьма скудны, да и методы исследования территориального размещения финансовых ресурсов очень несовершенны и мало изучены.

В истории финансового хозяйства б. России исследование территориального распределения собираемых государственной и местной властью ресурсов хотя и представляло научно-практический интерес, однако не получило сколько-нибудь заметного развития вследствие жесткой централистской политики царского правительства и его стремления сосредоточить в своих руках максимальное количество финансовых источников для бесконтрольного ведения военных авантур и беспощадной борьбы с освободительным движением. Поэтому в дореволюционной финансово-экономической литера-

туре можно встретить лишь единичные попытки изучения и освещения территориальных проблем, связанных с финансовой системой. Наиболее крупным исследованием в этой области является капитальный труд проф. Н. Яснопольского «О географическом распределении государственных доходов и расходов по России». Но это исследование имеет по преимуществу статистический характер и не дает анализа политико-экономических вопросов трактуемой проблемы. Проф. Яснопольский ставил своей целью выявление роли каждой губернии в доходах и расходах государственного бюджета. Однако составленные им в огромном количестве таблицы и диаграммы очень мало пригодны для использования при освещении современного положения вещей и сопоставлении с довоенными данными. Гораздо обильнее материалы и монографии по исследованию географического распределения б. земских и городских доходов, но эти данные для использования их подлежат полной переработке в виду радикального изменения административной карты б. России.

После Октябрьской революции, начиная уже с 1919 г., вопросы территориального распределения ресурсов приобретают особо актуальное значение в связи с принципиальными и практическими задачами по разрешению национальной проблемы и по регулированию финансовых взаимоотношений между центрами и местами.

С момента окончательного оформления Союза советских республик (издание конституции СССР и заключение междуреспубликанских договоров), восстановления системы местных финансов и завершения экономического районирования страны организация территории и финансов СССР постепенно усложнялась и в настоящее время представляется в следующем виде:

#### Национальные и территориальные деления СССР

Союзные республики . . . . .	7
Автономные республики . . . . .	15
Автономные области . . . . .	17
Области и края . . . . .	13
Округа . . . . .	207
Уезды (в т. ч. кантоны) . . . . .	75
Районы . . . . .	2.811
Волости . . . . .	435
Сельсоветы . . . . .	71.780

Из перечисленных в этой таблице административно-территориальных и национальных единиц не менее 33 тысяч уже в данный момент ведут свое автономное бюджетное хозяйство. Причем в связи с директивой руководящих органов о массовом введении сельских бюджетов можно считать, что к концу пятилетия финансовая система СССР будет обнимать свыше 75 тыс. территориальных единиц, имеющих самостоятельные бюджеты. Эта грандиозная цифра подкрепляется уже сейчас предварительными данными (по материалам НКФ) о динамике роста низовых бюджетов (см. табл. на стр. 95).

Из этой таблицы ясно, в каком невиданном темпе развивается сеть сельских бюджетов. Еще всего 3 года тому назад, в 1926/27 г., мы имели по Союзу всего 2.156 сельских бюджетов, а уже в текущем 1929/30 г. их насчитывается по предварительным данным свыше 29.000 единиц. Если в 1926/27 году свои бюджеты имели только около 4% общего числа сельсоветов,

#### Динамика роста сельбюджетов за 1926/27—1929/30 гг.

Наименование республик	За 1926/27 г.			За 1927/28 г.			За 1928/29 г.			За 1929/30 г.		
	Число сельских бюджетов	% к числу сельск. сов.	Ср. объем одного с. бюдж. в т. р.	Число сельских бюджетов	% к числу с. советов	Ср. объем одного с. бюдж. в т. р.	Число сельских бюджетов	% к числу с. советов	Ср. объем одного с. бюдж. в т. р.	Число сельских бюджетов	% к числу с. советов	Ср. объем одного с. бюдж. в т. р.
РСФСР . . . . .	1.666	3,0	9,3	3.411	6,0	7,2	7.701	14,0	7,1	18.895	36,0	8,5
УССР . . . . .	485	4,5	—	687	6,4	10,3	3.442	32,1	7,9	9.981	93,0	18,3
БССР . . . . .	13	0,7	—	34	2,0	8,3	84	4,8	14,8	520	30,0	—
Узб. ССР . . . . .	10	0,5	—	7	0,4	10,9	85	1,3	16,1	75	4,0	11,8
Турк. ССР . . . . .	2	0,5	—	3	0,7	—	—	—	—	10	2,4	26,4
ЗСФСР . . . . .	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
СССР . . . . .	2.156	3,9	—	4.142	5,6	7,4	11.243	15,4	7,3	29.486	41,5	10,2

то теперь больше 40% сельсоветов ведут бюджетное хозяйство, объем которого достигает уже нескольких сот миллионов руб., причем растет и средний размер сельского бюджета. Темп развертывания сети сельских бюджетов позволяет ожидать в 1930/31 г. введения по РСФСР в 50—60% сельсоветов самостоятельных бюджетов, по БССР — в 60%, а по УССР — даже полных 100%.

Кроме того, по нашей конституции всю эту сложную финансовую лестницу возглавляет так называемый общесоюзный бюджет, который является как бы экстерриториальным, точнее, независимым от того или иного географического деления страны, перекрывая все многочисленные бюджетные образования.

Но бюджетная система является только частью, правда пока наиболее крупной, во всей организации финансового хозяйства СССР. Очень большую и все возрастающую роль играют финансы промышленности, транспорта и сферы распределения под углом зрения республиканских и районных интересов. Крупное значение приобретают в последнее время, по мере интенсивного развития процесса коллективизации сельского хозяйства, соответствующие финансовые рычаги по этой линии. Причем в области производства, распределения и транспорта сложные финансовые отношения районов дополняются кредитной системой, крупная реформа которой затрагивает весьма близко на стыке с бюджетной системой интересы областей и республик. Таким образом, по всем звеньям финансовой системы вопросы районирования и территориального распределения ресурсов при разрешении проблемы единого платежа в пределах действующей конституции СССР приобретают большое принципиальное и практическое значение.

Теперь уже стало общим местом, что финансовая система СССР на протяжении всего периода восстановления народного хозяйства пользуется методами и формами из довоенной и капиталистической практики, приспособившая их к новым социально-экономическим условиям. Этот факт находит свое объяснение, с одной стороны, в экономике восстановительного пе-

риода (допущение в первые фазы нэпа развития частнохозяйственных элементов, главным образом в сфере сельского хозяйства и товарооборота, по принципу фискального ограничения, относительная слабость государственного сектора и т. д.), с другой стороны, в глубоком консерватизме и отсталой технике финансового аппарата, в значительной мере укомплектованного при своем восстановлении из довоенных министерских кадров. Неудивительно поэтому, что не только отдельные финансовые институты и конструкция бюджетно-налоговой системы в целом строились в общих чертах по довоенным и буржуазным образцам, но и тип финансовых взаимоотношений центра с местами складывался в течение ряда лет с определенным налетом полубюрократических, полужемских трафаретов, и это несмотря на прямую противоположность советской экономической, национальной, коммунальной и административной политики по сравнению с прежним временем.

В результате мы получили очень несовершенную, громоздкую и необоснованную экономическую систему финансовых взаимоотношений между общесоюзными и республиканскими образованиями, с одной стороны, и между центральными и местными органами, с другой стороны. Частью эти формы скопированы с дооктябрьских отношений государственных и земско-городских учреждений (в области местных бюджетов), частью с буржуазных государственных федераций (в области отношений между Союзом ССР и союзными республиками). И положение о местных финансах от 25 апреля 1926 г. и положение о бюджетных правах Союза и союзных республик от 25 мая 1927 г. построены преимущественно формальным путем, без ясной увязки с плановой природой советской системы. Размежевание функций между центром и местами и распределение ресурсов между отдельными бюджетами проведены не на базе единого народнохозяйственного плана и экономической специализации районов, а по искусственно выведенным процентам отчислений, надбавок, субвенций, дотаций и всех атрибутов буржуазной финансовой науки и практики. При этом были восприняты традиционные принципы о закреплении большинства прямых (реальных) налогов за республиканскими и местными бюджетами, а косвенных — за общесоюзным бюджетом. Почти все бюджетное законодательство последнего пятилетия занято было установлением бесчисленных норм по перераспределению доходов и расходов между отдельными бюджетами. Отсюда явное противоречие между внутренним единством народнохозяйственного строительства СССР и его финансовой организацией. По этим же причинам создалась большая неустойчивость финансового положения отдельных республиканских и местных бюджетов, балансирование которых из года в год представляет большие затруднения и зачастую вызывает значительные перебои в развитии местного хозяйства.

