

МАТЕРИАЛЬНО-ФИНАНСОВАЯ БАЗА МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ И УПРАВЛЕНИЯ БССР (1930–1941 гг.)

В статье представлена попытка проанализировать систему распределения общегосударственных материально-финансовых ресурсов между центральными и местными органами власти и управления в БССР в 1930-е гг., ее роль в укреплении жесткой вертикали власти, влияние порядка формирования, объема и структуры материально-финансовой базы местных Советов на их возможности выполнять нормативно закрепленные права и обязанности, решать вопросы социально-экономического и культурного развития своих регионов, удовлетворять запросы и нужды населения.

Введение

Изменения в системе местных органов власти и управления в БССР, их функциях, правах и обязанностях в советский период истории обуславливались стремлением партийно-советского руководства создать наиболее эффективный государственный механизм реализации на местах приоритетных на тот или иной исторический момент задач социалистического развития. При этом реальные возможности территориальных органов власти и управления решать эти задачи, выполнять законодательно закрепленные за ними права и обязанности, степень их самостоятельности и характер участия в решении вопросов местной жизни определялись не только официальными документами, но и в огромной мере состоянием местной материально-финансовой базы.

Материальную базу местных Советов представляло местное хозяйство как часть общегосударственного имущества, расположенного в пределах конкретной административно-территориальной единицы и служившее удовлетворению местных потребностей. Финансовую основу деятельности местных Советов составляли местные бюджеты, включавшие в себя статьи доходов и расходов для решения главным образом местных задач в социально-культурной сфере, коммунальном и бытовом обслуживании населения. Распределения государственных материально-финансовых ресурсов между местными государственными органами власти и управления осуществлялось в соответствии со статусом контролируемых ими административно-территориальных единиц.

В белорусской историографии специальные исторические исследования по проблеме роли местного хозяйства и местного бюджета в решении задач социально-экономического и культурного развития республики, формирования и расходования местных материально-финансовых средств в БССР в 1930-е гг. отсутствуют. Учитывая важность этого аспекта функционирования системы государственного устройства БССР, автор в представленной статье попытался, во-первых, дать анализ политики высшего партийно-советского руководства в 1930-е гг. в отношении местного хозяйства и местных бюджетов в условиях курса на форсированное строительство социализма и формирование жесткой системы централизованного управления экономикой, во-вторых, исследовать исторический опыт реализации этой политики в БССР.

Основная часть

С конца 1920-х гг. в истории СССР начался новый качественный этап – этап форсированного строительства социализма. Ужесточилась государственная политика по ограничению и вытеснению частного, свертыванию рыночных отношений в пользу государственного централизованного управления обобществленным народным хозяйством. В связи с этим неизбежно менялась и сущность деятельности органов власти – централизованное планирование становилось основным методом государственного управления, что повлекло перестройку всей структуры государственного аппарата, системы соподчинения и новое разграничение функций разных его звеньев.

Постепенный процесс подготовки новой реорганизации административно-территориального деления конца 1920-х гг. был нарушен с началом массовой коллективизации. Первые месяцы ее осуществления выявили недостатки в работе местных (районных и сельских) органов в деле форсирования колхозного строительства, нехватку подготовленных для выполнения такой задачи кадров. Это привело руководство СССР к идее прямого подчинения местных органов управления (прежде всего районов как “узловых пунктов осуществления директив партии и Советской власти”) центру путем ликвидации округов, укрепления низового аппарата работниками, способными эффективно проводить на местах новую

партийно-государственную политику в деревне. Для практической реализации этого курса 15 июля 1930 г. ЦК ВКП(б) принял постановление “О ликвидации округов” [1, л. 14]. 23 июля 1930 г. данное решение было оформлено Постановлением ЦИК и СНК СССР [2, с. 73-75].

16 июля вопрос о ликвидации округов был рассмотрен на заседании Бюро ЦК КП(б)Б, решение которого 26 июля 1930 г. было оформлено Постановлением ЦИК и СНК БССР. Для практической его реализации создавалась Комиссия ЦИК БССР во главе с А.Я. Калниным (председателем ЦКК и наркомом РКИ БССР) [2, с. 75-76], [3, д. 4762, л. 105].

