Васильева М.В.. Роль местных бюджетов в социально-экономическом развитии СССР : ил РГБ ОД 61:85-8/1006

**Содержание к диссертации**

Введение

I. Сущность и народнохозяйственное значение местных бюджетов Советского государства 7

1. Местные бюджеты в едином Государственном бюджете СССР 7

2. Становление и развитие местных бюджетов в СССР 30

3. Роль местных бюджетов в реализации социально-экономических задач общества 56

П. Проблемы совершенствования составления и исполнения местных бюджетов 74

1. Организация бюджетной работы на местах по основным ее этапам 74

2. Совершенствование бюджетной работы местных финансовых органов в свете требований ХХУІ съезда партии, последующих Пленумов ЦК КПСС 91

Ш. Повышение роли местных бюджетов в экономическом и социальном развитии страны на этапе развитого социалистического общества 113

1. Проблемы развития взаимоотношений между отдельными звеньями системы местных бюджетов 113

2. Мероприятия по укреплению доходной базы местных бюджетов 137

Заключение 165

**Введение к работе**

**Коммунистическая партия, выдвинув перед советским обществом стратегическую задачу совершенствования развитого социализма, неразрывно связывает ее с широким развертыванием инициативы и творчества масс в решении узловых проблем общественного прогресса. Как указал Генеральный секретарь ЦК КПСС, Председатель Президиума Верховного Совета СССР товарищ К.У.Черненко в речи на апрельском (1984 г.) Пленуме ЦК КПСС, резервы активизации масс "заложены в дальнейшем совершенствовании социалистической демократии, всей политической системы общества. И прежде всего в улучшении деятельности Советов - политической основы СССР, могучего орудия социалистического строительства" '.**

**Ленинская забота партии об улучшении деятельности Советов имеет непосредственное отношение к местным Советам - самому массовому звену политической системы СССР. В соответствии с Конституцией СССР местные Советы народных депутатов на своей территории руководят государственным, хозяйственным и социально-культурным строительством, утверждают планы экономического и социального развития и местный бюджет, обеспечивают в пределах своих полно-мочий комплексное экономическое и социальное развитие .**

**Неизменная линия партии на последовательное повышение роли Советов в решении задач совершенствования развитого социалистического общества получила яркое воплощение в решениях ХХУІ съезда КПСС, последующих Пленумов ЦК КПСС, в ряде других программных документов. В них расширяются права и усиливается ответственность местных Советов за повышение эффективности экономики в целях бо-**

**1)Материалы апрельского (1984г.) Пленума ЦК КПСС, 1984 г., М., Политиздат, сб.**

**2)См.статьи 146 и 147 Конституции СССР.**

***2***лее полного удовлетворения разнообразных материальных и духовных запросов трудящихся, за последовательное осуществление на местах Продовольственной программы СССР, Программы развития производства товаров народного потребления и системы услуг населению, проведение широкомасштабной реформы общеобразовательной школы, широкое развертывание жилищного, социально-культурного и бытового строительства на всей территории страны.

Важным средством дальнейшей активизации деятельности Советов в общественно-политической жизни страны служат социалистические финансы и их центральное звено - Государственный бюджет СССР, объединяющий более 51 тыс. бюджетов в единой бюджетной системе Советского государства. Благодаря неуклонному проведению в жизнь разработанных В.И. Лениным основополагающих принципов бюджетного устройства в СССР (демократический централизм, ленинская национальная политика, единство) каждый Совет народных депутатов имеет в своем распоряжении реальную и устойчивую финансовую базу своей политической и организаторской деятельности - самостоятельный бюджет. Система местных бюджетов на протяжении всех лет Советской власти непрерывно развивалась так же, как непрерывно развивалась и совершенствовалась вся система государственного управления в стране. Задача улучшения деятельности Советов народных депутатов, повышения их роли в развитом социалистическом обществе безусловно требует и дальнейшего совершенствования всех звеньев местных бюджетов.

В этой связи проблемы развития местных бюджетов в соответствии с потребностями общества в условиях развитого социализма представляются в настоящее время весьма актуальными. Вместе с тем эти проблемы исследованы финансовой наукой еще недостаточно. В диссертационной работе предпринята попытка провести комплексное научное исследование развития местных бюджетов в ретроспек-

тиве и на длительную перспективу, дать конкретные рекомендации по дальнейшему совершенствованию механизма финансового обеспечения на местах мероприятий по социально-экономическому развитию на современном этапе коммунистического строительства.

Цель диссертации - разработать во взаимосвязанном виде вопросы теории и практики развития местных бюджетов в период становления социалистического общества и на этапе совершенствования развитого социализма.

