



Прогр. Н. Н. Ровинский

**ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
БЮДЖЕТ
СССР**

Госфиниздат . 1944



*Профессор Н. Н. РОВИНСКИЙ
Доктор экономических наук*

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ БЮДЖЕТ СССР

*Допущено Всесоюзным комитетом по делам высшей школы
при СНК СССР в качестве учебного пособия
для финансово-экономических вузов*

ГОСФИНИЗДАТ 1944 г.

Действующий учебный план финансово-экономических институтов предусматривает специальный прикладной курс — «Государственный бюджет СССР», состоящий из двух самостоятельных дисциплин: «Государственные доходы» и «Бюджетное планирование и финансирование». Эта книга написана применительно к утверждённой программе части курса — «Бюджетное планирование и финансирование» и программе общего введения ко всему курсу в целом.

После того как книга была набрана, программы всех финансовых дисциплин финансово-экономических институтов подверглись пересмотру; в частности, они более чётко размежёваны между собой и с общим курсом «Финансы СССР».

В связи с этим содержание книги в отдельных частях выходит за пределы вновь утверждённой программы курса «Бюджетное планирование и финансирование».

Раздел II книги, кроме главы V и §§ 1 и 2 главы XIII, написан под руководством автора кандидатом экономических наук доцентом К. К. Шмаковым.

Ответственный редактор проф. М. И. Боголепов

Редактор М. Я. Цигельник.

Л101365 Подп. к печати 8/XII-44 г. Объём 24 п. л. (26,7 уч. авт. л.) Тираж 8000. Зак. № 399.

3-я типография «Красный пролетарий» треста «Полиграфкнига» ОГИЗа при СНК РСФСР. Москва, Краснопролетарская, 16.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Раздел I

БЮДЖЕТНОЕ УСТРОЙСТВО СССР

Глава первая

Государственный бюджет СССР и его структура

§ 1. Сущность и значение государственного бюджета СССР	9
§ 2. Бюджетная система СССР	14
§ 3. Бюджетные права Союза, союзных и автономных республик и местных органов государственной власти	20

Глава вторая

Распределение расходов между союзным, республиканскими и местными бюджетами

§ 1. Общие основы распределения расходов	27
§ 2. Расходы, отнесённые на союзный, республиканские и местные бюджеты	30
§ 3. Распределение расходов между отдельными видами местных бюджетов	36

Глава третья

Распределение доходов между союзным, республиканскими и местными бюджетами

§ 1. Общие основы распределения доходов	41
§ 2. Доходы, закреплённые за отдельными видами бюджетов	42
§ 3. Бюджетное регулирование	45
§ 4. Распределение доходов между отдельными видами местных бюджетов	49

Глава четвёртая

Классификация расходов и доходов союзного, республиканских и местных бюджетов

§ 1. Значение классификаций и общие основы их построения	54
§ 2. Классификация расходов союзного, республиканских и местных бюджетов	58
§ 3. Классификация доходов союзного, республиканских и местных бюджетов	60

Раздел II

ПЛАНИРОВАНИЕ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ ПО ХОЗРАСЧЁТНЫМ ОРГАНИЗАЦИЯМ

Глава пятая

Взаимоотношения хозрасчётных организаций с бюджетом

§ 1. Общие основы организации финансов хозрасчётных предприятий	62
§ 2. Оборотные средства хозяйственных организаций	67
§ 3. Капитальные вложения	71

*Глава шестая***Баланс доходов и расходов промышленности**

§ 1. Значение баланса доходов и расходов и его структура	78
§ 2. Взаимная связь статей баланса доходов и расходов	83
§ 3. Балансы доходов и расходов промышленных наркоматов и главков	84
§ 4. Приложения к балансу доходов и расходов	84
§ 5. Методы расчётов показателей баланса доходов и расходов	85

*Глава седьмая***Баланс доходов и расходов промышленности. Планирование прибыли**

§ 1. Факторы роста прибыли социалистической промышленности	87
§ 2. Выручка от реализации продукции	88
§ 3. Затраты на производство реализуемой продукции	91
§ 4. Расчёт прибыли промышленного предприятия методом прямого счёта	92
§ 5. Расчёт прибыли промышленного предприятия экономическим методом	94
§ 6. Проверка плановой прибыли предприятия	99