Это обстоятельство также подтверждает необходимость коренной реконструкции действующей системы изъятий, притом в таком направлении, чтобы интересы мест и центра получили оптимальное и гармоническое разрешение. Последнее может быть достигнуто только на основе научно-планового регулирования исторически размещившихся в стихийном порядке по территории СССР финансовых источников. Но для преодоления этой сти-

хийности, как и всякой другой, необходимо прежде всего изучение и познание подлежащих плановому охвату явлений. Здесь мы подходим вплотную к большому кругу вопросов, которые требуют детального освещения. В настоящей статье остановимся кратко лишь на двух центральных темах, связанных с ликвидацией многократности и многозвенности в обложении обобщественного сектора народного хозяйства. Первая тема должна ответить на вопрос, насколько жизненна и обоснована действующая система распределения ресурсов между отдельными районами, причем нам приходится ограничиться, в виду обширности темы, только анализом положения союзных республик (более дробные экономические и адм.-территориальные единицы получают освещение в подготовляемой Институтом экономических исследований большой работе по всему циклу районных проблем).

Следует отметить, что все наши директивные, плановые и финансовые органы за последние 5-6 лет очень много внимания уделяли проблеме распределения средств между центром и местами, причем удовлетворительного разрешения вопроса до сих пор, надо это прямо признать, не найдено. И это не только потому, что наши хозяйственные, культурные и стало быть финансовые планы по самой природе социалистического строительства и его невиданно высоких темпов в отсталой стране неизбежно отличаются постоянством высокого напряжения. Помимо этого обстоятельства, которое бесспорно имеет громадное значение, сама система, весьма сложная и запутанная, замкнутая во многих чертах из чуждого социально-экономического строя, значительно усугубляет, даже в пределах наличных в Союзе средств, разрыв между потребностями и ресурсами отдельных районов. Это стало особенно явственно обнаруживаться в концепции единого народнохозяйственного и финансового плана. Напор местных нужд при огромных требованиях развернутого социалистического строительства уже в первые годы пятилетки с очевидностью показал, что без коренного преобразования финансовой системы на широкой плановой основе рациональное и целеустремленное распределение средств по территории Союза недостижимо. Поэтому уже на протяжении первых двух лет пятилетки правительство было поставлено перед необходимостью коренного пересмотра положения о бюджетных правах Союза и союзных республик и положения о местных финансах, но до настоящего времени при действующей финансовой системе эта задача оказалась неразрешимой.

В самом деле, все бюджетные ресурсы страны из года в год распределялись между отдельными категориями бюджетов не по оперативным или перспективным планам народнохозяйственного строительства, а в зависимости от кассового местонахождения того или иного финансового источника по системе прямых и косвенных налогов, пошлин, местных сборов, коммунальных, транспортных и промышленных доходов. Все это создавало причудливое соотношение в распределении средств между отдельными республиками и районами. Возможно ли при таком положении соответствие между плановыми потребностями данной республики и ее бюджетными ресурсами, считая и республиканские и местные? На этот вопрос приходится дать отрицательный ответ. Значительные разрывы в балансах отдельных республик

и районов из года в год свидетельствуют об отсутствии плановости в деле регулирования финансовых ресурсов по районам. При этом необходимо отметить две стороны этой проблемы. Можно ставить себе задачу — плановое использование сумм бюджетных доходов, поступающих в кассы отдельных местностей или административно-территориальных единиц — республик, областей, округов, районов и т. д., при данной структуре финансовых источников и методов изъятий. Такой подход ведет к определению географического распределения доходов по кассовому методу. Данные о кассовом распределении доходов содержатся в отчетах об исполнении бюджетов. В отчетах довоенного государственного контроля об исполнении росписи приводились сведения о доходах, поступивших в кассы отдельных губерний. Отчеты НКФ СССР также публикуют «ведомость государственным доходам с распределением их по местностям поступления и по параграфам по общесоюзному бюджету и бюджетам союзных республик». Имеются кроме того сведения о поступлении доходов в кассы отдельных местностей по данным так называемой оперативной и предварительной кассовой отчетности.

Не останавливаясь в пределах настоящей статьи на детальном анализе указанной отчетности, необходимо отметить, что данные о суммах действительных денежных поступлений в кассы отдельных местностей нуждаются в значительных поправках: с одной стороны, подлежат исключению оборотные доходы, представляющие собой перечисления из расходных смет одних ведомств в доходные сметы других, с другой стороны, при централизации каких-либо расчетов по отдельным доходам, например поступления Центросоюзов и т. п., приходится выделять суммы, фактически поступившие в одни кассы, но проведенные бухгалтерски по другим кассам, чтобы отнести их к первым по местностям действительного поступления. Но и при внесении указанных поправок необходимо помнить, что сведения о распределении государственных доходов по кассовому методу, в силу большой сложности и громоздкости счетоводства и отчетности, имеют весьма условное значение и, являясь ценным статистическим материалом при изучении распределения денежной массы на территории и определении тенденций в динамике удельных весов районов к общей сумме мобилизуемых бюджетной системой средств, зачастую дают неправильное или даже превратное представление о действительных платежах населения и хозяйства данного района в общую кассу всей финансовой и бюджетной системы.

Со всеми этими оговорками известный интерес представляет приводимая ниже таблица территориальных доходов республик. Исчисленная по кассовому методу динамика бюджетных поступлений по каждой республике показывает удельный вес этих поступлений по республикам и движение пропорций из года в год (см. табл. на стр. 100—103).

Динамика, выявленная из разбираемой таблицы, никакими материальными логичными аргументами объяснена и обоснована быть не может. В самом деле, можно ли утверждать, что продукция, оборот, потребление и все остальные определяющие элементы экономики РСФСР, УССР и т. д. соответствуют той финансовой пропорции, которая фактически имеет место? Ни в какой мере. Конечно, расчленив единую экономику страны по отдельным тер-

риториям — задача чрезвычайно трудная. С другой стороны, кассовые показания, как выше уже было отмечено, отнюдь не могут служить правильными измерителями действительного участия каждого района в образовании общей массы средств, мобилизуемых бюджетной системой. И это отрицательное явление следует считать одним из существенных пороков действующей системы изъятий. Ибо много десятков (около 70) платежей разнообразной конструкции, приспособленных в свое время к настижению налогоплательщиков частнохозяйственной системы во всех звеньях, где может быть проявлена их деятельность, в применении к обобществленному сектору только запутывают положение и делают почти невозможным выявление действительных финансовых отношений и связей между отраслями и районами.

Между тем советская финансовая система должна реконструироваться таким образом, чтобы давать четкое отражение финансовой политики данной эпохи в трех разрезах — отраслевом, социальном и районном. Без этого условия управление советской системой, особенно при помощи финансовых рычагов, очень затруднительно и зачастую не дает требуемых результатов. Вот почему только единый платеж обобществленного сектора, который количественно и качественно занимает доминирующее место среди всех плательщиков, может в значительной мере распутать тот узел, что плотно завязан вокруг финансовых взаимоотношений районов системой акцизов, множества сборов и других видов изъятий. Твердую почву и уверенность для законодательных и планирующих органов может дать только единый платеж в бюджетную систему, которая в этих условиях сможет правильно распределить все свои ресурсы между отдельными отраслями и районами, обслуживая в плановом порядке весь Союз в целом и каждый его участок (национальный и экономический район).

Такая установка отнюдь не означает ни формального слияния всех бюджетов, ни бюрократизации всеобъемлющего плана, ни механической централизации всех финансовых ресурсов. Напротив, подобно тому, как расчет в госпромышленности от первичных производств до крупнейших объединений не противоречит идее здоровой концентрации средств при максимальной автономности и активизации каждого звена по вертикали, точно так же в отношении национальных образований и экономических районов этот принцип должен быть всемерно развит. Причем на ряду с задачей доведения промфинплана до цеха и станка должна быть взята установка на продвижение бюджетного плана по всей советской системе от общесоюзного до сельского центра.

Другой вывод, который можно сделать из приведенной таблицы, заключается в том, что территориальному распределению по республикам при действующей системе изъятий и доходной классификации поддается от 40 до 60% всех доходов сводного бюджета брутто.

Особому освещению подлежит вопрос о распределении по районам поступлений от железнодорожного (отчасти водного) транспорта. Доля железнодорожных доходов в сводном бюджете Союза составляет от 30% в 1925/26 г. до 24% в 1929/30 г. (по назначению). Для разнесения этих крупных сумм по отдельным территориям следовало бы произведенные в гра-

### Распределение государственных и местных доходов в территориальном разрезе между союзным, республиканскими и местными бюджетами

(по отчетам и материалам НКФ; в млн. руб.)

