

**НИНА
АЛЕКСАНДРОВНА
ШИРКЕВИЧ**

В списке сотрудников Наркомфина, ушедших
в ряды Красной армии.

После войны работала в Министерстве финансов СССР.
В 1950-е годы перешла на работу в НИФИ Минфина СССР.

Выступила автором и соавтором следующих исследований по заказу Минфина СССР:

- Доходы и расходы по видам бюджетов за 1940, 1946, 1949 гг. (1949)
- Распределение доходов и расходов между отдельными видами бюджетов (1950)
- Организация и практика составления государственного бюджета СССР (1951)
- Организация и практика составления государственного бюджета СССР (1952)
- глава 12 Учебника "Финансы и кредит СССР" (1953)
- Закон о бюджетном устройстве в СССР (1954)
- Учебник "Государственный бюджет СССР" (1954)
- Расходы на массовую сеть учреждений народного образования и их нормирование (1955)
- Местные налоги и сборы в СССР (1957)
- Проекты законов "О составлении, утверждении и исполнении Государственного бюджета СССР" и о бюджетных правах Союза ССР и союзных республик (1959)
- Методологические основы формирования доходов и расходов Госбюджета СССР и его звеньев (1981)
- Проблемы формирования государственных бюджетов союзных республик (1983)
- Государственный бюджет СССР в условиях перевода экономики на интенсивный путь развития (1985)
- Местные бюджеты (1991)

Автор книг и учебников для работников финансовых органов, экономистов-финансистов, аспирантов и студентов экономических факультетов.



Фрагмент из брошюры

МЕСТНЫЕ БЮДЖЕТЫ

Н.А. Ширкевич, Москва: Финансы и статистика, 1991

На основе раскрытия сущности и экономической роли местных бюджетов, ленинских положений по этому вопросу рассматривается значение местных бюджетов в свете осуществления мер по повышению роли Советов народных депутатов в общественно-политической жизни страны. Содержится детальный анализ эволюции местных бюджетов страны и особенностей их формирования и использования. Для научных работников, специалистов финансовой системы, аспирантов и студентов экономических вузов.

Местные бюджеты накануне Великой Отечественной Войны

За предыдущие годы существования нового общественного строя в экономическом и культурном уровне нашей страны произошли определенные позитивные сдвиги. Успешно завершился процесс восстановления народного хозяйства, на базе чего укрепилось финансовое положение страны: ликвидирован бюджетный дефицит, проведена денежная реформа, укрепившая советский рубль; за годы второй пятилетки, на уровне тех лет, в основном завершена техническая реконструкция промышленности. Достигнуты весомые успехи в культурном строительстве и в других сферах социального развития. На этой основе был принят третий пятилетний план развития народного хозяйства на 1938–1942 гг., предусматривающий осуществление более глубоких социально-экономических задач. Планировались дальнейший рост промышленного потенциала, укрепление колхозного строя, повышение материального благосостояния населения и его культурного уровня, усиление обороноспособности страны. Важные задачи были поставлены в области развития местной промышленности и промысловой кооперации, являющихся крупным источником удовлетворения растущих потребностей трудящихся. В частности, планировалось развернуть строительство мелких предприятий на базе местного сырья и топлива; ставился вопрос о широком развитии сети механизированных мастерских по обслуживанию населения, о развертывании жилищного строительства и работ по благоустройству и газификации; об увеличении парка транспортных средств местного значения. Более быстрый рост объема капитальных вложений намечался в восточных и дальневосточных районах. Предусматривалось повышение заработной платы рабочим и служащим и доходов крестьян; увеличение государственных расходов на социальное страхование, просвещение, здравоохранение, пособия многодетным матерям, культурно-бытовое обслуживание. В частности, намечалось осуществить всеобщее среднее обучение в городе и завершить всеобщее семилетнее обучение в деревне и во всех национальных республиках, расширить охват детей десятилетним обучением. Планировалось построить 35 млн. м² новой жилой

