

ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПО СНИЖЕНИЮ УРОВНЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ РАСХОДОВ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ В ПЕРИОД НЭПА

Рассматривается проблема диспропорции объема административных расходов в общей структуре расходной части местных бюджетов в период НЭПа. Выделяется специфика указанной проблемы, свойственная советскому периоду развития государства и права. В обоснование масштабности описываемого явления приводятся статистические бюджетные показатели, характерные для 1922–1930 гг. Устанавливаются причины несоразмерно высокого уровня административных расходов в структуре местных финансов и оценивается влияние их величины на возможность создания системы самостоятельных бюджетов на местах. Анализируется алгоритм преодоления этой проблемы, оценивается эффективность предпринятых мер. Формируется мнение о том, что деятельность правоприменителя носила непродуманный характер, основывалась на поверхностном видении происходящих процессов и не отвечала требованиям целесообразности. Обосновывается необходимость применения комплексного подхода к решению задачи снижения доли административных расходов в структуре местных бюджетов в период НЭПа.

Ключевые слова: местный бюджет, НЭП, административные расходы, диспропорция, бюрократизм, дефицит, правоприменение.

Период НЭПа характеризовался проведением активной государственной политики децентрализации в основных сферах политической и экономической жизни общества. Одно из ее главных направлений – восстановление системы местного управления и обеспечение самостоятельности данного уровня власти.

Организационная самостоятельность местных органов во многом взаимосвязана с их финансовой автономностью. Для полноценной реализации поставленных перед ними задач необходимо было соответствующее материальное обеспечение их деятельности, в противном случае нормы о независимости и структурной обособленности органов местной власти, по сути, оставались декларативными, равно как и основанная на них новая политика экономического регулирования. Формирование сильной финан-

совой базы местного управления было приоритетной целью государственной политики рассматриваемого периода.

Курс на формирование полноценных местных бюджетов неоднократно провозглашался на Всероссийских съездах Советов, однако так и не был в полной мере реализован в рассматриваемый период. Определяя объем губернских, уездных и волостных финансов, законодатель решал важную задачу их балансирования. Объем закрепленных за бюджетами доходов должен был четко соотноситься с величиной производимых ими расходов. В том случае, если эта пропорция нарушается, бюджеты становятся неисполнимыми по существу, приобретая признак дефицитности. Эта проблема была характерна для всего периода НЭПа. Сметы местных бюджетов вплоть до 1930 г. составлялись, как правило, с исходным дефи-

цитом, размер которого неуклонно возрастал по ходу непосредственного исполнения бюджета. Единственным средством существования местных финансов являлись дотации, субсидии и субвенции из центрального бюджета, а также отчисления и надбавки, устанавливаемые к государственным налогам.

Таким образом, местные бюджеты не стали полноценной основой экономики и не смогли приобрести необходимые качества автономности и самодостаточности. Не была решена основная проблема их дефицита. Очевидно, это не могло быть связано только с состоянием экономики на местах и уровнем развития финансово-хозяйственной базы конкретных регионов. В действительности, имел место целый комплекс причин различного характера, которые в совокупности не позволили реализовать идею «реальных» местных бюджетов на территории СССР. Одной из таких причин была диспропорция административных расходов в общей структуре расходной части местных бюджетов.

Анализ расходов местных финансов несет в себе значительный научный потенциал для раскрытия сущности и значения местных бюджетов в целом, их роли в общественном производстве и социально-культурном строительстве. Это предопределяется, прежде всего, тем, что оценка направлений затрат позволяет сделать вывод о характере удовлетворяемых за счет местных средств потребностей, положении данных бюджетов в системе финансового регулирования. Можно сказать, что расходы местных бюджетов в некотором смысле определяют социальный смысл их существования.