Республики	1925/26 г.		1926/27 г.		1927 28 г.		1928/29 г.		Полугодие 1929/30 г.	
	Абсолютные числа	Удель- ный вес	Абсолютные числа	Удель- ный вес	Абсолютные числа	Удель- ный вес	Абсолютные числа	Удель- ный вес	Абсолютные числа	Удель- ный вес
<b>РСФСР</b>										
Итого по бюдж. системе . . . . .	2.059,7	44,2	2.627,5	44,6	3.053,8	41,9	4.130,0	44,7	3.936,2	59,9
Процент роста . . . . .	—	—	27,6	—	16,2	—	35,2	—	90,6	—
В том числе:										
общесоюзный бюджет . . . . .	880,8	—	1.172,6	—	1.410,1	—	1.813,0	—	2.312,5	—
бюджет РСФСР брутто . . . . .	733,6	—	892,1	—	955,1	—	1.597,1	—	1.073,1	—
в т. ч. отчисления в местный бюджет . . . . .	24,1	—	367,4	—	396,2	—	813,0	—	448,3	—
бюджет РСФСР нетто . . . . .	519,5	—	524,8	—	558,9	—	784,1	—	624,8	—
местные доходы . . . . .	445,3	—	562,8	—	688,6	—	719,9	—	550,6	—
<b>УССР</b>										
Итого по бюдж. системе . . . . .	527,7	11,3	736,5	12,5	794,2	10,9	1.006,7	10,9	700,7	10,7
Процент роста . . . . .	—	—	39,6	—	7,8	—	26,8	—	39,2	—
В том числе:										
общесоюзный бюджет . . . . .	199,1	—	308,5	—	333,4	—	362,0	—	272,5	—
бюджет УССР брутто . . . . .	178,3	—	247,1	—	262,4	—	412,7	—	271,5	—
в т. ч. отчисления в местн. бюджет . . . . .	55,4	—	113,0	—	112,6	—	203,7	—	140,9	—
бюджет УССР нетто . . . . .	122,9	—	134,1	—	149,8	—	209,0	—	130,8	—
местные доходы . . . . .	150,3	—	180,9	—	198,4	—	232,0	—	156,7	—
<b>БССР</b>										
Итого по бюдж. системе . . . . .	66,0	1,4	89,8	1,5	108,9	1,5	148,3	1,6	105,8	1,6
Процент роста . . . . .	—	—	36,1	—	21,3	—	36,2	—	42,7	—
В том числе:										
общесоюзный бюджет . . . . .	19,4	—	3,9	—	44,6	—	49,2	—	32,5	—
бюджет БССР брутто . . . . .	35,8	—	44,7	—	52,4	—	83,5	—	63,7	—
в т. ч. отчисления в местн. бюджет . . . . .	11,1	—	17,9	—	21,3	—	40,4	—	27,1	—
бюджет БССР нетто . . . . .	24,7	—	26,8	—	31,1	—	43,1	—	36,7	—
местные доходы . . . . .	10,8	—	13,2	—	11,9	—	15,6	—	9,0	—
<b>ЗСФСР</b>										
Итого по бюдж. системе . . . . .	98,4	2,1	148,9	2,5	177,9	2,4	242,2	2,6	160,0	2,4
Процент роста . . . . .	—	—	51,3	—	19,5	—	36,2	—	32,4	—
В том числе:										
общесоюзный бюджет . . . . .	35,7	—	55,0	—	50,2	—	61,3	—	37,0	—
бюджет ЗСФСР брутто . . . . .	36,4	—	57,5	—	72,0	—	113,9	—	81,1	—
в т. ч. отчисления в местн. бюджет . . . . .	7,5	—	13,0	—	15,4	—	50,6	—	29,3	—
бюджет ЗСФСР нетто . . . . .	28,9	—	44,5	—	56,6	—	63,3	—	51,7	—
местные доходы . . . . .	26,3	—	36,4	—	55,7	—	67,0	—	41,9	—
<b>Туркм. ССР</b>										
Итого по бюдж. системе . . . . .	10,6	0,3	18,9	0,2	19,4	0,3	28,5	0,3	18,3	0,3
Процент роста . . . . .	—	—	31,1	—	39,6	—	46,9	—	28,4	—
В том числе:										
общесоюзный бюджет . . . . .	3,1	—	3,4	—	4,6	—	6,3	—	5,2	—
бюджет Туркм. ССР брутто . . . . .	4,6	—	7,2	—	8,6	—	14,7	—	8,5	—
в т. ч. отчисления в местн. бюджет . . . . .	1,4	—	2,9	—	3,3	—	8,1	—	2,8	—
бюджет Туркм. ССР нетто . . . . .	3,2	—	4,2	—	5,3	—	5,6	—	5,7	—
местные доходы . . . . .	2,9	—	3,3	—	6,2	—	7,5	—	4,6	—
<b>Узб. ССР<sup>1</sup></b>										
Итого по бюдж. системе . . . . .	52,5	1,1	59,2	1,0	77,3	1,1	119,1	1,3	97,7	1,4
Процент роста . . . . .	—	—	12,8	—	30,6	—	54,1	—	54,0	—
В том числе:										
общесоюзный бюджет . . . . .	17,9	—	15,8	—	17,7	—	25,2	—	23,3	—
бюджет Узб. ССР . . . . .	23,3	—	27,7	—	41,4	—	66,1	—	48,7	—
в т. ч. отчисления в местн. бюджет . . . . .	6,4	—	11,2	—	16,8	—	35,6	—	24,3	—
бюджет Узб. ССР нетто . . . . .	16,9	—	15,5	—	24,6	—	30,5	—	24,4	—
местные доходы . . . . .	11,3	—	15,7	—	18,2	—	37,8	—	19,7	—

Республики	1925/26 г.		1926/27 г.		1927/28 г.		1928/29 г.		Полугодие 1929 30 г.	
	Абсолютные числа	Удель- ный вес	Абсолютные числа	Удель- ный вес	Абсолютные числа	Удель- ный вес	Абсолютные числа	Удель- ный вес	Абсолютные числа	Удель- ный вес
Тадж. ССР										
Итого по бюдж. системе . . . . .	—	—	—	—	—	—	—	—	9,3	0,1
Процент роста . . . . .	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
В том числе:										
общесоюзный бюджет . . . . .	—	—	—	—	—	—	—	—	2,2	—
бюджет Тадж. ССР . . . . .	—	—	—	—	—	—	—	—	4,6	—
в т. ч. отчисления в местн. бюджет . . . . .	—	—	—	—	—	—	—	—	2,5	—
бюджет Тадж. ССР нетто . . . . .	—	—	—	—	—	—	—	—	2,0	—
местные доходы . . . . .	—	—	—	—	—	—	—	—	2,5	—
Итого по бюдж. системе . . . . .	2.814,9	—	3.675,8	—	4.231,5	—	5.674,8	—	5.022 0	—
Процент роста . . . . .	—	—	30,6	—	15,0	—	34,1	—	77,0	—
В том числе:										
общесоюзный бюджет . . . . .	1.156,0	—	1.587,2	—	1.860,6	—	2.317,0	—	2.685,2	—
сумма республ. бюдж. брутто . . . . .	1.012,0	—	1.276,2	—	1.391,9	—	2.288,0	—	1.551,3	—
в т. ч. отчисления в местн. бюджет . . . . .	295,9	—	525,2	—	565,6	—	1.151,4	—	675,2	—
сумма респ. бюдж. нетто . . . . .	716,1	—	751,0	—	826,3	—	1.136,6	—	876,1	—
местные доходы . . . . .	646,9	—	812,2	—	979,0	—	1.069,8	—	785,6	—
Доходы:										
Центрокаска и военн. касса . . . . .	309,9	6,6	501,2	8,6	1.070,7	14,7	1.160,0	12,6	—	—
процент роста . . . . .	—	—	61,7	—	113,6	—	8,3	—	—	—
НКПС . . . . .	1.400,2	30,0	1.554,1	26,4	1.813,1	24,9	2.199,7	23,8	1.417,0	21,6
процент роста . . . . .	—	—	11,0	—	16,7	—	21,3	—	28,8	—
НКПиТ . . . . .	133,8	21,9	153,3	2,6	170,9	2,3	202,5	2,2	132,3	2,0
процент роста . . . . .	—	0,1	14,6	—	11,5	—	8	—	30,7	—
Ленинпорт . . . . .	2,1	0,1	1,8	0,1	0,7	—	—	—	—	—
процент роста . . . . .	—	—	14,3	—	61,7	—	—	—	—	—
Итого . . . . .	1.846,0	—	2.210,4	—	3.055,4	—	3.562,2	—	1.549,3	—
СССР										
Итого по бюдж. системе (с местн. доходом)	4.660,9	100	5.886,2	100	7.286,9	100	9.237,0	100	6.571,4	100
Процент роста . . . . .	—	—	26,3	—	23,8	—	26,8	—	42,3	—
Единый госбюджет . . . . .	4.014,0 <sup>2</sup>	—	5.073,8 <sup>4</sup>	—	6.307,9 <sup>6</sup>	—	8.167,2 <sup>8</sup>	—	5.785,8 <sup>10</sup>	—
Общесоюзный бюджет . . . . .	3.002,0 <sup>3</sup>	—	3.797,6 <sup>5</sup>	—	4.916,0 <sup>7</sup>	—	5.879,2 <sup>9</sup>	—	4.234,5 <sup>10</sup>	—
Процент роста . . . . .	—	—	26,5	—	29,5	—	19,6	—	44,1	—

<sup>1</sup> Данные взяты в сравнении с 1929/30 г. в млн. руб.

<sup>2</sup> Расхождение с отчетными данными (4.287,2) — 100% промналога в качестве надбавки в местные средства составляют 229,3, остаток от исполнения госбюджета 1924/25 г. — 27,6 и надбавка по подоходному налогу — 16,3.