Постановлением ЦИК и СНК СССР “О ликвидации округов” райисполкомам передавались права и обязанности окружных исполкомов, а также их “материальные средства и культурные силы” для того, чтобы сделать из них “крепкие и близкие к населению органы власти по руководству всей политической, хозяйственной и социально-культурной жизни районов” [2, с. 74]. 3 августа 1930 г. решением СНК БССР “О составлении местных бюджетов на 1930/1931 год” доходные источники и расходные статьи окружных бюджетов распределялись между городскими Советами Минска, Витебска, Гомеля и сельскими районами “с дальнейшей передачей их низовым советам в зависимости от местных условий распоряжением райисполкомов”. За каждой административно-территориальной единицей были закреплены уточненные статьи доходов и расходов. Бюджеты Минска, Гомеля и Витебска по своим правам были уравнены с районами. Доходные статьи остальных городов практически соответствовали прежнему положению для неокружных городов. С 1931 г. впервые для всех сельсоветов вводились самостоятельные бюджеты: здесь основными источниками доходов стали отчисления от сельхозналога, помощь из госбюджета и районных фондов регулирования.

Структура расходов районных и городских бюджетов осталась прежняя, однако нагрузка на них увеличилась в результате распределения между ними сферы ответственности бывших окружных бюджетов. На сельские бюджеты были переданы все учреждения и мероприятия сельского значения (школы-четырёхлетки, народные дома, избы-читальни, фельдшерские пункты, детские ясли, расположенные на территории сельсовета, строительство и ремонт дорог сельского значения, противопожарная охрана), в ряде случаев даже учреждения, имевшие межселенное значение (школы-семилетки, больницы и др.) [4, д. 186, л. 30-34].

Ликвидация округов сопровождалась “переделом собственности” в пользу центральных органов – в ведение районных исполкомов (райисполкомов) передавались только предприятия местного значения, а все более-менее крупные предприятия закреплялись “за краевыми (областными) исполнительными комитетами и центральными органами союзных республик” [2, с. 74]. В 1931 г. в БССР из общего объема промышленной продукции в 836 711,5 тыс. р. на местную промышленность пришлось 42 306,9 тыс. р. (5%), а на “наркоматовскую” – 586 023,7 тыс. р. (70%), в первом полугодии 1932 г. из 509 388,8 тыс. р. – соответственно 28 490,7 тыс. р. (5,6%) и 345 042,7 тыс. р. (68%) (подсчитано по [5]).

К тому же реальное руководство Советами работой местной промышленности также было ограничено. Первоначально в январе 1931 г. для непосредственного управления предприятиями местной промышленности были созданы районные и городские (в Минске, Витебске и Гомеле) промысловые комбинаты, которые подчинялись райисполкомам и городским Советам. Но уже 3 сентября 1931 г. Постановлением СНК БССР для “планового развития” местной промышленности, подчиненной райисполкомам и горсоветам, создавалось Управление местной промышленности при республиканском ВСНХ, решения которого объявлялись “обязательными для районных комбинатов и предприятий местной промышленности”. Управление получило широкие права в области планирования, кадровых назначений, распределения бюджетных ассигнований и банковских кредитов, фондов на топливо, сырья и технического оборудования, регулирования вопросов сбыта продукции и т. п. [4, д. 186, л. 241, 393-393об.].

Таким образом, в результате осуществленного в 1930–1931 гг. перераспределения материальных средств в пользу республиканских органов власти и управления реальные функции местного хозяйственного руководства были значительно ограничены, а экономическая зависимость местных Советов от вышестоящих структур усилилась.