При проведении исследования диссертант ставил следующие основные задачи:

теоретически обосновать социально-экономическую сущность местных бюджетов, показать их значение в распределении и перераспределении национального дохода;

раскрыть роль местных бюджетов в социально-экономическом развитии страны на современном этапе, в усилении финансового воздействия на развитие общественного производства, в повышении благосостояния населения;

выдвинуть на основе всестороннего анализа действующей системы бюджетного планирования и бюджетного регулирования конкретные предложения по их дальнейшему совершенствованию;

разработать рекомендации по улучшению практики бюджетной работы на местах в свете решений ХХУІ съезда партии, последующих Пленумов ЦК КПСС; .

исследовать проблемы развития взаимоотношений между отдельными видами местных бюджетов и определить возможные пути расширения и укрепления их доходной базы.

Теоретические проблемы государственного и местных бюджетов достаточно подробно исследованы в трудах многих советских экономистов. Однако диссертантом сделана попытка дать научное обобщение развития теории и практики бюджетной системы, обосновать

4 важнейшие ее принципы, значение в этой системе местных бюджетов в условиях развитого социализма.

В работе проведено комплексное исследование роли местных бюджетов в социально-экономическом развитии страны на всех важнейших этапах коммунистического строительства. При этом автор не ограничился общими теоретическими положениями, а на основе научного анализа большого фактического материала впервые попытался раскрыть значение каждого вида местных бюджетов в мобилизации денежных накоплений государства, обеспечении комплексного социально-экономического развития на местах.

Исследование сущности местных бюджетов в ретроспективе позволило установить диалектическую взаимосвязь их развития на каждом из исторических этапов социалистического строительства с проблемами совершенствования бюджетной работы в условиях развитого социалистического общества. Вместе с тем это дало возможность по-новому, глобально оценить накопленный в нашей стране опыт строительства социалистической системы местных бюджетов, который имеет непреходящее значение для социалистического содружества в целом, для государств с социалистической ориентацией.

В работе детально исследована действующая практика бюджетного планирования местных бюджетов в СССР; на этой основе даются рекомендации по более широкому применению основных (контрольных) показателей для составления проектов бюджетов краев и областей. Подчеркнута необходимость создания в ближайшей перспективе единой системы бюджетного планирования местных бюджетов.

Решение проблемы дальнейшего совершенствования и укрепления доходной базы местных бюджетов автор в первую очередь связывает с необходимостью усиления зависимости размеров их доходов от повышения эффективности работы объединений и предприятий, расположенных на территории местных Советов.

Практическая значимость выполненной работы, по нашему мнению, состоит и в конкретных предложениях по выявлению и мобилизации имеющихся резервов расширения доходной базы местных бюджетов как за счет улучшения деятельности предприятий и хозяйственных организаций и повышения заинтересованности Советов народных депутатов в результатах их работы, так и за счет более полного использования возможностей совершенствования планово-бюджетной работы местных органов.

При проведении исследования автор руководствовался марксистско-ленинской теорией и диалектическим методом, материалами и решениями съездов партии и Пленумов ЦК КПСС, программными документами партии и государства по вопросам коммунистического строительства.

В своем исследовании диссертант опирался на труды ученых-экономистов, внесших большой вклад в развитие теории методологии и практики советских финансов и Государственного бюджета СССР: В.Ф. Гарбузова, A.M. Александрова, Б.Г. Болдырева, Э.А. Вознесенского, Л.А. Дробозиной, В.П. Дьяченко, А.Г. Зверева, В.В. Лаврова, П.С. Никольского, Л.П. Павловой, К.Н. Плотникова, Г.Л. Рабиновича, В.М. Родионовой, М.В. Романовского, В.К. Сенчагова, С.А. Ситаряна, Н.Г. Сычева, Г.К. Шеховцова и др. В проведении исследования проблем развития местных бюджетов страны большую помощь оказали труды экономистов: А.А. Бобровникова, Г.Ф. Дундуко-ва, Л.С. Величко, И.Л. Кима, Н.Д. Кочетовой, Г.Б. Поляка, Т.Т. *Ту-*лебаева, Б.И. шилимонова, Н.А. Ширкевич, Я.Б. Хесина и др.

В диссертационной работе использованы материалы Министерства финансов СССР, Главного управления государственного страхования СССР, министерств финансов отдельных союзных республик, финансовых органов г. Москвы и Московской области, статистические данные ЦСУ СССР.

Диссертация изложена на 170 стр., состоит из введения, трёх глав, заключения, 18 приложений и списка использованной литературы.

## Местные бюджеты в едином Государственном бюджете СССР

Великая Октябрьская социалистическая революция открыла новую эру в истории человечества. С первых дней образования Советского государства Коммунистическая партия встала на путь коренных изменений политических, экономических и социальных основ общества. Важнейшая роль в социалистических преобразованиях уже в то время отводилась организации централизованного планового руководства народным хозяйством, использованию в управлении экономических рычагов, в том числе финансовых.