<sup>3</sup> Общесоюзный бюджет 1925/26 г. — 3.016 млн. руб., прибавить 27,6 млн. руб. остатка от исполнения бюджета 1924/25 г., минус 13,6, прибавленные к доходам НКПС (1.400,2) безденежные перевозки.

<sup>4</sup> Расхождение с отчетными данными (5.732,9 млн. руб.) — 100% промналога в качестве надбавки в местные средства — 348,9; Цутранпрос — 42,4; безденежные доходы НКПС — 87,3; остаток от исполнения госбюджета за 1925/26 г. — 12,6; надбавка на подоходный налог; остаток по кассам НКПиТ — 2,8; по общесоюзному госбюджету зачислено гербовых сборов и налога с обращения ценностей 13,9; по бюджетам республик зачислено гербового сбора 132,6 минус по общесоюзному бюджету 0,9 — отчисления Карельской АССР, которые вошли по учету доходов в РСФСР.

<sup>5</sup> Общесоюзный бюджет 1926/27 г. — 3.826,8 млн. руб. Прибавить 15,3 остатка от исполнения госбюджета 1925/26 г. и 13,9, зачисленных по общесоюзному бюджету, млн. руб. гербовых сборов и налога с обращения ценностей.

<sup>6</sup> Расхождение с отчетными данными (6.970,2) — 100% промналога в качестве надбавки в местные средства равны 291,4; безденежный доход НКПС — 104,7; остаток средств по смете НКПС с 1925/26 г., выявленный по отчету 1927/28 г. в сумме 10,0; остаток по кассам НКПС — 0,8; остаток от исполнения госбюджета 1926/27 г. — 51,5; в общесоюзный бюджет зачислено гербового сбора и налога с обращения ценностей 85,2; по бюджетам союзных республик зачислено гербового сбора и налога с обращения ценностей 100,3; надбавка на подоходный налог — 19,6; минус прошедшие отчисления Карельской АССР по РСФСР — 1,2.

<sup>7</sup> Общесоюзный бюджет 1927/28 г. — 5.053,4 млн. руб., прибавить 51,5 остатка от исполнения госбюджета 1926/27 г.; 85,2 — по общесоюзному бюджету зачислено гербового сбора и налога с обращения ценностей; 0,8 — остаток по кассам НКПС и Ленинпорта.

<sup>8</sup> Расхождение с отчетными данными — 8.300,6 млн. руб., плюс остаток от исполнения госбюджета 1927/28 г. 115,0; остаток по кассе НКПС — 90,3; доходы от валюты — 5,0; минус 73,1 — доходы НКПС, прошедшие по кассам НКФ; 2,5 — доходы от валюты, прошедшие по кассам НКПиТ, и 1,3 — отчисления Карельской АССР, прошедшие по РСФСР.

<sup>9</sup> Общесоюзный бюджет 1928/29 г. — 6.013,9 млн. руб., прибавить 115,0 остатка от исполнения госбюджета 1927/28 г.; 90,3 — остатка по кассе НКПС; 5,0 — дохода от валюты, минус 73,1 млн. руб. дохода НКПС, прошедшего по кассам НКФ; 2,5 — дохода от валюты, прошедшего по кассам НКПиТ.

<sup>10</sup> Не окончательные данные за I полугодие 1929/30 г.

ницах каждой республики перевозки грузов и пассажиров распределить на соответствующие группы применительно к тарифным ставкам и величине пробега, после чего можно было бы по исчислениям пробега и тарифов определить размер поступлений, приходящихся на данную республику. Но применение такого сложного комбинированного метода требует колоссальной работы, которая до сих пор ни транспортными, ни финансовыми органами не произведена. Поэтому в упомянутой выше опытной работе ФЗУ НКФ задача была в значительной мере упрощена, и доходы от железных дорог (казенных для 1913 г.) были распределены по республикам на следующих основаниях<sup>1</sup>.

- |  |   |
|--|---|
| а) Доходы от перевозок пассажиров, багажа пассажирской скоростью, грузов большой скоростью и дополнительные сборы, не зависящие от движения. | } Пропорционально среднегрузовой эксплоатационной длине пути.   |
| б) Доходы от перевозок грузов малой скоростью и дополнительные сборы, зависящие от движения.   | } Пропорционально грузообороту (количеству <i>т/км</i> , пройденных всеми товарами в пределах каждой союзной республики). |

Этот метод можно применять в отношении доходов от тех железных дорог, которые проходят по территории двух или нескольких союзных республик. Поступления от дорог, целиком находящихся в пределах одной республики, относятся полностью к этой республике.

Изложенный грубо упрощенный метод страдает однако существенными недостатками. Прежде всего необходимо отметить, что указанный метод игнорирует бесспорную связь между железнодорожными доходами и населением. Не подлежит ведь сомнению, что транспортный тариф является составным элементом стоимости товара в местах его потребления и оплачивается конечным потребителем. По этим соображениям естественно возникает мысль о правильности отнесения транспортных доходов к тем районам, население которых потребляет перевезенные продукты и оплачивает их в цене издержек перевозки.

Сторонники этой точки зрения предлагают положить в основу распределения между республиками (районами) доходов от железных дорог следующие методы<sup>1</sup>: а) платежи по всякого рода перевозкам, совершающимся в пределах территории данной республики (района), относятся на счет этой территории; б) платежи за перевозки грузов, передвигающихся из одной территории на другую, относятся за счет той территории, которая привлекает к себе грузы; в) платежи за проезд пассажиров и провоз пассажирских грузов за пределы данной территории следует отнести на счет той территории, где происходит оплата пассажирского движения; г) дополнительные сборы, зависящие от движения (за взвешивание, нагрузку, хранение и т. п.), составляя часть провозной платы, распределяются таким же способом, как и тарифные поступления, те же сборы, которые уплачиваются на станциях отправления отдельно от провозной платы, считаются доходом той территории, где происходит платеж; д) дополнительные сборы, не зависящие от движения (за отдачу в наем земель и помещений, телеграфный сбор, доходы

<sup>1</sup> П. Бишард. „Вестник финансов“ № 12, 1927 г.

от подсобных предприятий и т. п. в виду их местного характера относятся к району по месту платежа или поступления дохода).

Суммируя все изложенное о методологии распределения доходов железных дорог по отдельным республикам и областям Союза, можно сделать следующие выводы:

1. Административное деление ж.-д. сети (в настоящее время по дирекциям) не совпадает с географическим, национальным и экономическим районированием страны.

2. Условно можно принять некоторые дороги (по Ср. Азии, Закавказью, Пермская ж. д. для Урала), в виду преимущественного пролегания на территории той или иной республики или области, как бы совпадающими с территориальным делением СССР.

3. Доходы железных дорог определяются в зависимости от их работы, выраженной в тонно- и пассажиро-километрах. Существующая статистика за истекшие годы дает данные об отправлении и прибытии грузов по станциям отдельных республик и областей (в весовом выражении), данные же о совершенном грузами пробеге отсутствуют.

4. Даже при наличии данных о тонно-километраже грузов в пределах той или иной республики или района расчет дохода по средней тонно-километровой ставке был бы ошибочным в виду того, что тарифная система построена с учетом платежеспособности грузов и по дифференциальной системе, что требует выявления пробега каждого наименования груза и того «пояса» тарифной схемы, в который уложился пробег груза на данной территории. Сложность территориального распределения ж.-д. доходов усугубляется еще непостоянством грузовых потоков по ж.-д. сети.

Здесь, разумеется, не место анализировать по существу те или иные методы порайонного распределения транспортных и аналогичных доходов. Мы только вскользь затронули этот вопрос для иллюстрации той невероятной сложности, которая стоит перед планированием финансов в районном разрезе при действующей системе мобилизации ресурсов не только по линии налогов, но и в отношении всех доходов от государственных, вернее, общественных имуществ, хозяйств, предприятий и мероприятий. Принципиально вопрос сводится к тому, чтобы выяснить, сколько именно вносит население и хозяйство данной республики (района), в частности по обществленному сектору, в общую кассу Советского Союза. Следовательно арендная плата за недра, если она входит в цену соответствующих продуктов (керосина, угля и т. п.) и оплачивается потребителями, а также лесной доход и ему подобные доходы должны быть отнесены к районам по месту нахождения действительных плательщиков. Здесь, стало быть, мы упираемся в ту же проблему, которая так сильно затрудняет определение социального разреза финансовых планов. Только единый платеж общественного сектора в расширенном масштабе может разрубить гордиев узел районных финансовых проблем в том направлении, которое диктуется единством народнохозяйственного целого СССР при максимальном удовлетворении местных запросов и нужд.

Здесь мы подходим ко второй, наиболее важной стороне трактуемой проблемы.

## II

Речь идет о методах определения действительной финансовой мощи отдельных районов и их удельного веса в общей финансовой системе Советского Союза. Только такое познание и правильные выводы из него могут дать ключ к разрешению районных проблем при оценке проектов реконструкции советской финансовой системы, в частности по вопросу о последствиях унификации платежей обобщественного сектора и проводимой кредитной реформы для республиканских и местных бюджетов.