В последующие годы тенденция ограничения материальной базы местного хозяйства и усиления системы централизованного руководства экономикой продолжала усиливаться. В октябре 1933 г. решением СНК БССР в республиканское подчинение передавались относительно крупные предприятия местной промышленности, в том числе гомельский кондитерский комбинат “Спартак”, могилевская, мозырская, бобруйская и витебская мебельные фабрики, минская и гомельская чулочно-трикотажные фабрики, 11 лесозаводов и др. [4, д. 305, л. 232-232об.]. В результате объем валовой продукции местной промышленности в апреле–сентябре 1934 г. составил всего 3,6% от показателя предприятий союзного подчинения и 2,8% – республиканского [4, д. 352, л. 111, 198].

10 августа 1934 г. ЦИК СССР принял Постановление об образовании народных комиссариатов местной промышленности в союзных и автономных республиках “для управления предприятиями местной промышленности, ныне входящей в систему народных комиссариатов тяжелой, лесной, легкой и пищевой промышленности”. На эти наркоматы возлагалось руководство, регулирование, планирование и учет работы местной промышленности и управление непосредственно подчиненными им предприятиями, руководство строительством новых и реконструкцией действующих предприятий, материально-техническим снабжением и сбытом продукции, подготовкой кадров [6, с. 486-487]. В БССР Народный комиссариат местной промышленности был создан в сентябре 1934 г. В результате в 1935 г. объем производства предприятий этого наркомата в 7 раз превышал аналогичный показатель предприятий, оставшихся в подчинении местных органов власти [4, д. 405, л. 340].

Как и в 1920-е гг. наиболее крупные доходные статьи (с 1930 г. ведущее место занял налог с оборота) поступали в общесоюзный бюджет, часть из них передавалась республикам, а те распределяли их между республиканским и местными бюджетами, при этом размеры отчислений пересматривались союзными и республиканскими властями ежегодно. Так, Постановлением ЦИК и СНК СССР для БССР на 1933 г. устанавливался процент отчисления в республиканский бюджет (42,6%) от общей суммы собранного в республике налога с оборота предприятий союзного, республиканского и местного значения, а Постановлением СНК БССР были определены дифференцированные проценты отчислений в местные бюджеты. В целом из 336,3 млн р. доходов госбюджета БССР налог с оборота составил 123 млн р., из которых в местные бюджеты передавалось 27,9 млн р. [4, д. 305, л. 100-101об.].

Ликвидация округов и рост числа районов (в феврале 1935 г. в БССР были созданы 15 новых районов) привели к усложнению процесса непосредственного и оперативного руководства ими из республиканского центра. Подобного рода проблемы были характерны и для других регионов СССР. В одних случаях выход искали в разукрупнении больших административно-экономических областей и краев (РСФСР), в других – в образовании дополнительных окружных или областных звеньев административно-территориального деления. В БССР было принято решение о частичном восстановлении окружной системы: 21 июня 1935 г. Бюро ЦК КП(б)Б утвердило проект решения ЦИК и СНК БССР об организации Мозырского, Слуцкого, Лепельского и Полоцкого округов, который был оформлен в законодательном порядке в тот же день [2, с. 83-84], [3, д. 7742, л. 11].

Собственная материальная база вновь созданных округов была слабая и не играла существенного значения в доходных источниках окружных бюджетов (в 1937 г. подоходный налог с предприятий составил лишь 4% поступлений в окружные бюджеты). Главная роль принадлежала отчислениям от общегосударственного налога с оборота – в 1937 г. на эту статью пришлось 61% всех доходов округов, еще 25% составили поступления из фондов регулирования местных Советов. Основная часть расходов окружных бюджетов приходилась на отчисления в фонд регулирования – 42%, финансирование учреждений здравоохранения – 15%, органов управления – 14%, просвещения – 8%, промышленности – 7% [7, с. 484-485]. Таким образом, окружные органы власти стали играть роль еще одной инстанции, регулирующей распределение общегосударственных доходов.

Появление областей в 1938 г., а также новая классификация городских поселений (города областного и районного подчинения, городские и рабочие поселки) соответственно потребовали нового распределения материально-финансовой базы между местными Советами. С 1938 г. эти процессы приобрели еще более централизованный характер: в общий объем доходов и расходов вышестоящего бюджета стали включаться сводные показатели нижестоящих бюджетов. Это означало, что, разрабатывая

бюджет, каждый из местных Советов руководствовался показателями доходов и расходов, утвержденными для него вышестоящим Советом.