Затраты местных бюджетов в период НЭПа на первых этапах, до принятия консолидированных актов, имели хаотический порядок. Впервые их объем был определен Декретом ВЦИК и СНК от 31 августа 1922 г. «Перечень расходов, подлежащих отнесению на местные средства». На местный уровень передавались следующие расходы: содержание части административного аппарата, расходы на местный транспорт, отделы народного хозяйства, социальное обеспечение, народный суд, содержание мест заключения, квартирное довольствие войск, размещающихся на территории муниципального образования, благоустройство, санитарные, пожарные, дорожные мероприя-

тия и некоторые другие. Следует отметить, что данный перечень не носил исчерпывающий характер. Декрет ВЦИК и СНК от 17 августа 1922 г. «О передаче расходов из общегосударственного бюджета в местные» предоставлял возможность отнесения любого расхода на местный уровень путем принятия специального закона. Первоначальный принцип выделения местных расходов был прост: к их числу относились затраты исключительно местного характера, направленные на удовлетворение местных же потребностей. Г. Я. Сокольников писал по этому поводу: «Расходы, которые наиболее близки населению, наиболее понятны ему, как, например, расходы по здравоохранению, просвещению, социальному обеспечению, отчасти юстиции и т. д., необходимо перенести на местный бюджет» [1. С. 7].

Можно сказать, что первыми нормативными актами определялись лишь основные направления финансовых потоков, что в целом не отвечало потребностям местной власти. Однако именно тогда представилось возможным впервые провести некоторую укрупненную группировку расходов. Выделялись следующие основные группы: административные расходы, включающие все затраты на содержание аппарата местной власти, хозяйственные расходы, преимущественно обеспечивающие функционирование инфраструктуры территориального образования, и социально-культурные расходы, направленные на поддержание и улучшение определенного уровня быта местного населения.

На данном этапе сразу же обозначилась серьезная проблема: чрезвычайно высокий объем административных расходов. Содержание местных органов управления оттягивало значительную долю всего бюджета, непропорционально соотносясь с реально оцениваемыми потребностями. Это предопределяло пристальное влияние законодателя к проблемам регулирования местных расходов.

Административные расходы в период НЭПа представляли собой преимущественно затраты на содержание управленческого аппарата. Удельная доля их была непропорционально велика как в абсолютном, так и в процентном выражении. В относительном выражении административные расходы составляли одну пятую часть от общего бюджета. И. В. Архипкин оценивает их уровень

следующим образом: «Значительные суммы из местных бюджетов направлялись на содержание органов власти и управления; их уровень в целом по СССР колебался от 19,5 до 21,8 %, а по отдельным республикам был еще выше» [1. С. 3].

Первые действия законодателя, направленные на устранение возникшей проблемы, заключались в систематизации всего перечня допустимых бюджетных расходов. В 1923 г. принимается «Временное положение о местных финансах», которое существенно ограничивало административные затраты. Теперь из данных средств допускались лишь следующие выплаты: заработная плата трем членам волисполкомов, сотрудникам уездных общих отделов, а также хозяйственное содержание волостных, уездных и некоторых губернских учреждений. Эти меры были призваны нивелировать проявившуюся диспропорцию в части расходов на содержание местного аппарата. Аналогичным образом был очерчен круг социально-культурных и хозяйственных расходов. Они направлялись только на финансирование коммунального хозяйства, объектов здравоохранения, народного образования, социального обеспечения, агрономических и ветеринарных участков, органов занятости, местного транспорта и промышленности местного значения. Были предусмотрены также расходы на финансирование потребностей не местной, а центральной власти. Например, обеспечение квартирного довольствия войсковых частей Красной армии и флота.

Наличие в структуре местных бюджетов расходов общегосударственного значения обусловило возникновение потребности в создании особого механизма возмещения понесенных на местах затрат. В дальнейшем эти суммы подлежали последующей компенсации.

Отличительной чертой местных расходов на этом этапе стало то, что на их счет относилось содержание лишь низового советского аппарата. Большинство уездных и губернских учреждений финансировалось из государственных средств. Это значительно снижало финансовую нагрузку на местные бюджеты, исключая из них большой объем административных затрат.