*Глава восьмая***Баланс доходов и расходов промышленности. Планирование оборотных средств**

§ 1. Нормативы оборотных средств	102
§ 2. Определение потребности в оборотных средствах	108
§ 3. Устойчивые пассивы, приравняемые к собственным оборотным средствам	110
§ 4. Исчисление наличия собственных средств в обороте	111
§ 5. Задачи финансовых органов в области планирования оборотных средств	114

*Глава девятая***Баланс доходов и расходов промышленности. Планирование капитальных вложений**

§ 1. Объем финансирования капитального строительства	116
§ 2. Оборотные средства строительных организаций	116
§ 3. Мобилизация внутренних ресурсов в строительстве	119
§ 4. Источники финансирования капитальных работ	122
§ 5. Прибыль строительных организаций	126
§ 6. Проверка плана финансирования капитальных работ	127

*Глава десятая***Баланс доходов и расходов промышленности. Расчет прочих доходов и расходов. Определение взаимоотношений с бюджетом**

§ 1. Прочие доходы и расходы	129
§ 2. Определение взаимоотношений с бюджетом	135
§ 3. Составление проверочной таблицы (шахматки) к балансу доходов и расходов	138

*Глава одиннадцатая***Баланс доходов и расходов промышленности. Составление исполнительного баланса доходов и расходов**

§ 1. Значение исполнительного баланса доходов и расходов	140
§ 2. Уточнение годового баланса доходов и расходов	141
§ 3. Предварительный исполнительный баланс доходов и расходов	141
§ 4. Исполнительный баланс доходов и расходов	152

*Глава двенадцатая***Особенности балансов доходов и расходов отдельных отраслей хозяйства**

§ 1. Финансовый план районной промышленности	154
§ 2. Баланс доходов и расходов сельскохозяйственных предприятий . . .	157
§ 3. Баланс доходов и расходов торговых организаций	167

*Глава тринадцатая***Особенности балансов доходов и расходов отдельных отраслей хозяйства**

§ 1. Баланс доходов и расходов жилищного хозяйства местных советов .	173
§ 2. Баланс доходов и расходов коммунального хозяйства	178
§ 3. Финансовый план дорожного хозяйства	182

Раздел III**ПЛАНИРОВАНИЕ РАСХОДОВ НА УЧРЕЖДЕНИЯ И МЕРОПРИЯТИЯ, ФИНАНСИРУЕМЫЕ В СМЕТНОМ ПОРЯДКЕ***Глава четырнадцатая***Сметный порядок финансирования**

§ 1. Общие основы сметного порядка финансирования	185
§ 2. Порядок установления штатов	191
§ 3. Ставки и фонды заработной платы	194
§ 4. Сметы административно-хозяйственных расходов и планирование расходов на управление	197
§ 5. Регистрация штатов, ставок и фондов заработной платы и смет административно-хозяйственных расходов	200

*Глава пятнадцатая***Расходы на народное образование**

§ 1. Общие основы планирования расходов на народное образование . . .	206
§ 2. Школы всеобщего обучения	208
§ 3. Детские сады	214
§ 4. Детские дома	217
§ 5. Подготовка кадров	218
§ 6. Общеобразовательная и политико-просветительная работа среди взрослых	220
§ 7. Наука, печать, искусство	221

*Глава шестнадцатая***Расходы на народное здравоохранение 223***Глава семнадцатая***Бюджет государственного социального страхования и расходы государственного бюджета на социальное обеспечение**

§ 1. Бюджет государственного социального страхования	231
§ 2. Расходы на социальное обеспечение	239

*Глава восемнадцатая***Расходы на машинно-тракторные станции и государственные мероприятия по сельскому хозяйству**

§ 1. Машинно-тракторные станции	246
§ 2. Государственные мероприятия в области сельского хозяйства	250

Раздел IV**СОСТАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТА СССР***Глава девятнадцатая***Общие основы составления бюджетов и подготовительная работа**

§ 1. Общие основы бюджетного планирования	252
§ 2. Подготовительная работа к составлению бюджетов	262

*Глава двадцатая***Составление бюджетов**

§ 1. Составление и рассмотрение смет и балансов доходов и расходов	267
§ 2. Составление, рассмотрение и утверждение бюджетов	270
§ 3. Утверждение индивидуальных смет и балансов доходов и расходов предприятий	276
§ 4. Привлечение общественности к составлению смет и бюджетов	277