Подчеркивая важность и необходимость становления финансовой политики молодой Советской Республики, В.И. Ленин в октябре 1922 года в приветствии Всероссийскому съезду финансовых работников писал: "Задача укрепления советских финансов является одной из труднейших, но она стоит теперь в первом ряду и без ее решения невозможно сделать значительных шагов вперед ни в деле ограждения независимости Советской России от международного капитала, ни в деле хозяйственного и культурного развития страны.

Гениальные ленинские предначертания о финансовой политике и финансовой централизации имели огромное значение для организации социалистических финансов, государственного бюджета, всей системы финансово-кредитных рачагов, используемых партией и государством в целях планомерного осуществления социально-экономических задач общества.

I) В.И. Ленин, ПСС, т.45, с.228. Действующие в условиях социалистического общества две формы собственности на средства производства обусловливают необходимость формирования денежных фондов государства, отражающих кругооборот материальных ценностей и соответствующих ему по стоимости. Совокупность экономических отношений в процессе воспроизводства по поводу образования и использования этих фондов представляют собой социалистические финансы.

Базирующиеся на общественной собственности на средства производства и расширенном воспроизводстве, отображающие процессы создания, распределения и использования совокупного общественного продукта и рационального дохода, социалистические финансы рассматриваются как особая форма экономических отношений в обществе.

Особенность этой экономической категории заключается в планомерности воздействия на создание и использование фондов денежных средств, которые выделяются на общегосударственные потребности, а также в осуществлении контроля за распределением общественного продукта по соответствующим фондам, повышением эффективности производства, соблюдением строгого режима экономии в расходовании финансовых ресурсов и материальных ценностей. В этом, на наш взгляд, наиболее полно проявляются присущие советским финансам распределительная и контрольная функции, активно содействующие последовательному осуществлению широкомасштабных программ социально-экономического развития общества.

На современном этапе развития социалистические финансы превратились в важнейшее слагаемое единого экономического механизма, всемерно способствующего планомерной организации общественного производства, достижению пропорциональности и сбалансированности экономики страны.

В Основных направлениях экономического и социального развития СССР на I98I-I985 годы указывается: "Повысить роль финансово 9 кредитных рычагов в интенсификации производства, укреплении хозрасчета, усилении режима экономии. Активнее использовать их в решении задач ускорения создания и внедрения высокоэффективной новой, а также снятия с производства устаревшей техники, увеличения выпуска товаров народного потребления и оказания услуг населению, мобилизации внутрихозяйственных резервов, ликвидации непроизводительных расходов и потерь" .

Исходя из задач, выдвигаемых партией, назначение финансов в современных условиях состоит, по нашему мнению, в усилении воздействия на мобилизацию резервов и рост эффективности производства во всех отраслях народного хозяйства, более широком использовании финансово-кредитных рычагов в ускорении научно-технического прогресса и повышении интенсификации общественного производства в целях неуклонного подъема благосостояния советских людей.

## Организация бюджетной работы на местах по основным ее этапам

На современном этапе развитого социализма Коммунистическая партия и Советское государство уделяют все большее внимание дальнейшему совершенствованию управления народным хозяйством, повышению роли государственного планирования. В решениях съездов партии, Пленумов ЦК КПСС эти важнейшие вопросы занимают центральное место. В речи на февральском (1984 г.) Пленуме ЦК КПСС Генеральный секретарь ЦК КПСС товарищ К.У. Черненко указал: "В серьезной перестройке нуждаются система управления экономикой, весь наш хозяйственный механизм. Работа в этом плане только что началась"

Осуществляемые партией меры направлены на улучшение планирования и усиление воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности производства, дальнейшее совершенствование планового руководства экономикой, развитие демократических начал в управлении производством и повышение творческой инициативы трудовых коллективов.

В Основных направлениях экономического и социального развития СССР на I98I-I985 годы и на период до 1990 года отмечено: "Повысить роль планирования как центрального звена в управлении народным хозяйством. Усилить значение пятилетнего плана, являющегося главным инструментом реализации экономической политики партии, социальную направленность планов... Обеспечить в планировании правильное определение первоочередности задач, выбор наиболее эффективных путей достижения высоких народнохозяйственных результатов..." . Это свидетельствует о том, что в современных условиях партия рассматривает научно обоснованное планирование как центральное звено руководства экономикой.

Учитывая, что Государственный бюджет СССР играет значительную роль в управлении экономикой страны, все эти положения полностью распространяются и на бюджетное планирование, являющееся неотъемлемой частью социалистического планирования.