В 1930-е гг. в доходной части местных бюджетов почти ежегодно происходили существенные изменения, связанные с составом источников поступления доходов [10, с. 65-68]. К концу 1930-х гг. основные статьи собственных доходов административно-территориальных единиц составляли, во-первых, доходы от предприятий, организаций и имущества, подведомственных местным Советам, во-вторых, местные налоги и сборы. Поступления от наиболее прибыльных государственных налогов и сборов (налог с оборота, отчисления от прибыли предприятий союзного значения, подоходный налог для кооперативных предприятий и т. п.), как сложилось еще с 1920-х гг., зачислялись в союзный бюджет. Часть этих средств шла на финансирование объектов союзного значения, часть в виде отчислений возвращалась в местные бюджеты. Правительство СССР при ежегодном утверждении единого государственного бюджета СССР определяла суммы, подлежащие передаче в бюджеты союзных республик на усиление местных бюджетов в соответствии с установленными на основе народнохозяйственного плана их расходами и размерами закрепленных за ними доходных источников. Эти суммы по тому же принципу распределялись республиканским руководством между бюджетами областей, области в свою очередь – между районами и городами областного подчинения и т. д. (таблица 1).

Таблица 1

Структура доходов местных бюджетов БССР в 1940 г., %

Бюджеты	Доходы от местного хозяйства	Местные налоги и сборы	Отчисления от гос. налогов и доходов	Другие доходы и дотации	Всего
Областные	9,6	0,9	59,8	29,7	100
Городские	7,6	36,8	40,9	14,7	100
Районные	4,9	11,5	64,2	19,4	100
Сельские	0,9	12,6	82,4	4,1	100
Все местные бюджеты	7,2	17,6	67,6	7,6	100

Примечание – Разработка автора на основе [11, с. 11, 27, 38, 54, 86].

При отсутствии четких и стабильных критериев процент отчислений от государственных налогов и доходов, передаваемых в местные бюджеты, в значительной степени определялся исходя из субъективных представлений союзных инстанций о роли местных органов власти и управления в решении задач социалистического строительства, а также в зависимости от способности местных руководителей оказать влияние на такие решения.

Основные суммы расходов местных бюджетов традиционно направлялись на развитие социально-культурной сферы: просвещение (в 1940 г. – 46,4%), здравоохранение и физическую культуру (21,2%).

В состав расходов на просвещение входили затраты по общему образованию и воспитанию детей и подростков, культурно-просветительской работе, подготовке кадров и т. п. По группе расходов на здравоохранение и физическую культуру проходили средства на содержание лечебных и санитарно-профилактических учреждений и проведение соответствующих мероприятий. Отдельную статью составляло финансирование нового строительства социально-культурных учреждений. В 1930-е гг. в связи с введением всеобщего обязательного начального образования, а затем и семилетнего обучения, созданием девятилеток и десятилеток, развитием системы здравоохранения расходы местных бюджетов на социально-культурные мероприятия значительно возросли (с 62,3 млн р. в 1931 г. до 940,5 млн р. в 1940 г.) [4, д. 186, л. 253об.], [11, с. 11, 105],

Второй по значению статьей местных расходов были ассигнования на развитие народного хозяйства – 16,1% (1940 г.) (рост с 35,3 млн р. в 1931 г. до 219,4 млн р. в 1940 г.) [4, д. 186, л. 408об.], [11, с. 105]. Сюда включались расходы на финансирование капитальных вложений, государственные дотации предприятиям и хозяйственным организациям промышленности, сельского хозяйства, строительства, государственной торговли, жилищного и коммунального хозяйства, подведомственных местным Советам.

Расходы на управление (11,7% в 1940 г.) включали средства на содержание органов государственного управления областных, городских, районных, поселковых и сельских Советов и их исполкомов, управлений и отделов исполкомов, созыву сессий Советов и т.п.: за 1931–1940 гг. затраты местного бюджета на эти цели увеличились с 14,2 млн р. до 160,1 млн р. [4, д. 186, л. 408об.], [11, с. 105].