Следующим значительным событием в процессе урегулирования данного вида расходов стала детальная регламентация за-

тратной части волостных бюджетов, произведенная Постановлением ВЦИК РСФСР от 16 октября 1924 г. «О волостном бюджете». Административные расходы были ограничены содержанием сельских советов, сотрудников волостных исполкомов, за исключением их выборного состава, и содержанием помещений, занятых административными учреждениями. Социально-культурные расходы были представлены выплатой заработной платы политико-просветительским организаторам, а также содержанием, отоплением, ремонтом и оборудованием школ, больниц, изб-читален, агрономических и ветеринарных участков и т. д. Хозяйственные расходы определялись благоустройством в пределах волости, в том числе содержанием и ремонтом дорог, мельниц, кузниц и прочего волостного имущества.

Регламентация перечня расходов именно в таком объеме была обусловлена политической центральной властью, направленной на создание и укрепление волостных бюджетов и обеспечение их финансовой самостоятельности. В совокупности с увеличением их доходной части в целом создавались неплохие предпосылки для реализации этой цели. Расходы волостных бюджетов были вполне соизмеримы с их доходами, доля административных затрат практически нивелирована. При этом следует особо отметить, что приведенный перечень не носил исчерпывающего характера и предусматривал возможность для определенного экономического регулирования различных по своему потенциалу территорий посредством отнесения на развитые волостные бюджеты дополнительных расходов.

Окончательным образом структура расходной части местных бюджетов была определена в Положении о местных финансах 1926 г. Городские и волостные бюджеты объявлялись основными, на их уровень передавались почти все расходы, связанные с эксплуатацией местного имущества и финансированием социально-культурных учреждений. Основная же доля административных расходов возлагалась на уездные, окружные, губернские и краевые бюджеты. В регулировании административных расходов прослеживался прежний принцип: они были ограничены лишь выплатой заработной платы председателям исполкомов, членам президиума сельских и городских советов. Остальные расходы производились

из государственного бюджета. Это позволяло достичь существенной экономии местных средств.

Однако данные меры оказались недостаточными, и проблема диспропорции административных расходов в общей структуре местных бюджетов продолжала усугубляться, достигнув апогея к середине НЭПа и потребовав радикальных действий правоприменителя. В Сибири административные расходы к этому моменту образовывали около 30 % расходной сметы. Этот факт также особым образом отмечался в объяснительной записке к местным бюджетам на 1925–1926 гг.: «Ни в одной области не наблюдается такой широты размаха, как в административных расходах»¹. Попытки рационального объяснения этой проблемы заключались, как правило, в апеллировании к частностям. В приведенном в качестве примера 1925/1926 г. такая диспропорция обосновывалась увеличением расходов на милицию: с 457 до 549 руб. на 1 милиционера [2. С. 8]. Однако это едва ли могло объяснить существование общей тенденции 1922–1926 гг. Абсолютная сумма административных расходов при этом сдерживалась только предельными финансовыми возможностями губернского бюджета. Так, в Омской губернии в 1923 г. при стабильно большой удельной доле этих расходов в общем бюджете отмечалось, что потребности по содержанию административных учреждений были удовлетворены лишь на 42 % [3. С. 100].

Еще более плачевным образом ситуация обстояла с волостным бюджетом. В структуре его затрат в некоторых регионах административные расходы достигали 47,8 %, в то время как хозяйственно-производственные – всего лишь 8 % [4. С. 64]. Приведенный факт свидетельствует о том, что непомерный груз расходов местных бюджетов определялся, по большей части, необходимостью содержания административного аппарата. При этом затраты на развитие производственно-хозяйственной базы, которая должна была стать основой доходов местных бюджетов, составляли лишь незначительную часть. Такой подход лишал местные бюджеты возможностей для развития и укрепления собственных финансовых основ.

¹ Объяснительная записка к местным бюджетам на 1925–1926 гг. / ГАНО Ф. Р-1052. Оп. 1. Д. 536. Л. 18.

Административные расходы по большей части состояли из затрат на содержание административных учреждений (³/₄ всех расходов этого вида), органов юстиции (народные суды, трудовые камеры, народные следователи), а также милиции и мест заключения. Для иллюстрации можно привести тот факт, что в Сибири в 1924–1926 гг. расходы на одну только юстицию превышали расходы на социальное обеспечение: 2,1 против 1,4 %.