площади. В эти годы утверждено несколько государственных актов, относящихся к бюджетной работе. В Конституции РСФСР, принятой Чрезвычайным XVII Всероссийским съездом Советов 21 января 1937 г., были сформулированы основы образования доходов местных бюджетов. В статье 106 зафиксировано: «В бюджеты автономных республик и в местные – краевые (областные), а также в бюджеты автономных областей, национальных и административных округов, районных, городских и сельских Советов включаются доходы от местного хозяйства, отчисления от поступающих на их территории государственных доходов, а также поступления от местных налогов и сборов в размерах, устанавливаемых законодательством СССР и РСФСР». Важное значение имеет также постановление III сессии ЦИК СССР от 13 января 1937 г. о порядке утверждения годовых отчетов об исполнении местных бюджетов. Сводные годовые отчеты об исполнении местных бюджетов по союзным республикам должны были представляться Совету Народных Комиссаров Союза ССР и в копии – Наркомфину СССР; РСФСР – не позднее 1 июля, следующего за отчетным года, всеми другими союзными республиками – не позднее 15 июля с тем, чтобы Наркомфин Союза ССР к 1 августа представлял Совету Народных Комиссаров Союза ССР и бюджетной комиссии Союза ССР сводный отчет об исполнении местных бюджетов за истекший год в целом по Союзу ССР. Серьезное организационное изменение в бюджетную систему СССР внесла II сессия Верховного Совета СССР. Верховный Совет СССР, утверждая единый государственный бюджет на 1938 г., включил в его состав местные бюджеты. Начиная с этого акта, местные бюджеты стали ежегодно утверждаться в составе государственного бюджета СССР; при этом объем республиканских и местных бюджетов определялся отдельно по каждой из республик. Одновременно сессия определила размеры отчислений от общесоюзных государственных доходов и налогов, направляемых из республиканских бюджетов в местные, и указала на необходимость установления более устойчивых доходов по республиканским и местным бюджетам. Это связано с тем, что в доходах местных бюджетов отчисления составили значительную долю их доходов; при этом отсутствовала должная стабильность по годам в перечне источников.

В 1937–1940 гг. происходил интенсивный процесс развития хозяйства и социально-культурного строительства в местном звене на основе общего укрепления экономического потенциала страны. О динамике и структуре расходов местных бюджетов СССР в этот период в сравнении с 1936 г. дает представление табл. 13.

Общий объем расходов местных бюджетов в 1940 г. в сравнении с 1936 г. возрос на 71,3%. Около 2/3 средств направлялось на социально-культурные мероприятия. В росте этих расходов получили конкретное воплощение директивы о повышении уровня обслуживания населения социально-культурными учреждениями как в городе, так и на селе. Примерно 40% общего объема местных бюджетов составляли затраты на просвещение, из которых главная часть направлялась на финансирование школ начальных, неполных средних и средних. Наблюдалась тенденция к снижению затрат на начальные школы и повышению – на неполные средние и средние. Значительные суммы выделялись на мероприятия по борьбе с детской беспризорностью и безнадзорностью. Большое внимание уделялось общеобразовательной работе среди взрослых: из местных бюджетов финансировались школы повышенного типа для взрослых и ликвидация неграмотности и малограмотности. За счет средств местных бюджетов финансировались некоторые средние специальные учебные заведения – сельскохозяйственные, педагогические, медицинские, совпартшколы; высшие учебные заведения: осуществлялись подготовка кадров воспитателей для детских садов и яслей, заочное обучение и пр. Весомые суммы направлялись на культурно-просветительную работу.

На финансирование здравоохранения в 1940 г. направлялось около 20% средств местных бюджетов, а по объему – почти в 2 раза больше, чем в 1936 г. Основная доля ассигнований использовалась на городские и сельские больницы, при этом на городские больницы направлялось в два раза больше средств, чем на сельские; выделялись средства на финансирование учреждений и мероприятий по борьбе с трахомой и малярией, поскольку эти формы заболевания, оставшиеся от дореволюционного прошлого, имели место в нашей

стране в те годы, и на другие цели. Расходы на социальное обеспечение занимали в местных бюджетах небольшой удельный вес.

Крупной частью расходов местных бюджетов являлись затраты на народное хозяйство. Более половины их приходилось на жилищно-коммунальное хозяйство, где первое место занимало коммунальное хозяйство и благоустройство; второе – коммунальные предприятия (электросети, теплофикационные установки, городской транспорт и другие объекты); третье – жилищное хозяйство. Проблема жилищного строительства в те годы еще не получила должного развития. Довольно крупные суммы из местных бюджетов направлялись на развитие промышленности местного подчинения (местной, пищевой, легкой, лесной). Финансировался широкий круг расходов по сельскому хозяйству (агрономические сети, учреждения и мероприятия по мелиорации, контрольно-семенные станции, мероприятия по растениеводству, ветеринарные учреждения, водное хозяйство, заводы по ремонту тракторов, совхозы местного значения и др.). Весомые суммы направлялись на финансирование торговли, а также эксплуатацию и благоустройство рынков.