К 1940 г. сложилась соответствующая новой структуре административно-территориального деления система дифференциации расходов местных бюджетов (таблица 2).

Таблица 2

Расходы местных бюджетов БССР в 1940 г., %

Статьи расходов	Бюджеты				
	областные	городские	районные	сельские и поселковые	Всего
Народное хозяйство	15,9	37,1	46,0	1,0	100
Социально-культурные мероприятия	9,5	26,1	58,3	6,1	100
в том числе:					
просвещение	8,0	19,2	65,3	7,5	100
здравоохранение	12,3	40,5	44,0	3,2	100
социальное обеспечение	21,9	21,4	49,2	7,5	100
Управление	22,8	9,0	57,4	10,8	100
Доля отдельных бюджетов	13,0	25,8	55,6	5,6	100

Примечание – Разработка автора на основе [11, с. 105, 134, 145, 161, 177, 193].

Из областных бюджетов средства главным образом направлялись на финансирование театров, выставок, музеев, музыкальных коллективов, капитального строительства школ и объектов жилищно-коммунального хозяйства, системы подготовки кадров средней квалификации.

На средства из районных бюджетов содержались районный государственный аппарат, детские сады и площадки, учреждения по подготовке кадров массовых профессий, большинство школ, объектов культуры, больниц и стационаров. Преимущественно из районного бюджета финансировались мероприятия по сельскому хозяйству (содержание станций по борьбе с болезнями животных, ветеринарные участки и лаборатории, мясомолочные станции). Значительную статью расходов составляли затраты по жилищно-коммунальному хозяйству городов, подчиненных райисполкомам.

В городах из городских бюджетов главным образом финансировалось жилищно-коммунальное хозяйство, частично – социально-культурные мероприятия, из городских районных – прежде всего сферы здравоохранения и просвещения. Так, в 1940 г. из бюджета Минска на нужды жилищно-коммунального хозяйства было направлено 15 137,7 тыс. р., в том числе из городского бюджета – 15 034,4 тыс. р. (98,5%), в то время как на здравоохранение – 5 665,9 тыс. р. (37% расходов бюджета города по этой статье), просвещение – 2 725,7 тыс. р. (13%). Соответственно бюджеты трех городских районов столицы на жилищно-коммунальное хозяйство выделили всего 103,3 тыс. руб. (1,5% всех городских расходов по этой статье), а на финансирование учреждений здравоохранения – 9 751,1 тыс. руб. (63%) и просвещение – 17 936,8 тыс. руб. (87%) [12, с. 4-5].

Сельские Советы свой ограниченный бюджет тратили на социально-культурную сферу (содержание и ремонт начальных и неполных средних школ, изб-читален, сельских клубов, библиотек, фельдшерских пунктов) и аппарат сельсоветов.

Сложившаяся дифференциация местных бюджетов свидетельствует, что районный аппарат власти и управления был тем основным органом, который решал практические вопросы удовлетворения основных потребностей населения в вопросах образования, здравоохранения, жилищно-коммунального хозяйства. Однако сами объемы финансирования этих сфер жизни советских людей определялись не на местах, а вышестоящими союзными и республиканскими органами. Вновь же созданные областные органы власти и управления также как и в случае с округами, оказались не в состоянии только за счет местных доходов выполнять свои задачи, превратившись главным образом в структуру, через которую республиканский бюджет перераспределял между нижестоящими Советами полученную из союзного бюджета часть государственных доходов.

Заклучение

В 1930-е гг. происходит усиление централизованного характера формирования материально-финансовой базы местных Советов, обусловленное задачами форсированного строительства социализма, усилением централизованного директивного характера всей системы управления в СССР. Размеры и структура местного хозяйства определялись представлениями руководства СССР о роли и месте местных органов власти в решении вопросов экономического развития страны, при этом в ведении местных Советов осталось незначительное количество малоприбыльных предприятий и организаций. Несмотря на большие успехи в процессе индустриализации республики в эти годы, роль местного хозяйства в доходах административно-территориальных единиц была незначительной.