Между тем неправильно говорить о том, что высокий уровень административных расходов являлся абсолютно новой для государства проблемой. Подобные процессы отмечались и значительно ранее – еще до образования СССР. В 1891 году, например, отдельно указывалось, что «главную массу расходов в волостных финансах составляли расходы на содержание администрации и расходы по управлению» [5. С. 532]. Учитывая тот факт, что система и структура местных бюджетов НЭПовского периода строилась во многом на принципах, апробированных еще в самоуправлении Российской империи, возникновение этой проблемы не могло носить неожиданный и непрогнозируемый характер.

Вместе с тем неизменно высокий уровень административных расходов в советском выражении имел определенную специфику. Так, его возникновение часто связывалось с необычайной бюрократизацией аппарата управления, которая очень часто рассматривалась как неотъемлемый атрибут советской системы. Е. Г. Гимпельсон утверждал: «Бюрократизм был неизбежным следствием всей экономической и политической советской системы» [6. С. 174]. Причины усматривались в самих принципах работы государственного аппарата: централизация власти, государственный монополизм, жесткая регламентация, административные методы работы органов управления, параллелизм в работе их звеньев. В сочетании с неопытностью и низким уровнем образования большинства работников это приводило к проявлению таких качеств, как бесхозяйственность, безответственность, формальное отношение к обязанностям. В таких условиях обеспечить оптимизацию административных расходов было весьма затруднительно.

Возможно, анализ дореволюционного опыта мог бы послужить хорошей отправ-

ной точкой для разработки системы балансирования расходов местных бюджетов, лишенных подобного изъятия. Представляется, что правоприменительная деятельность по оптимизации расходной части должна была сводиться к работе в трех направлениях: во-первых, разработка возможности увеличить объем ресурсов, находящихся в ведении местных исполкомов, с целью предоставить им возможности направления больших средств на финансирование хозяйственных и социально-культурных нужд местного образования для нивелирования доли управленческих расходов; во-вторых, совершенствование механизмов контроля за исполнением бюджетов для недопущения несогласованного увеличения административных трат; в-третьих – непосредственное уменьшение фактического объема данного вида расходов. Показательно, что на практике нашел реализацию лишь третий способ.

Сокращение административных расходов к середине 1920-х гг. превратилось в официальную установку, проводимую на всех уровнях. Это привело к значительным результатам: расходы на содержание местного управленческого аппарата уменьшились со средних 20 до 15 % в 1926/1927 г., а после – до 7 % в 1929/1930 г. [7. С. 37]. Однако такое понуждение к экономии управленческих расходов повлекло негативные последствия. Состояние низового советского аппарата наглядно обнажило прямую зависимость между динамикой сельских Советов и состоянием местных бюджетов. В регионах, где объем волостного (районного) бюджета оказался невелик, численность сельсоветов сокращалась. Там, где бюджеты были относительно устойчивы, сеть сельсоветов осталась стабильной [8. С. 20]. При этом уменьшение числа работников не коррелировало с изменением объективной в них необходимости, а было следствием отсутствия необходимых денежных средств для их содержания. Потребность в кадрах в этих случаях приобретала особо актуальное значение, что зачастую приводило к невозможности решения отдельных задач, ставившихся перед органами на местах. Острый недостаток штата данных органов повлек за собой нарушение основных механизмов их работы и невозможность осуществления основных функций. Это, в свою очередь, приводило к возрастанию количе-

ства нарушений, прямых игнорирований предписаний вышестоящих органов и многочисленным злоупотреблениям, в том числе в области осуществления бюджетных расходов. Можно предположить, что больший экономический эффект в плане сокращения административных расходов мог быть достигнут путем последовательной работы в области пресечения описанных явлений, организации надлежащего контроля за исполнением бюджетных смет и усиления финансовой дисциплины на местах. Это представляло значительную важность в связи с особым социальным характером местных бюджетов, расходы которых, в первую очередь, составляли затраты на здравоохранение, народное образование, социальное обеспечение, охрану общественного порядка и культурно-просветительные мероприятия.