На содержание органов власти и управления в период 1937–1940 гг., использовалось 9–10% расходов местных бюджетов. В 1937–1938 гг. эти расходы дифференцировались по видам: общее управление, регулирование народного хозяйства, администрирование социально-культурной работы. Следует отметить, что в 1937 г., преимущественно из областных бюджетов, финансировались расходы по содержанию судебных органов; они имелись также в окружных, городских и районных бюджетах. По 1938 г. из местных бюджетов в весомом объеме финансировались прочие расходы. В их состав входили: отчисления в запасные и резервные фонды, платежи по ссудам и займам, отчисления в фонды регулирования (АССР, краев, областей, районные фонды регулирования и фонды регулирования союзных республик), разные расходы. В 1940г, состав прочих расходов изменился: в них остались только разные расходы. Но возник новый вид затрат, которых не было ранее: средства, переданные в республиканский бюджет; появились излишки доходов, передаваемые в вышестоящие бюджеты и средства, переданные другим бюджетам. В последующие годы эти группы расходов увеличивались.

К началу третьей пятилетки сложилась устойчивая система дифференцированных бюджетов. Но некоторые изменения в ее структуре происходили. Уровень республиканских АССР, краевых, областных бюджетов в совокупности с окружными бюджетами снизился с 28,5% общего объема местных бюджетов в 1937 г. до 24,2% в 1940 г.; соответственно возрос удельный вес районных, поселковых, сельских бюджетов. Удельный вес расходов, на народное хозяйство и на социально-культурные мероприятия в 1940 г. в сравнении с 1937 г. снизился в областных и городских бюджетах и повысился в бюджетах нижестоящих Советов. Произошли изменения и в распределении отдельных видов расходов между дифференцированными бюджетами. Несколько уменьшилась доля областных и городских бюджетов и возросла – районных, поселковых, сельских в финансировании местного хозяйства и социально-культурных мероприятий. Но общая тенденция в их распределении сохранилась. Расходы на народное хозяйство в основном распределялись между городскими и областными бюджетами; в городских бюджетах большая доля приходилась на жилищно-коммунальное хозяйство, в областных – на промышленность и сельское хозяйство. Основная сумма расходов на социально-культурные мероприятия распределялась почти в равных долях между городскими и районными бюджетами.

Более половины расходов на социально-культурные мероприятия составляли затраты на просвещение. Решающая доля расходов на детские сады концентрировалась в городских и районных бюджетах, на финансирование начальных школ – в районных бюджетах, равно как и неполных средних. Это свидетельствует о том, что в сельской местности в эти годы основным видом массового обучения были начальные и неполные средние школы. Свыше 2/3 средств, направляемых на финансирование средних школ, концентрировалось в городских бюджетах. К 1937 г. еще не была полностью ликвидирована неграмотность и малограмотность; средства на эту цель направлялись из районных и сельских бюджетов. В финансировании учреждений здравоохранения основную роль играли городские

и районные бюджеты. Решающая часть Расходов на содержание детских яслей сосредоточивалась в городских бюджетах, на социальное обеспечение – в областных. Таким образом, в рассматриваемые годы объем расходов местных бюджетов планомерно возрастал; происходил процесс их децентрализации. А это способствовало повышению уровня обслуживания населения коммунальными услугами; улучшению благоустройства городов и поселков городского типа; серьезные проблемы решались в области народного образования, культуры и медицинского обслуживания.

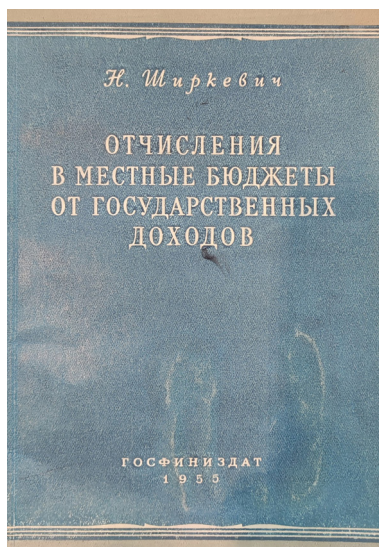
В эти годы продолжался процесс развития и укрепления доходной базы местных бюджетов. Конституция СССР 1936 г., предоставившая всем Советам народных депутатов право устанавливать свой бюджет, создала прочную основу для дальнейшего развития системы местных бюджетов в составе государственного бюджета.