Дело в том, что доходы, поступающие в кассы того или иного района, во многих случаях не совпадают с действительными взносами (платежами) этого района в общую финансовую систему. Это отмечается прежде всего в отношении перелагающихся налогов, особенно по акцизам. Последние уплачиваются, как общее правило, предприятиями по местонахождению правлений и при кассовом распределении относятся к тем районам, в кассы которых внесен акциз. Это совершенно затемняет и искажает вопрос о том, сколько население данного района действительно уплатило акцизов в порядке переложения. Поэтому делаются попытки географически распределить, вернее перераспределить, в пределах наличных статистических материалов поступления от перелагающихся налогов по местонахождению действительных плательщиков или потребителей подакцизных предметов. Так, например, в отношении сахара, табака, спирта и т. п. акцизные поступления можно распределить в соответствии с географией их потребления, таможенный и др. сборы — по размерам хозяйственных оборотов отдельных районов, доходы от железных дорог — поперечно с учетом интенсивности движения на различных линиях и т. д. и т. п.

Но такое территориальное распределение доходов требует не только весьма сложной статистической операции, но и глубокого экономического анализа. Искомые цифры и отношения могут быть найдены при тщательном изучении приемов исчисления каждого из доходов, его специфической природы, техники взимания и состояния счетоводства, отчетности и кассоводства. Тут следует применять и кассовый, и подушевой (распределение поступлений пропорционально численности населения), и территориальный, и др. методы. Но, к сожалению, до настоящего времени наш финансовый аппарат очень мало занимался социально-экономической и районной обработкой богатейших материалов, имеющих в его распоряжении. Поэтому мы лишены возможности опираться в своих выводах на официальные проверенные источники. Единственная попытка НКФ произвести исследование географического распределения доходов и расходов, и только по бюджету 1913 г., относится лишь к 1919 г. Тогда было организовано специальное многочисленное и компетентное совещание, которое работало около двух лет, но своих работ не закончило и никаких материалов не опубликовало (часть этих материалов даже не сохранилась)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> П. Бишард. О методологии географического распределения госдоходов и расходов. „Вестник финансов“ № 12, 1927 г.

Что же касается финансовых взаимоотношений общесоюзного центра, республик и мест, то эти отношения строились на формально-юридической основе, и бюджетные нормы вырабатывались, как выше было отмечено, канцелярским аппаратным путем без проработки социально-экономических, политических и организационных предпосылок. В результате получилось положение, при котором территориальные поступления по каждой республике не соответствовали ни действительным ее платежам и финансовой мощи, ни потребностям республиканского и местного бюджета, которые по сути дела мало чем отличаются между собой и только дополняют один другой. Точно так же и подушевой доход по республикам не отражает развития производительных сил и удельного веса данной республики в общей экономике Союза.

Небезынтересно для некоторых сопоставлений и сравнительных выводов привести суммарные результаты упомянутой выше неопубликованной опытной работы б. ФЭУ НКФ СССР по распределению доходов государственного бюджета 1913 г. между территориями современных союзных республик в границах на 1 октября 1925 г.<sup>1</sup>

Сравнительное распределение государственных доходов по союзным республикам (в млн. руб.)

		1913 г. <sup>2</sup>	Удельн. вес	1927/28 г.	Удельн. вес
РСФСР	Итого доходов . . . . .	1.526,5	73,9	2.502,6	72,8
	Прямые . . . . .	161,3	—	683,1	—
	Косвенные . . . . .	997,6	—	1.120,7	—
УССР	Итого доходов . . . . .	390,0	18,9	625,6	18,2
	Прямые . . . . .	42,8	—	199,1	—
	Косвенные . . . . .	269,1	—	277,0	—
БССР	Итого доходов . . . . .	44,8	2,2	100,2	2,9
	Прямые . . . . .	2,3	—	22,0	—
	Косвенные . . . . .	31,7	—	38,9	—
ЗСФСР	Итого доходов . . . . .	68,9	3,3	129,0	3,8
	Прямые . . . . .	9,8	—	35,7	—
	Косвенные . . . . .	34,1	—	42,7	—
Туркм. ССР и Узб. ССР <sup>3</sup>	Итого доходов . . . . .	35,2	1,7	78,8	2,3
	Прямые . . . . .	3,1	—	41,9	—
	Косвенные . . . . .	25,0	—	13,7	—
СССР	Итого доходов по республикам . . . . .	2.065,4	100,0	3.436,2	100,0
	Прямые . . . . .	219,3	—	981,8	—
	Косвенные . . . . .	1.357,5	—	1.493,0	—
	Неналоговые . . . . .	488,6	—	961,4	—
	Прочие нераспределенные доходы . . . . .	749,7	26,6	3.055,5	47,1
	Всего доходов по госбюджету . . . . .	2.815,1	100,0	6.491,7	100,0

По этим данным, исчисленным по территориальному методу, доходы государственного бюджета в 1913 г. распределились бы между 5 советскими

<sup>1</sup> „Вестник финансов“ № 12, 1927 г., стр. 54-55.

<sup>2</sup> Без отошедших областей в границах союзных республик (П. Бишард. „Вестник финансов“ 1927 г. № 12).

<sup>3</sup> Данные исчисления до размежевания среднеазиатских республик.

республиками (в период составления приводимых данных еще не оформилось национальное размежевание среднеазиатских республик) примерно в той же пропорции, какая наблюдается на протяжении последних лет (1927/28 г.) по материалам финансовых органов. О чем свидетельствует это непонятное на первый взгляд хотя бы и грубое совпадение в дислокации бюджетных доходов до войны и в период нэпа между районами б. России, социально-экономическая и национальная физиономия которых чрезвычайно резко, почти до неузнаваемости, изменилась за время великой революции? Если оставить в стороне некоторые естественно-исторические условия, влияние которых на строение финансовых институтов несомненно, можно предположить, что объяснение такой устойчивости в пропорциях распределения бюджетных доходов между районами следует искать главным образом в общем сходстве финансовой организации двух резко противоположных социальных эпох и относительной консервативности наших финансовых институтов. Особенно это приложимо к налоговой системе с ее методами прямого и косвенного обложения обобщественного сектора народного хозяйства при множественности и многозвенности изъятий.

Совершенно другое положение возникает при унификации многочисленных и разнообразных платежей, извлекаемых финансовыми институтами из сферы социалистических хозяйств. Необходимость такой полной реконструкции налоговой системы СССР теперь уже никем не оспаривается. И это не только потому, что радикально изменились организационные формы в промышленности и кооперации. На ряду с этим выявилось также резкое несоответствие действующей в настоящее время системы изъятий в бюджет управления хозяйством реконструктивному характеру и новым формам страны. В частности, действующая система изъятий в реконструктивный период затрудняет плановое регулирование финансовых отношений между республиками и областями, создавая искусственные дефициты и перманентное неравновесие в балансах отдельных районов. В самом деле, анализ госбюджета 1929/30 г. показывает (по расчетам НКФ), что из общей суммы доходов в 11,6 млрд. руб. обобщественный сектор уплачивает около 8 млрд. руб., которые поступают в виде 70 платежей по совершенно случайному распределению в союзный, республиканские и местные бюджеты. При этом госпромышленность покрывает около 80% всех изъятий из обобщественного сектора, а кооперация и госторговля — менее 18—20%.

Не вдаваясь в оценку по существу вопроса о возможности и целесообразности замены всех упомянутых сборов одним, двумя или большим количеством платежей, отметим, что если положить в основу унификации систему двух платежей — единого налога с оборота и единого отчисления от прибылей предприятий (исходя из общего характера платежей обобщественного сектора, часть которых перелagается на потребителя в цене товаров, а другая уплачивается прямо из прибылей предприятий), тогда, очевидно, коренным образом могут измениться взаимоотношения между бюджетами.

Прежде всего неизбежно произойдет значительное кассовое перераспределение поступлений из обобщественного сектора. Замена акцизов и промналога единым платежом с оборота, концентрация крупнейших объеди-

нений промышленности, сельского хозяйства и распределительного аппарата в немногих центрах откроют возможность планового перераспределения ресурсов между отдельными районами в соответствии с единством народнохозяйственного строительства и потребностями мест без искусственных маневров (вроде изъятий из прибылей местной промышленности), раздуваемых дефицитов и других нездоровых явлений прежней финансовой практики. Действительная централизация планирования требует значительной концентрации ресурсов, но от этого прозрачность и плановость в размежевании функции и распределении средств между центром и местами должны значительно выиграть. Место искусственного и случайного закрепления за тем или иным бюджетом источников доходов, прямых или косвенных, перелagаемых или неперелagаемых налогов и т. д. должен занять ясный, четкий, составленный в отраслевом и районном разрезе хозяйственный и единый финансовый план. Что касается рационального построения кассового и счетного порядка в целях полного и бесперебойного обеспечения всех категорий бюджетов, от сельского до общесоюзного, необходимыми для выполнения планов средствами, то это — дело ответственное и сложное, но оно лежит целиком в плоскости технических и организационных вопросов.