Раздел V**ИСПОЛНЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТА СССР***Глава двадцать первая***Общие основы исполнения бюджетов**

§ 1. Органы, исполняющие государственный бюджет СССР	279
§ 2. Планирование исполнения бюджетов	279
§ 3. Учреждения, осуществляющие кассовое исполнение государственного бюджета СССР	286

*Глава двадцать вторая***Исполнение доходной части государственного бюджета СССР**

§ 1. Организация исполнения доходной части бюджета	294
§ 2. Порядок приёма доходов учреждениями Госбанка	295
§ 3. Отчисления в республиканские и местные бюджеты	297
§ 4. Возврат доходов	300

*Глава двадцать третья***Исполнение расходной части государственного бюджета СССР**

§ 1. Распорядители кредитов	302
§ 2. Открытие кредитов и финансирование	305
§ 3. Открытие кредитов по союзному и республиканским бюджетам на социально-культурные мероприятия и управление	305

Стр.

§ 4. Открытие кредитов по союзному и республиканским бюджетам на финансирование народного хозяйства	309
§ 5. Открытие кредитов на капитальные вложения и финансирование капитального строительства	313
§ 6. Расходы союзного и республиканских бюджетов, производимые без открытия кредитов	317
§ 7. Открытие кредитов по местным бюджетам	317

*Глава двадцать четвертая***Порядок использования кредитов**

§ 1. Порядок получения бюджетных средств из банка	321
2. Выдача авансов	323
3. Перевод сумм	326
4. Восстановление кредитов	327
5. Перемещение кредитов	328
§ 6. Порядок взыскания с бюджетных учреждений по исполнительным листам	329
§ 7. Расчёты с кредиторами и дебиторами и списание дебиторской задолженности бюджетных учреждений	330
§ 8. Сверхсметные кредиты и дополнительные сметы	332

*Глава двадцать пятая***Заключение бюджетов. Учёт и отчётность. Бюджетная дисциплина**

§ 1. Заключение бюджетов	334
§ 2. Общие основы организации учёта и отчётности об исполнении государственного бюджета СССР	335
§ 3. Бюджетная дисциплина	343

Раздел VI.**ВНЕБЮДЖЕТНЫЕ СРЕДСТВА. АППАРАТ ПО СОСТАВЛЕНИЮ И ИСПОЛНЕНИЮ БЮДЖЕТОВ***Глава двадцать шестая***Внебюджетные средства**

§ 1. Специальные средства учреждений, состоящих на союзном, республиканских и местных бюджетах	345
§ 2. Депозиты	348

Глава двадцать седьмая

Организация аппарата финансовых органов по составлению и исполнению государственного бюджета СССР	350
---	-----

Раздел VII**БЮДЖЕТНЫЙ КОНТРОЛЬ***Глава двадцать восьмая***Организация бюджетного контроля**

§ 1. Значение бюджетного контроля	357
§ 2. Контрольно-ревизионное управление НКФ СССР	361
§ 3. Внутриведомственный финансовый контроль	364
§ 4. Главные и старшие бухгалтеры	365
§ 5. Общественный финансовый контроль	366

*Глава двадцать девятая***Методы и задачи бюджетного контроля**

§ 1. Методы контрольно-ревизионной работы	369
§ 2. Ревизия бюджетов	374
§ 3. Ревизия бюджетных учреждений	378
§ 4. Ревизия хозяйственных организаций	380

Алфавитно-предметный указатель	382
---	------------

Глава первая

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ БЮДЖЕТ СССР И ЕГО СТРУКТУРА

§ 1. Сущность и значение государственного бюджета СССР

Государственный бюджет СССР является государственным финансовым планом образования основного фонда денежных средств, необходимых для осуществления социалистическим государством его функций, и направления этих средств в соответствии с народно-хозяйственным планом на увеличение общественного богатства, неуклонный подъем материального и культурного уровня трудящихся, укрепление независимости СССР и усиление его обороноспособности.

Разрешение задач социалистического государства по охране социалистической собственности, военной защите страны от нападения извне и хозяйственно-организаторской и культурно-воспитательной работе обеспечивается необходимыми финансовыми ресурсами в основном через государственный бюджет СССР.