Состав и структура доходов местных бюджетов в период 1937– 1940 гг. показывают, что доходная база местных бюджетов в рассматриваемые годы в значительной доле формировалась за счет доходов от расположенного на подведомственной территории хозяйства. Значительные суммы поступали в местные бюджеты от местной промышленности республиканского АССР, краевого, областного подчинения, концентрируясь в соответствующих бюджетах. Весомые суммы вносили жилищно-коммунальные хозяйства городов, зачисляемые в городские бюджеты. Наиболее крупные суммы среди них – это платежи коммунальных предприятий. Небольшие доходы давали сельские и лесные хозяйства, сады, огороды, виноградники, торфяные болота, недра, рыболовные и зверобойные угодья, леса государственного и местного значения. Довольно скромные суммы поступали от торговли.

Значительный удельный вес в общем объеме доходов местных бюджетов и поступлениях от местных источников составляли местные налоги и сборы, государственные налоги, сборы и пошлины, непосредственно зачисляемые в местные бюджеты, среди которых ведущую роль играл подоходный налог с частных лиц и с предприятий обобщественного сектора местного значения. В совокупности эти две группы платежей составляли около 20% доходов местных бюджетов. До настоящего времени сохранили свое значение лишь некоторые платежи: налог со строений, земельная рента, переименованная в земельный налог, налог с транспортных средств, налог с кинотеатров, подоходный налог с предприятий обобщественного сектора, государственная пошлина, рыболовный и билетный сборы.

Хотя поступления от местных источников в эти годы в системе местных бюджетов возрастали, но быстрый рост расходов требовал использования в значительных размерах отчислений от государственных доходов и налогов, где первое место занимал налог с оборота и другие регулирующие источники. К поступлениям территориальных источников относились отчисления от подоходного налога с колхозов, сельскохозяйственного налога, налога с совхозов, сбора на культурное и жилищное строительство, реализации займов. Функцию перераспределения выполнял налог с оборота обобщественного сектора, мобилизация которого осуществлялась на территории, подведомственной данному Совету, а создание в основной доле как одной из форм социалистических накоплений – на других территориях. Но некоторая доля налога с оборота, поступающая в местные бюджеты, была тесно связана с местной экономикой; это отчисления от налога с оборота сельской потребительской кооперации по децентрализованным заготовкам и переработкам сельскохозяйственной продукции, с предприятий, добывающих нефть, хлопкоперерабатывающих предприятий, заготавливающих табак-сырец. Позитивное влияние на процесс производства оказывали отчисления от сельскохозяйственных заготовок, сумма которых зависела от количества заготовленной в данном районе, сельском Совете сельскохозяйственной продукции. Таким образом, доходная база местных бюджетов в рассматриваемые годы в значительной доле формировалась за счет источников, связанных прочными нитями с хозяйством, расположенным на подведомственной территории. Высокий удельный вес в них занимали поступления от местного хозяйства. В отдельных видах местных бюджетов значительная доля доходов формировалась за счет местных налогов и сборов (поселковых) и государственных налогов, сборов и пошлины, непосредственно зачисляемых в местные бюджеты (поселковых

и городских). Количество местных налогов и сборов достигало 10, а государственных налогов, сборов и пошлин – 8. Отчисления от государственных налогов и доходов, направляемые в местные бюджеты, также базировались на территориальном хозяйстве. В этом заключалась весьма положительная черта в формировании доходной базы местных бюджетов этого периода. Негативная ее сторона заключалась в множественности источников доходов, что затрудняло и процесс планирования, и процесс исполнения. Но вместе с тем это позволило с максимальной эффективностью использовать территориальные источники, оказывало положительное влияние на процесс материального производства.



Фрагмент из брошюры

ОТЧИСЛЕНИЯ В МЕСТНЫЕ БЮДЖЕТЫ ОТ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ДОХОДОВ

Н.А. Ширкевич, Москва: Госфиниздат 1955

Брошюра освещает вопросы теории и практики составления планов отчислений от общесоюзных государственных доходов и налогов.

В брошюре рассматриваются структура бюджетной системы СССР, взаимосвязь между отдельными бюджетами в процессе бюджетного планирования, роль отчислений от государственных доходов и налогов и методика составления планов отчислений от общесоюзных государственных доходов и налогов в системе местных бюджетов.

Книга предназначена для бюджетных работников финансовых органов; она может быть также использована финансовыми работниками других ведомств.