Бюджетному планированию принадлежит центральное положение в финансовом планировании. Это в первую очередь объясняется тем, что Государственный бюджет играет большую направляющую и организующую роль в достижении согласованности и взаимной увязки всех финансовых планов страны. Благодаря бюджетному планированию достигается сбалансированность доходов и расходов Государственного бюджета СССР, государственных бюджетов союзных республик, каждого местного бюджета. Немаловажное значение имеет тот факт, что конечным результатом бюджетного планирования является достижение сбалансированности и увязки всей системы финансовых планов народного хозяйства страны.

Бюджетное планирование, осуществляемое в тесной связи с народнохозяйственным планированием, основано на принципах партийности, демократического централизма, единства, соблюдения режима экономии, сочетания отраслевого, ведомственного и территориального планирования.

Мы разделяем мнение тех экономистов, которые включают в понятие бюджетного планирования как составление бюджета по всем

2) звеньям бюджетной системы, так и его исполнение

Обе части бюджетного планирования взаимосвязаны и помогают друг другу осу

1) Материалы ХХУІ съезда КПСС, М., Политиздат, 1981 г., с.197.

2) Г.К. Шеховцов, Сводное бюджетное планирование, М., Финансы, 1976 г., с.36. ществлять присущие им функции. Составление бюджета производится на основе данных его исполнения, финансовый контроль (предварительный, текущий и последующий) используется как в первой, так и во второй стадиях бюджетного планирования, активно воздействуя на повышение эффективности всей бюджетной работы.

Учитывая, что тема настоящей диссертационной работы посвящена местным бюджетам, рассмотрим более подробно вопросы бюджетного планирования в этом звене бюджетной системы.

До 70-х годов действовал следующий порядок составления местных бюджетов, установленный законами о бюджетных правах союзных и автономных республик и местных Советов депутатов трудящихся, принятыми Верховными Советами союзных республик в 1960-196I гг. Исполком каждого местного Совета народных депутатов составлял проект бюджета и представлял его в Совет Министров республики или исполком вышестоящего Совета для рассмотрения и включения в проект бюджета республики, края, области или района. Рассмотрение проектов бюджетов осуществлялось финансовыми органами с участием представителей исполкомов местных Советов.

Местным Советам народных депутатов при утверждении своих бюджетов было предоставлено право увеличивать общую сумму доходов и общую сумму расходов, установленную им в бюджете республики, края, области или района, без изменения размеров отчислений от государственных налогов и доходов.

## Проблемы развития взаимоотношений между отдельными звеньями системы местных бюджетов

Ленинский курс партии всесторонне подтвержден практикой социалистического строительства. Ярким свидетельством этому являются результаты, достигнутые в ходе выполнения десятого пятилетнего плана экономического и социального развития. Возрос экономический потенциал страны, значительно повысился жизненный уровень советского народа. Большие качественные сдвиги произошли во всех областях жизни нашего общества. Увеличились валовой общественный продукт, объем промышленного производства. При этом более 3/4 роста производства достигнуто за счет повышения производительности труда.

Большая роль в мобилизации накоплений в народном хозяйстве и обеспечении денежными средствами широкой программы хозяйственного и культурного строительства, как уже отмечалось, принадлежит бюджетной системе, через которую только в 1976-1980 гг. бьшо аккумулировано государственных ресурсов на сумму 1330 млрд.рублей. Доходы по сравнению с предыдущей пятилеткой возросли на 40,2%, расходы - на 39,4%.

Мобилизация необходимых финансовых ресурсов, своевременное финансирование предусмотренных планом мероприятий обеспечивается бюджетной системой и в одиннадцатой пятилетке. Например, Государственный бюджет СССР за 1983 г. выполнен по доходам на 101,9 процента и расходам - на 101,4 процента. Ежегодно планы по доходам выполняются всеми союзными республиками и большинством местных Советов, что свидетельствует о их значительном вкладе в успешную реализацию годовых и пятилетнего планов экономического и социального развития страны, дальнейшее развитие экономики и культуры нашей Родины.

Предоставление более широких прав местным Советам народных депутатов, активное их участие в обеспечении комплексного экономического развития отдельных регионов, расширение полномочий в деле координации и контроля за деятельностью предприятий, организаций и учреждений, расположенных на их территории, предопределяет возрастающее значение местных бюджетов в решении вопросов хозяйственного и социально-культурного строительства на местах. L Доходы местных бюджетов возросли с 41,5 млрд.руб. в 1975 г. до 50,4 млрд.руб. в 1983 г. или на 24,8 проц. Платежи из прибыли предприятий и хозяйственных организаций местного подчинения увеличились за это время почти на 40 проц. За 1976-1980 гг. общая сумма доходов местных бюджетов составила 214,4 млрд.руб. против 164,6 млрд.руб. за девятую пятилетку.