Государственный бюджет СССР ярко отражает социалистическую сущность Союза ССР, экономическую основу которого составляют социалистическая система хозяйства и социалистическая собственность на орудия и средства производства. Социалистический характер бюджета СССР выражается в плановой природе бюджета, в особенностях источников его доходов и направления расходов и в организации бюджетной системы в СССР.

Все составные элементы государственного бюджета СССР покоятся на показателях государственного народнохозяйственного плана, который определяет и направляет всю хозяйственную жизнь СССР. Вместе с тем, как финансовый план, государственный бюджет СССР имеет строго директивное значение.

«Наши планы, — говорит товарищ Сталин, — есть не планы-прогнозы, не планы-догадки, а планы-директивы, которые обязательны для руководящих органов и которые определяют направление нашего хозяйственного развития в будущем в масштабе всей страны»¹.

В своей доходной части государственный бюджет СССР опирается главным образом на поступления от социалистического хо-

¹ И. Сталин, Политический отчет ЦК XV съезду ВКП(б), Партиздат, 1937 г., стр. 142.

зайства. Основа доходов советского бюджета и их роста — всё увеличивающееся производство социалистических предприятий, подъём производительности труда, снижение себестоимости продукции и повышение рентабельности предприятий. В государственном бюджете СССР на 1941 г., утверждённом до начала войны с фашистской Германией, удельный вес доходов, поступающих от социалистического хозяйства, предусматривался в размере почти 90% общего объёма бюджета.

Доходная часть государственного бюджета СССР формируется также за счёт привлечения средств населения в виде обязательных платежей (налоги) и добровольных поступлений (подписка на государственные займы). В государственном бюджете СССР на 1941 г. платежи населения составляли около 10% общей суммы доходов. При этом почти половина этих платежей поступала в виде сбережений трудящихся, добровольно помещаемых в государственные займы, что является результатом неуклонного роста материального благосостояния рабочих и служащих и зажиточности колхозников.

Всенародный характер Великой Отечественной войны с немецко-фашистскими захватчиками нашёл особо яркое выражение в многообразной помощи трудящихся своему государству. Замечательным проявлением советского патриотизма является участие всего народа своими личными средствами в военных расходах государства: по инициативе рабочих, крестьян и интеллигенции были созданы фонд Обороны и фонд Красной Армии, в которые за 1941—1943 гг. поступило 13 млрд. руб. С огромным успехом были реализованы военные займы и денежно-вещевые лотереи. В период войны был введён военный налог и повышены ставки других налогов с населения. Всё это подняло значение средств населения как источника доходов, и в государственном бюджете СССР на 1944 г. их доля достигает уже 22,5% (56,3 млрд. руб. из 249,6). Тем не менее в военное время доходы от социалистического хозяйства занимают главное место в покрытии военных расходов и затрат на восстановление хозяйства и культурных учреждений в районах, освобождённых от фашистских оккупантов.

Государственный бюджет СССР — основной источник финансирования всех отраслей социалистического строительства. Из 120,1 млрд. руб., использованных для этой цели в первой пятилетке, на долю бюджета падает 70%, во второй пятилетке из 474 млрд. руб. — 76,8%. Средства, сосредотачиваемые в государственном бюджете СССР, возвращаются народному хозяйству, создают новые основные фонды, обеспечивают широкое развитие производительных сил, рост народного дохода, воспроизводство рабочих кадров и повышение их квалификации, подъём культурного и материального уровня трудящихся. Так, во второй пятилетке из 372,5 млрд. руб., израсходованных государственным бюджетом СССР (включая бюджет государственного социального страхования), на финансирование народного хозяйства и социально-культурного строительства было выделено 75%, за три года

третьей пятилетки из 451,7 млрд. руб.— свыше 60%. Даже в условиях войны, требующей огромных финансовых ресурсов, 38,5% государственного бюджета СССР на 1944 г. предназначено для восстановления и дальнейшего развития народного хозяйства (44,7 млрд. руб.) и социально-культурных мероприятий (51,4 млрд. рублей).