Переходящие остатки бюджетных средств и их значение в исполнении местных бюджетов

В целях обеспечения планомерного исполнения местных бюджетов, кроме отчислений от государственных доходов и налогов, при составлении плана отчислений по каждому бюджету устанавливаются суммы свободных переходящих остатков бюджетных средств на планируемый год. Эти остатки в доходы бюджета планируемого года не включаются и представляют собой свободный кассовый резерв, который используется в случае несовпадения сроков производства расходов и поступления доходов.

Значительная часть предусмотренных по государственным бюджетам союзных республик остатков средств передается в местные бюджеты с тем, чтобы предоставить им дополнительные кассовые ресурсы для обеспечения своевременного финансирования мероприятий и учреждений, состоящих на соответствующих местных бюджетах.

Остатки бюджетных средств планировались в составе местных бюджетов начиная с 1926 г., но назначение их было в то время иное. В соответствии с положением о местных финансах 1926 г. местным советам предоставлялось право включать в расходную часть бюджетов ассигнования на покрытие непредвиденных расходов по каждому бюджету. В 1929 г. размер

1 %.

В 1941 г. Правительством СССР был установлен порядок, по которому часть не использованных на начало года средств в доходы бюджета не включалась, а резервировалась в виде так называемой оборотной денежной наличности. В годы Великой Отечественной войны остатки бюджетных средств на начало года стали включаться в состав доходов соответствующих бюджетов, что позволило высвободить определенную сумму средств и направить ее на финансирование военных расходов. С 1946 г. переходящие остатки бюджетных средств вновь планируются сверх доходов текущего года в размере 3% к объему государственных бюджетов союзных республик.

Переходящие остатки бюджетных средств по республикам и местным бюджетам ежегодно устанавливаются в законе о государственном бюджете СССР. Эти остатки дифференцируются между республиканскими и местными бюджетами и между отдельными местными бюджетами. Как правило, повышенные остатки бюджетных средств устанавливались для местных бюджетов в целях создания наиболее благоприятных условий для кассового исполнения бюджетов, имея в виду, что отдельные доходные источники в течение года в эти бюджеты поступают несколько неравномерно.

В наиболее повышенных размерах устанавливаются переходящие остатки бюджетных средств по районным и сельским бюджетам о том, чтобы создать максимально благоприятные условия для исполнения этих бюджетов, обеспечить своевременное и бесперебойное финансирование состоящих на этих бюджетах массовых учреждений просвещения, здравоохранения, сельского хозяйства и др.

Так, например, если в целом по области переходящие остатки бюджетных средств определены в размере 3% расходной части бюджета, то для бюджета района они устанавливаются в значительно! большем размере за счет понижения переходящих остатков по городским бюджетам там. Между отдельными бюджетами, входящими в состав бюджета района, переходящие остатки бюджетных средств также дифференцируются.

Из приведенного на стр. 56–59 плана отчислений можно видеть, что в целом по бюджету района переходящие остатки бюджетных средств составляют 3,8% объема расходов. В собственно районном бюджете, в бюджете города районного подчинения и в бюджетах рабочих поселков они составляют 2% их расходной части, т. е. ниже, чем в целом по бюджету района. В бюджетах же сельских советов переходящие остатки бюджетных средств составляют 5% объема их расходов. Таким образом, образование переходящих бюджетных остатков с дифференциацией их по видам бюджетов является важным дополнительным фактором планомерного финансирования предусмотренных по бюджету расходов.

Для обеспечения своевременной выплаты заработной платы учителям, медицинским работникам и специалистам сельского хозяйства в районных бюджетах сельских районов по решению правительства в 1945 г. созданы целевые бюджетные резервы. Средства целевых бюджетных резервов хранятся на отдельном счете в учреждениях Госбанка и используются для выплаты заработной платы учителям школ, медицинским работникам и специалистам сельского хозяйства. В тех случаях, когда на текущих счетах районных бюджетов нет достаточных средств. При определении суммы целевого бюджетного резерва за основу принимается месячный фонд заработной платы учителей и двухнедельный фонд заработной платы медицинских работников и специалистов сельского хозяйства. Целевой бюджетный резерв является частью переходящего остатка бюджетных средств и образуется за счет средств этих остатков по районным бюджетам.

В процессе исполнения бюджета необходимо следить, чтобы средства, временно позаимствованные из целевого бюджетного резерва, восстанавливались из очередных поступлений на счета районных бюджетов.