Главные же трудности при разрешении проблемы районирования финансовой системы как методологического, так и организационно-оперативного характера заключаются в том, что на данной стадии развития теории и практики планирования мы еще не овладели полностью теми рычагами, которые дали бы возможность твердо фиксировать в цифровых величинах и лимитах обоснованный размер изъятия и вложений по каждому району на протяжении данного отрезка времени. Теоретически мыслим такой порядок, при котором общая сумма утвержденных единым финпланом изъятий из народного фонда на данный отрезок времени разворачивается по районам в строгом соответствии с его экономикой и платежеспособностью. С другой стороны, размер финансирования каждого района, в частности капитальные вложения по отраслям хозяйства, должны строго соотноситься с потребностями той или иной области на основе расчлененного народнохозяйственного плана и единого финансового баланса.

Но такая идеальная система мобилизации и распределения средств по районам должна быть свободна от формального схематизма и грубо арифметических манипуляций. Она требует глубочайшего экономического и финансового анализа всего комплекса районного хозяйства. И прежде всего для этого необходим более или менее точный учет основных фондов данного района и его удельного веса в общей массе народного дохода страны. Однако до сих пор мы не имели даже серьезных попыток к районированию народного дохода страны (если не считать отдельных неопубликованных еще исчислений по районам доходов от физических лиц), да и вряд ли осуществима такая работа при действующей системе изъятий, особенно в отношении обобщественного сектора, при множественности, многократности и многозвенности обложения его перелagаемыми, неперелagаемыми, неналоговыми и всякими другими платежами. Во всяком случае это обстоятельство

несомненно является одним из крупнейших камней преткновения при попытках районирования народного дохода и финплана. А между тем только на базе исчисления действительных денежных доходов населения и хозяйства (особенно из обобщественного сектора) данного района (республики) можно уверенно планировать размер изъятий для финансовой системы в районном разрезе.

Для иллюстрации приведем данные о средней душевой квоте бюджетных изъятий по республикам (в отношении распределенных доходов; см табл. на этой же стр.). При всей грубости и ориентировочности этих цифр можно констатировать, что нет никакой закономерности и плановой связи между движением душевых изъятий в бюджетную систему и средних подушевых денежных доходов. Так например по РСФСР, начиная с 1927/28 г., как будто бы начинается колоссальный рост душевых изъятий в бюджетную систему (32,1—86,0%), между тем как по данным контрольных цифр народного хозяйства РСФСР весь средний душевой денежный доход этой республики как раз за последнее трехлетие показывает весьма медленный рост (15—8%). С другой стороны, соотношение душевых квот по республикам и темпы их прироста не соответствуют даже самым ориентировочным экономическим коэффициентам этих республик как статическим, так и динамическим. Не имея возможности останавливаться подробно на этом вопросе в пределах настоящей статьи, отметим лишь вкратце один характерный момент, имеющий ближайшее отношение к планированию районных финансовых проблем.

Распределение территориальных доходов по республикам  
(на душу населения)<sup>1</sup>

Республики	1925/26 г.		1926/27 г.		1927/28 г.		1928/29 г.		1929/30 г. <sup>2</sup>	
	Руб.	% роста	Руб.	% роста						
РСФСР . . . . .	21,43	—	26,86	25,3	30,36	13,0	40,09	32,1	74,55	86,0
УССР . . . . .	18,91	—	25,84	36,6	27,38	6,0	33,88	23,7	46,01	35,8
БССР . . . . .	13,75	—	18,32	33,2	21,78	18,9	29,23	34,2	40,69	39,2
ЗСФСР . . . . .	17,57	—	26,12	48,7	30,15	15,4	40,31	33,7	52,02	29,0
Узб. ССР . . . . .	12,50	—	13,76	10,1	17,57	27,7	26,26	49,6	39,45	50,2
Туркм. ССР . . . . .	11,77	—	15,33	30,2	21,56	40,6	29,64	37,5	37,13	25,3

Из всех капитальных вложений, утвержденных контрольными цифрами на 1929/30 г. в сумме 13 с лишним млрд. руб. по республикам и районам, можно считать распределенными лишь несколько больше 7 млрд. руб. Если сопоставить пропорции капитальных вложений по республикам с бюджетными ресурсами последних (считая все территориальные поступления) и размерами душевых квот по изъятиям при действующей финансовой системе, то бросается в глаза резкое несоответствие между указанными величинами.

<sup>1</sup> Душевой доход исчислен по территориальным поступлениям без НКПС, НКПиТ, Центрокасы и Ленинпорта. Численность населения по годам взята по данным переписи 6. ЦСУ 1926 г. с пересчетом для 1929 г.

<sup>2</sup> Условно взята удвоенная цифра доходов по данным предварительного исполнения за первое полугодие 1929/30 г.

Распределение капитальных вложений по республикам и экономиям

	В млн. руб.		В % к итогу		В млн. руб.		В % к итогу	
	В млн. руб.	В % к итогу	В млн. руб.	В % к итогу	В млн. руб.	В % к итогу	В млн. руб.	В % к итогу
РСФСР <sup>1</sup> . . . . .	4.919,5	—						
В том числе:								
Северный край . . . . .	114,2	2,3	Казакская АССР . . . . .	31,74	0,6			
Карельская АССР . . . . .	30,46	0,6	Киргизская АССР . . . . .	237,03	4,3			
Ленинградская обл. . . . .	452,18	9,2	Сибирский край . . . . .	33,04	0,7			
Московская „ . . . . .	134,57	2,7	Бурято-монг. АССР . . . . .	303,6	6,2			
Ив.-промышл. „ . . . . .	660,50	13,4	Якутская АССР . . . . .	8,43	0,2			
Нижегородский край . . . . .	221,74	4,5	Дальневосточный край . . . . .	12,19	0,2			
В т. ч. АССР . . . . .	268,71	5,4	Не распредел. по районам . . . . .	559,28	11,4			
Татарская АССР . . . . .	12,77	0,3	УССР . . . . .	1.494,8	19,2			
Центр.-черноземная обл. . . . .	35,81	0,7	БССР . . . . .	184,2	2,4			
Ср.-вожский край . . . . .	166,11	3,4	ЗСФСР . . . . .	438,7	5,6			
Уральская обл. . . . .	163,15	3,3	Узб. ССР . . . . .	182,1	2,3			
Башкирская АССР . . . . .	598,03	12,2	Тадж. ССР . . . . .	52,4	0,7			
Ниже-вожский край . . . . .	51,9	1,1	Туркм. ССР . . . . .	62,8	0,8			
В т. ч. АССР Немц. Пов. . . . .	257,01	5,2	СССР					
Крымская АССР . . . . .	16,6	0,3	Общий объем капиталовложений : . . . . .	13.334,3	—			
Северо-кавказский край . . . . .	50,78	1,0	Вложений, распредел. по республикам . . . . .	7.775,3	—			
Дагестанская АССР . . . . .	282,21	7,8						

Грубо говоря, из общего объема сводного доходного бюджета Союза брутто в 13,1 млрд. руб. на 1929/30 г. примерно около 4 млрд. руб. приходится на все республиканские и местные бюджеты, между тем как распределенных по республикам капитальных вложений в этом же году можно считать свыше 7 млрд. руб. Конечно во все отрасли народного хозяйства значительные средства вкладывает общесоюзный бюджет и весь финплан в целом, но все же можно констатировать, что между экономикой районов, плановым размещением новых капиталов по территории Союза и действующей финансовой системой существует громадный разрыв, который может быть ликвидирован только при коренной реконструкции старых форм аккумуляции средств, основанных преимущественно на анархическом, стихийном хозяйственном укладе, и при торжестве идеи единого платежа обобщественных хозяйств, базирующегося уже в значительной мере на сознательно регулируемых экономических связях социальных и районных секторов и на планировании цены, зарплаты и себестоимости.

Такой подход к построению районных финансов требует, конечно, новой группировки и классификации районов и для финансового планирования. В основу районирования финансовой системы при реконструкции последней и установлении единого платежа можно и должно положить ту предварительную общую наметку по специализации районов, что дана в пятилетнем плане народного хозяйства.

По этой концепции Советский Союз по совокупности преобладающих на той или иной территории хозяйственных признаков делится на 4 основных типа экономических районов:

Индустриальные, сельскохозяйственные, смешанные (агро-индустриальные и индустриально-аграрные) и лесные. Эту группировку можно уточ-

<sup>1</sup> Данные по РСФСР взяты по контрольным цифрам народного хозяйства и социально-культурного строительства РСФСР на 1929/30 г.

нять и совершенствовать по разным направлениям, но только на базе специализации и сотрудничества районов может быть построена реконструируемая финансовая система, соответствующая решающей задаче максимального использования потенциальных производительных сил каждого территориального участка Союза и хозяйственно-культурного развития отсталых областей и национальных автономий.