Основные статьи расходов местных бюджетов показывают, что главными сферами практической ответственности местных Советов были системы образования, здравоохранения и коммунального хозяйства. Однако возможности местных органов власти решать эти проблемы на своей территории прежде всего зависели не от их усилий, а определялись сложившейся системой формирования доходной части бюджетов административно-территориальных единиц. Такая система изначально предполагала дефицитность местных бюджетов, что обуславливалось централизованным порядком взимания большей части налогов и доходов в союзный бюджет. В основе данного подхода к регулированию отношений государственного и местных бюджетов, во-первых, лежала необходимость увеличения инвестиций для обновления крупной государственной промышленности и создания новых производств, что проще всего было осуществить путем государственного целевого перераспределения средств, полученных из регионов СССР. Во-вторых, задачи поддержки экономически менее развитых регионов за счет более развитых легче было решить путем концентрации основных средств в центре. В-третьих, такая система создавала материальную основу иерархичности построения вертикали органов государственной власти и управления и жестче, чем законодательные акты, определяла степень и границы самостоятельности местных Советов в решении проблем своих территорий, их авторитет среди населения.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Административно-территориальное устройство БССР : справочник : в 2 т. / Гл. арх. упр. при Совете Министров БССР, Ин-т философии и права АН БССР ; редкол.: В.А. Круталевич [и др.]. – Минск : Беларусь, 1985–1987. – Т. 1 : (1917–1941 гг.) / сост.: Т.А. Воробьева [и др.]. – 1985. – 390 с.
2. Национальный архив Республики Беларусь (НАРБ). – Фонд 101. – Оп. 1. – Д. 3773. Решения ЦК ВКП(б), ЦИК и СНК СССР, ЦКК КП(б)Б и НК РКИ БССР по вопросам ликвидации округов 1930 г.
3. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 4762, 7742. Протоколы заседаний Бюро ЦК КП(б)Б и материалы к ним 1930, 1935 гг.

4. ГАГО. – Фонд 296. – Оп. 1. – Д. 186, 305, 352, 405. Протоколы заседаний президиума и секретариата ЦИК БССР, СНК БССР 1930–1935 гг.
5. Картотека районов БССР 1932 г. / Кіраўн. нар.-гасп. вучоту БССР ; рэд. З. Кацнельсон. – Мінск : Галоўлітбел, 1933 (старонкі не пранумэраваны).
6. История государства и права Белорусской ССР : в 2 т. / под ред. С.П. Маргунского [и др.] ; Ин-т философии и права Акад. наук БССР. – Минск : Наука и техника, 1970 – 1976. – Т. 1 : 1917–1936 гг.. – 1970. – 608 с.
7. Бюджеты АССР и местных советов за 1937 г. / НКФ СССР, Бюджет. упр. – М. : Госфиниздат, 1939. – 544 с.
8. История государства и права Белорусской ССР : в 2 т. / редкол.: С.П. Маргунский [и др.] ; Ин-т философии и права Акад. наук БССР. – Минск : Наука и техника, 1970–1976. – Т. 2 : 1937–1975 гг. – 1976. – 655 с.
9. Бюджетное законодательство Союза ССР за 20 лет: сб. важнейших законодат. материалов за 1917–1937 гг. / под рук. В.П. Дьяченко, Н.Н. Ровинского. – М. : Госфиниздат, 1938. – 411 с.
10. **Ширкевич, Н.А.** Местные бюджеты / Н.А. Ширкевич. – М. : Финансы и статистика, 1991. – 128 с.
11. Местные бюджеты СССР : стат. сб. / под рук. Г.В. Даркова. – М. : Госфиниздат, 1960. – 327 с.
12. Местный бюджет Минского городского совета депутатов трудящихся на 1941 г. / Мин. гор. финансовый отд. – Минск : [б. и.], 1941. – 18 с.

Поступила в редакцию 30.10.2013 г.