Государственный бюджет СССР полностью финансирует оборону страны. По утверждённому на 1941 г. государственному бюджету СССР 70,5 млрд. руб.— 32,8% общего его объёма — было ассигновано на оборону СССР. В период Отечественной войны с германским фашизмом государственный бюджет СССР с самого начала был подчинён основной задаче — выполнению указаний товарища Сталина о том, что «Мы должны перестроить всю нашу работу на военный лад, всё подчинить интересам фронта и задачам организации разгрома врага». Путём максимальной мобилизации ресурсов и жёсткого режима экономии в расходах государственный бюджет СССР обеспечил бесперебойное финансирование всех мероприятий в области снабжения Красной Армии и Флота вооружением, снаряжением и продовольствием. По государственному бюджету на 1944 г. ассигнования на оборону достигли 128,4 млрд. руб.— 51,4% всех расходов.

Плановая основа советского бюджета, производительный характер его расходов, составляющее базу его доходов социалистическое народное хозяйство, развитие которого протекает без кризисов, наконец, тесная взаимообусловленность доходов и расходов — все эти предпосылки делают советский бюджет исключительно устойчивым и бездефицитным. Государственный бюджет составляется по принципу полного покрытия всех расходов предусмотренными доходами, причём все бюджеты, входящие в состав государственного бюджета (бюджеты союзных, автономных республик и местные бюджеты), балансируются бездефицитно.

Бюджет не включает всех доходов и расходов государственного хозяйства, да и не ставит себе такой цели. Успешное решение одной из основных задач финансовой политики — укрепления и углубления хозяйственного расчёта — требует хозяйственной самостоятельности хозорганов и, следовательно, предоставления в их распоряжение материальных и денежных ресурсов, необходимых для выполнения плана. Хозрасчёт предусматривает прямую материальную заинтересованность предприятий в рентабельности и непосредственную зависимость между финансовым положением хозорганов и выполнением установленных для них планов.

Поэтому взаимоотношения государственного бюджета СССР с отраслями хозяйства построены таким образом, что предприятиям оставляется часть их прибыли — в основном для нужд расширенного воспроизводства (капитальных вложений, увеличения оборотных средств); только излишек прибыли сверх плановых вложений (отчисления от прибыли) передаётся в бюджет для перераспределения. Наоборот, в случае недостатка прибыли для покрытия плановых вложений предприятие получает недостающую сумму из

бюджета. Так, план на 1941 г. предусматривал, что из прибыли отраслей хозяйства в размере более 44,8 млрд. руб. в бюджет отчисляются 31,3 млрд. руб., а 13,5 млрд. руб. используются в соответствующих отраслях хозяйства для покрытия плановых вложений; по этому плану из прироста оборотных средств в сумме 10,2 млрд. руб. на долю накоплений отраслей хозяйства падало 6,9 млрд. руб. — 68%; из 60 млрд. руб., ассигнованных на капитальные работы, 13,4 млрд. руб. — 22,3% — намечалось покрыть накоплениями хозорганов (с учётом амортизации).

Распределение накоплений хозорганов и их расчёты с бюджетом предусматриваются отраслевыми финансовыми планами (балансами доходов и расходов), в которых бюджетные ассигнования играют роль активного, организующего фактора.

Чтобы обеспечить высокие темпы социалистического строительства, усилить для этой цели источники доходов, изыскать новые, а также осуществить максимальный режим экономии в расходах, бюджет устанавливает свои ассигнования в отраслевых финансовых планах лишь при условии исчерпывающего использования всех других источников покрытия затрат — в первую очередь собственных средств отраслей хозяйства. При этом бюджет учитывает все возможности для повышения рентабельности предприятий, наибольшей экономии в расходах и увеличения прибылей.

Бюджет организует, далее, такие взаимоотношения с отраслями хозяйства (налог с оборота, отчисления от прибылей, финансирование), которые стимулируют углубление хозрасчёта и активно содействуют выполнению и перевыполнению количественных и качественных заданий, увеличению рентабельности и усилению режима экономии.

Государственный бюджет СССР служит ведущим и координирующим фактором по отношению ко всем финансовым планам. При его активном влиянии формируются эти планы, определяются финансовые обязательства отраслей хозяйства перед государством и размер их финансирования из государственных средств. Бюджет цементирует все отраслевые финансовые планы в единую целостную систему и придаёт им твёрдость, устойчивость и директивный характер. Государственный бюджет СССР является поэтому основным стержнем всего финансового хозяйства страны, в нём в соответствии с финансовой политикой партии и правительства устанавливается на каждый хозяйственный год финансовый режим для всех отраслей социалистического хозяйства.