## III

Переходя к непосредственной оценке тех конкретных последствий, которые могут быть вызваны унификацией платежей обобществленного сектора народного хозяйства для дальнейшего развития взаимоотношений общесоюзного, республиканских и местных бюджетов, необходимо прежде всего внести ясность в самую постановку вопроса. По сути дела, как выше было отмечено, речь идет о плановом размежевании на новом этапе функций, задач, круга ведения и сферы компетенции всех многочисленных звеньев советского государственного аппарата при выполнении общих планов социалистического строительства в пространстве. Найти оптимальное решение этой проблемы — это значит добиться такой целеустремленной организации 15-16% территории земного шара с населением свыше 150 млн. человек, на которые распространяет свою власть советская система, причем такой организации, которая в отдельных стадиях переходного периода соответствовала бы общей социально-экономической политике Союза и хозяйственно-культурным укладам отдельных районов.

До настоящего времени отдельные субъекты бюджетных прав, от союзного правительства до сельсоветов, наделялись по разным признакам и методам определенной финансовой компетенцией для подведения более или менее твердой материальной базы под хозяйственную, культурную и административную деятельность, обслуживаемую данным бюджетом. Для этого все доходы финансовой системы закреплялись за той или иной бюджетной единицей частью в порядке географического размещения поступлений, частью в зависимости от характера платежей. Сверх того производились перераспределения и перерасчеты в виде покрытия дефицитов отдельных бюджетов путем прямого финансирования некоторых мероприятий, их субсидирования и т. д. При этом никаких плановых принципов и критериев в обоснование распределения доходов между бюджетами на основе действующей финансовой системы не могло быть. Это становится очевидным, если рассмотреть направление платежей по бюджетам хотя бы в текущем 1929/30 г. (по материалам НКФ; см. табл. на стр. 113).

По этим данным видно, что из общей суммы доходов сводного бюджета в 13,1 млрд. руб. (вместе с дополнительными сметами) общесоюзный бюджет получает 8,6 млрд. руб., местные бюджеты в совокупности 2,8 млрд. руб. и все республиканские бюджеты 1,7 млрд. руб. (все цифры предварительные). При этом одни платежи питают в разных долях все бюджеты, другие составляют принадлежность только одной какой-либо категории бюджетов. Так, например, промналог делится между всеми бюджетами, доходы транс-

Распределение государственных и местных доходов в 1929/30 г.  
(по назначению) по категориям бюджетов

В млн. руб.

Наименование доходов	Всего по Союзу	В том числе		
		Местный бюджет	Республ. бюджет	Общесоюзн. бюджет
1. Промналог . . . . .	1.814,4	733,9	247,5	833,0
2. Прочие налоги . . . . .	3.732,9	330,9	574,3	2.827,7
3. Неналоговые доходы . . . . .	3.058,5	288,6	866,2	1.903,4
В том числе займы . . . . .	1.210,0	90,3	—	1.119,7
4. НКПС и НКПТ . . . . .	3.059,6	—	—	3.059,6
5. Местные доходы . . . . .	1.476,0	1.476,0	—	—
Итого . . . . .	13.141,4	2.829,4	1.688,0	8.624,0

порта, связи, от акцизов, гербового сбора и таможенных пошлин поступают исключительно в общесоюзный бюджет. Целый ряд платежей (рентный, со строений, сбор с грузов и др., а также коммунальные доходы) фиксируется за местным бюджетом. В частности платежи обобществленного сектора, по примерным исчислениям НКФ, должны дать в т. г. общесоюзному бюджету 7.066 млн. руб., местным бюджетам 2.342 млн. руб. и республиканским бюджетам 1.199,1 млн. руб.

При унификации платежей обобществленного сектора естественно отпадает надобность и возможность формального распределения платежей между бюджетами за исключением тех немногочисленных сборов, которые временно, в виде переходной меры, сохраняют самостоятельность.

Но вместе с тем проблема районирования финансовой системы встает теперь в новом свете. Естественно возникает вопрос, на чем должна базироваться система взаимоотношений между бюджетами в результате унификации платежей обобществленного сектора. Отдельные практические работники выдвигают разные варианты распределения унифицированных доходов между бюджетами, но все варианты исходят из той презумпции, что позиции отдельных бюджетов и числовые пропорции должны в основном стабилизироваться на нынешнем уровне с небольшими модификациями, которые по существу почти не меняют прежних отношений между отдельными звеньями бюджетной системы.

Такую установку следует признать в корне неправильной. При введении единого платежа надо подвергнуть всестороннему пересмотру материальное содержание всей бюджетной системы под углом зрения задач реконструктивного периода. Известный тезис советской системы о необходимости централизации планирования при децентрализации управления должен найти свое полное отражение при формировании новых связей между центром и местами. Позиции бюджетов и их доходная база должны определяться в свете задачи по финансированию нарастающих новых коллективных форм в сельском хозяйстве, назревших элементов по реконструкции быта широких масс, по строительству социалистических го-

родов и высоких культурных запросов эпохи. Такая генеральная проверка функций каждого звена советской системы может быть проведена только в рамках единого финансового плана на основе единого платежа. К этому обязывает также принятый недавно высшими органами Союза закон о едином финансовом плане.

По мысли законодателя предусматривается необходимость построения единого финплана в территориальном разрезе, на первых порах в пределах союзных республик. Такой финплан, отражающий синтетически запроецированные в народнохозяйственном плане экономические связи районов, открывает возможность при полной реализации идеи единого платежа достигнуть наиболее оптимального распределения ресурсов по территории в полном соответствии с географическим размещением промышленности и всего плана индустриализации страны. Вместе с тем мобилизация ресурсов при помощи единого платежа позволит добиться действительной экономии средств в смысле ликвидации встречного и двойного, а то и тройного финансирования из разных источников одного и того же мероприятия, значительно повысит гибкость в пользовании перераспределительными маневрами в целях подтягивания отсталых национальностей, республик и областей и облегчит раскрытие социально-классовой структуры финплана при исчислении конечных плательщиков.

Чтобы лучше оттенить огромное санирующее значение единого платежа для правильного и рационального районирования финансовой системы, небезынтересно привести те сложные и весьма сомнительные предложения, которые выдвигаются отдельными финансистами в качестве принципов территориального распределения доходов. Авторы этих принципов, отвергая допустимость учета и распределения итогов аккумуляции финансовых ресурсов в пределах данной территориальной единицы по формальному признаку (как например отнесение акцизных поступлений по месту производства под'акцизных товаров и т. д.), рекомендуют районирование поступлений поставить в связь с доходами населения данной территории (с отнесением, скажем, акцизных поступлений по месту потребления под'акцизных товаров и т. п.).

В частности существует такая примерная схема распределения между районами некоторых конкретных доходных статей<sup>1</sup>: «Прямые изъятия из доходов населения (с.-х. налог), самообложение, подоходный налог, налог на сверхприбыль, займы, паевые взносы в кооперацию, прирост вкладов в сберкассы и т. п. распределяются по месту нахождения плательщиков. Перелагаемые налоги и сборы (акцизы, промналог, налог с грузов, таможенные доходы от обложения импорта и т. п.) распределяются пропорционально потреблению или месту реализации облагаемой продукции. Прибыль промышленных предприятий обобществленного сектора распределяется по месту производства приносящих ее товаров, а по местным торгам и кооперации — по местонахождению последних. Прибыль общесоюзных предприятий исчисляется по материалам объединений, ведущих обособленный счет

<sup>1</sup> Проект отдельных комиссий НКФ.

прибылей и убытков отдельных предприятий, при отсутствии же такого счета вся прибыль объединения распределяется по предприятиям пропорционально оборотам по продаже товаров отдельными предприятиями. Прибыль, проходящая по счету правления объединения, также распределяется по оборотам предприятий.

Такой принцип трактует накопление прибыли как результат хозяйственной деятельности предприятия, а не как форму аккумуляции средств населения в обобществленном секторе методами финансового распределения. В отраслевых финпланах должна также проводиться та часть цены, которая покрывает проценты по ссудам из кредитных учреждений и входит составным элементом в прибыль предприятий. Доходы от лесов, недр и земельных имуществ распределяются так же, как и прибыль хозяйственных предприятий.

Чистый доход экспортных организаций распределяется по местонахождению предприятий, произведших экспортированные товары, хотя правильней было бы рассчитать по первым получателям импортируемой продукции, что технически представляет чрезвычайные трудности.

Чистый доход транспорта распределяется пропорционально грузообороту линий, проходящих по данной территории, с применением расчетов по средней сетевой стоимости одного тонно-километра и по среднему для всей сети коэффициенту. Примерно так же распределяются доходы связи. Прибыли кредитных учреждений распределяются по их местонахождению.

Амортизационные отчисления, социальные и страховые платежи, как неперелагаемые начисления к цене, рассматриваются в качестве покрытия операционно-хозяйственных расходов и проводятся только в отраслевых финпланах.

Наконец, все выпускаемые филиалами Госбанка деньги в обращение вменяются территории по местонахождению данного филиала. Распределение же эмиссии, связанное с учетом средств отдельных классов населения, требует специального исследования, без которого даже нельзя сейчас устанавливать какой-либо модус для территориального распределения»<sup>1</sup>.