Таким образом, проблема чрезмерного объема административных расходов на фоне отсутствия рационального их обоснования так и не нашла надлежащего решения в рассматриваемый период. Это предопределило итог государственной политики в области нормативного регулирования расходов местных бюджетов: финансовая нагрузка на местные бюджеты оказалась непомерной. Этот факт стал очевиден сразу после начала первого бюджетного года (1921–1922 гг.). Превалирование расходной части над доходной проявилось в 1922/1923 бюджетном году, достигнув 49 млн руб., и сохранилось вплоть до налоговой реформы 1930 г. [4. С. 53] Местные бюджеты так и не смогли стать основой новой финансовой модели государства, сохранив на всем протяжении их существования финансовую несамостоятельность и перманентный дефицит.

Список литературы

1. *Архипкин И. В.* Законодательные предпосылки и правовой аспект налоговой реформы 30-х гг. в сфере налогообложения // Сиб. юрид. вестн. 2004. № 2. С. 3–14.
2. Режим экономии на местах // Финансовая газета. 1938. 22 нояб. С. 8.
3. Отчет Омского губернского исполнительного комитета Пятому Губернскому Съезду Советов. Омск, 1923. 183 с.
4. *Твердохлебов В. Н.* Местные финансы. М., 1927. 392 с.

5. Финансовая энциклопедия / Под ред. И. А. Блинова, А. И. Буковецкого. М., 1935. 973 с.

6. Гимпельсон Е. Г. Становление и эволюция советского государственного аппарата управления 1917–1930. М., 2003. 224 с.

7. Ширкевич Н. А. Местные бюджеты. М., 1991. 126 с.

8. Горохов В. Организация территории сельских Советов // Советское строительство. 1929. № 2. С. 19–20.

Материал поступил в редколлегию 02.10.2014

I. B. Danilov

*Siberian Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
6 Nizhegorodskaja Str., Novosibirsk, 630102, Russian Federation*

0615222@mail.ru

ENFORCEMENT ACTIVITIES TO REDUCE ADMINISTRATIVE EXPENSES OF LOCAL BUDGETS DURING THE NEP

The current article deals with the problem of disparities in administration costs in the total expenditure of the local budgets in the period of the NEP. Released specifics of this problem inherent in the Soviet period of development of the state and law. In support of the magnitude of the described phenomenon presents statistical budget figures are typical for 1922–1930 years. The cause disproportionately high level of administrative costs in the structure of local finance and assesses the impact of their values on the possibility of creating a system of independent local budgets. We analyze the algorithm to overcome this problem, assesses the effectiveness of the measures taken. Formed the view that the activities of law-wearing ill-conceived character, based on a superficial vision of the processes and does not meet the requirements of expediency. The need to apply an integrated approach to the problem of reducing the share of administrative costs in the structure of local budgets in the period of the NEP budget figures. We analyze the algorithm to overcome this problem, assesses the effectiveness of the measures taken. Formed the view that the activities of law-wearing ill-conceived character, based on a superficial vision of the processes and does not meet the requirements of expediency. The need to apply an integrated approach to the problem of reducing the share of administrative costs in the structure of local budgets in the period of the NEP.

Keywords: local budget, NEP, administrative expenses, disparity, bureaucracy, deficit, enforcement.

References

1. Arkhipkin I. V. Legislative Background and the Legal Aspect of the Tax Reform in the 1930s Taxation. *Siberian Legal Bulletin*, 2004, № 2, p. 3–14. (in Russ.)

2. Saving Mode Field. *Financial newspaper*, 1938, 22 November, p. 8. (in Russ.)

3. *Report of the Omsk Province Executive Committee of the Fifth Provincial Congress of Soviets*. Omsk, 1923, 183 p. (in Russ.)

4. Tverdohlebov V. N. *Local Finance*. Moscow, 1927, 392 p. (in Russ.)

5. Blinov I. A., Bukovetsky A. I. (ed.) *Financial Encyclopedia*. Moscow, 1935, 973 p. (in Russ.)

6. Gimpelson E. G. *Formation and Evolution of the Soviet State Apparatus Management 1917–1930*. Moscow, 2003, 224 p. (in Russ.)

7. Shirkevich N. A. *Local budgets*. Moscow, 1991, 126 p. (in Russ.)

8. Gorokhov V. Organization of the Territory of the Village Councils. *Soviet Construction*, 1929, no. 2, p. 19–20. (in Russ.)