Приведенный вариант территориального распределения доходов единого финплана без особых комментариев демонстрирует всю отсталость существующей структуры мобилизации финансовых ресурсов в условиях советской системы, особенно по обобществленному сектору народного хозяйства. Каких невероятных усилий, огромных затрат сил и средств потребовала бы попытка практического районирования единого финплана при действующей системе изъятий. Да и вряд ли можно считать такую задачу разрешимой без коренной реконструкции финансовой системы.

Только единый платеж окончательно ликвидирует все отжившие отношения между бюджетами центра и мест, открывая возможность при максимальной концентрации и экономии средств целесообразно распределить их по территории Союза в соответствии со всей совокупностью конкретных планов социалистического строительства и высшими принципами разделения труда между отдельными звеньями советской системы.

<sup>1</sup> Проект группы финансовых работников.

В задачи настоящей статьи не входит, разумеется, разработка конкретных проектов распределения ресурсов финансовой системы между отдельными районами. Это составляет непосредственно функцию финансовых органов в центре и на местах. Практическая и техническая сложность всевозможных расчетов, которые необходимо предварительно проделать, чтобы уверенно и обоснованно выдвигать те или иные решения, требует длительной подготовки и анализа весьма большого материала; справиться с такой работой мог бы лишь аппарат, ближе всего стоящий к финансовой практике, при содействии плановых и заинтересованных организаций.

Однако уже теперь можно наметить основные принципы построения финансовых отношений районов при осуществлении идей единого платежа и те структурные изменения, которым должны подвергнуться республиканские и местные бюджеты в связи с реконструкцией финансов. Конечно, здесь нельзя останавливаться на деталях этого вопроса, но общие контуры новой конструкции бюджетной системы СССР, базирующейся на едином платеже, необходимо очертить уже на данной стадии проработки районных проблем с тем, чтобы в ближайшем будущем вернуться к этим вопросам в более конкретной их постановке.

Обращаясь к принципиальной стороне вопроса, следует прежде всего отметить, что наши районы, экономические и административные, отличаются большой неоднородностью, динамичностью и разнообразием финансово-экономического положения. В связи с этим потребность в средствах того или другого района по совокупности определяющих факторов планового и внепланового характера имеет решающее значение при установлении критериев по распределению финансовых ресурсов по территории. В этом смысле господствовавший ранее, в первые годы восстановительного периода, принцип «по одежке протягивай ножки», что в переводе на бюджетный язык означало: расходы должны равняться доходам, уже в настоящее время, при изменении самих установок во всей народнохозяйственной динамике, потерял свою реальность и значимость. Если еще недавно, скажем, развертывание хозяйства данного района было ограничено возможностями преимущественно местных доходных источников, подкрепленных в отдельных случаях субсидиями или дотациями центра, то уже теперь при развернутой реконструкции лимитировать развитие производительных сил какого-либо района его собственными ресурсами абсолютно невозможно.

Именно поэтому на нынешнем этапе развернутого социалистического строительства множественность изъятий и многократность взимания с точки зрения интересов районов в смысле четкого планового распределения между ними ресурсов единого финплана становится далее нетерпимым тормозящим фактором. Этот вопрос почти совершенно не разработан в тех проектах, которые до сих пор выдвигались по линии реконструкции финансовой системы. Предложение НКФ построить систему местных финансов в основном на собственных неналоговых доходах, сельхозналоге, обложении частного сектора, отчислениях от лесного дохода и прибылях местной промышленности, а республиканские бюджеты главным образом на отчислениях от единого налога с оборота (не считая остатков лесного дохода и прибылей

республиканской промышленности) в сущности почти не вносит ничего нового. При осуществлении идеи единого платежа весь вопрос о внутренних отношениях бюджетной системы сводится в основном к двум моментам: 1) к определению критериев по наиболее рациональному квотированию для каждого района общей суммы изъятий из сферы обобщественного сектора и 2) к установлению по возможности максимальной и эффективной связи между финансовыми источниками данного района и его экономикой.

По обоим пунктам надо рассмотреть в отдельности возможное решение для будущей структуры (при введении единого платежа) местных и республиканских бюджетов. Учитывая последнее постановление ЦК ВКП(б) от 16 июля о срочной ликвидации округов, систему местных финансов на ближайший период можно себе представить в виде сплошного бюджетирования хозяйства сельсоветов, районов и областей (краев) с выделением наиболее крупных городов, индустриальных и аграрных (коллективизированных) центров. Иную структуру бюджетов будут иметь республики — союзные и автономные. Последние должны сохранить свои объединенные бюджеты, планируя и государственное и местное финансирование на своей территории с учетом функций общесоюзного бюджета (оборона, транспорт и т. п.).

В соответствии с характером и функциями местных и республиканских бюджетов доходную часть первых при установлении единого платежа можно базировать на душевых квотах, с учетом плотности населения данного района, размеров его основных фондов и предусмотренных общехозяйственными планами капитальных вложений. При этом станет весьма актуальным и доступным для практической разработки районирование народного дохода, что в значительной мере облегчится введением единого платежа с обобщественного сектора, занимающего господствующие позиции при аккумуляции финансовых ресурсов на территории районов. Таким образом от всей суммы годовых взносов хозяйств обобщественного сектора на территории данного района в кассу финансовой системы выделяется прежде всего в распоряжение территориальных бюджетов известная, определяемая установленными в плановом и законодательном порядке квотами, исчисленными по экономическим коэффициентам той или иной области. Последняя в свою очередь распределяет всю сумму выделенных для области средств между районами (имеется в виду ликвидация округов) и сельсоветами также на основе выработанных на месте квот и экономических показателей. При этом как в распоряжении каждой союзной республики, так и области образуется эквифонд для финансирования междуобластных и междурайонных объектов, а также для подкрепления экономических отсталых местностей.

Само собой разумеется, что общий размер ожидаемых на предстоящий год платежей обобщественного сектора по данной территории составляет заблаговременно на основе предварительных промфинпланов и провизорных балансов, объединенных и аналогичных хозяйственных организаций с таким расчетом, чтобы каждый сельсовет, город и район имел возможность своевременно построить свой абсолютный твердый бюджет для бесперебойного и планового финансирования своего хозяйства. Здесь не место детализировать новую структуру местных бюджетов на основе единого платежа, да вряд ли

это возможно без тщательной разработки соответственных материалов, но несомненно, что приведенный вариант имеет много преимуществ перед существующим положением, так как это идет по линии планового, а не стихийного развития местных финансов («самотек»), что в сущности имело место до сих пор. Конечно, выработка обоснованных квот и экономических показателей для 20—25 областей разнообразного хозяйственного строения весьма сложная и ответственная задача, но ведь и все дело организации планового хозяйства несомненно является в высшей степени сложным. Поэтому взамен формального подхода при размежевании доходных источников необходимо ввести сознательное и экономически целесообразное распределение по крайней мере платежей обобщественного сектора между частями единого народнохозяйственного организма.

Несколько своеобразное положение создается при системе единого платежа для строения доходной части республиканских и объединенных бюджетов (по авт. респ.). Последние также будут питаться главным образом доходами обобщественного сектора на основе единого платежа, но применение системы подушевого квотирования осложняется тем, что республиканский бюджет представляет собой как бы надстройку, второй этаж над местным бюджетом. Тем не менее только при этой системе (или аналогичной ей) с необходимыми практическими модификациями можно будет добиться сравнительно равномерной дислокации финансовых ресурсов по территории Союза, относительной ясности финансовых взаимоотношений областей и республик и более устойчивого положения бюджетных балансов. Повторяем, это только грубый абрис будущей структуры отдельных звеньев бюджетной системы. На практике предстоит, естественно, не мало затруднений при установлении жизненных квот и экономических показателей. Тут придется учесть довольно много факторов, как плотность населения, пространственные условия, историческую отсталость, национально-культурные и даже политические моменты (в отношении пограничной полосы). Однако раз предпринята реконструкция всего народного хозяйства, в том числе и финансовой системы, тем самым неизбежен раньше или позже переход в строении междубюджетных районных отношений от юридических внешне-правовых форм к планово-экономическим концепциям и схемам. Что же касается связи отдельных бюджетов с территорией районов, то здесь особенно прогрессивную и активизирующую роль сыграет единый платеж при областном ее квотировании, так как максимально повысится заинтересованность мест не только в процветании своих местных доходных источников, но и в бдительном контроле местных органов, начиная с сельсоветов, над всеми субъектами и объектами единого платежа, который должен питать все бюджеты данной территории. В частности будут взяты под контроль и прибыли общесоюзных предприятий, расположенных в данном районе, и размещение госзаймов по территории, и привлечение вкладов в сберкассы, одним словом, все без исключения финансовые операции, образующие единый платеж, от которого зависят все бюджеты.

Только такое построение внутрибюджетных отношений отвечает высшим формам социалистической реконструкции и планирования народного хозяйства СССР.