Вследствие крупнейшего народнохозяйственного и политического значения государственного бюджета СССР он ежегодно утверждается Верховным Советом СССР. Присвоение бюджету силы закона имеет огромное значение для усиления его действительности, для укрепления влияния бюджета на финансовые планы всех отраслей хозяйства и для установления строжайшей бюджетной дисциплины. Эта дисциплина обеспечивает полное и своевременное поступление всех утверждённых по бюджету доходов и

наиболее целесообразное и экономное использование их в точном соответствии с бюджетным планом.

Исключительно важное значение государственного бюджета СССР предопределяет, с одной стороны, детальную законодательную регламентацию всей бюджетной системы, а с другой — особый режим мобилизации и расходования бюджетных средств. Поэтому союзное законодательство регулирует бюджетное устройство СССР, бюджетные права Союза, союзных, автономных республик и местных органов государственной власти, весь процесс составления, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджетов, а также порядок составления и утверждения отчётов об их исполнении.

Бюджетные ресурсы мобилизуются в основном в форме обязательных платежей. Неуплата причитающихся бюджету сумм влечёт за собой государственную санкцию (бесспорное или судебное взыскание платежей, дисциплинарную либо судебную ответственность). За расходованием бюджетных средств (отпускаемых в отличие от кредитных в порядке безвозвратного финансирования) устанавливается систематический контроль. Его задача — выяснить, законно ли, по прямому назначению и экономно ли расходуются денежные ресурсы. Контроль за выполнением всеми учреждениями, организациями и предприятиями их финансовых обязательств перед бюджетом и за правильным использованием государственных средств осуществляется специальными органами (Наркомата государственного контроля, Контрольно-ревизионного управления Наркомфина СССР, внутриведомственного контроля), а также финансовыми органами в процессе составления планов и финансирования. Средства из бюджета отпускаются не огульно под план, а на определённые объекты, по мере выполнения плана, причём финансируемое учреждение или предприятие обязано доказать, что имеются все условия для отпуска средств в соответствии с назначением, установленным бюджетом.

В связи с мобилизацией денежных ресурсов и финансированием в государственном бюджете СССР сходятся нити от всего хозяйственного и культурного строительства СССР. При этом государственному бюджету СССР принадлежит активная роль в осуществлении контроля за выполнением народнохозяйственного плана.

Отпуская средства учреждениям и предприятиям и проверяя выполнение их обязательств перед бюджетом, финансовые органы повседневно контролируют осуществление количественных и качественных заданий во всех отраслях хозяйства. При анализе и проверке финансовых планов, смет и отчётов об их исполнении, а также при ревизиях финансовые органы вскрывают недочёты в работе предприятий и организаций, влияющие на размер их доходов и расходов, и ставят перед руководящими органами вопрос об устранении этих недочётов.

Таким образом, в процессе и составления и исполнения бюджета он отнюдь не является простым итогом выполнения количественных и качественных заданий народнохозяйственного плана, а служит мощным орудием борьбы за выполнение хозяйственных

программ и важным рычагом государственного управления социалистическим хозяйством.

§ 2. Бюджетная система СССР

В соответствии с государственным и административным устройством СССР государственный бюджет представляет собой обширный комплекс отдельных видов бюджетов, образующих в совокупности единую бюджетную систему. Каждый орган государственной власти, начиная от сельского и поселкового совета, имеет самостоятельный бюджет, обеспечивающий возможность выполнения возложенных на него политических и народнохозяйственных задач.

Основные начала организации бюджетной системы установлены Конституцией СССР. Этими основными началами являются: 1) государственное устройство СССР, как союзного государства, созданного на основе ленинско-сталинской национальной политики; 2) широчайший социалистический демократизм; 3) полное единство бюджетной системы; 4) верховенство Союза в бюджетной системе, обусловленное целями образования союзного государства и принципами демократического централизма в его построении.

Конституция СССР устанавливает три основных звена бюджетной системы СССР: бюджет союзный, бюджеты республиканские и бюджеты местные.

«Союз Советских Социалистических Республик есть союзное государство, образованное на основе добровольного объединения равноправных Советских Социалистических Республик...» (ст. 13 Конституции Союза ССР). Советский Союз, как говорит декларация об его образовании, это — объединение союзных республик в одно союзное государство, «способное обеспечить и внешнюю безопасность, и внутреннее хозяйственное преуспеяние, и свободу национального развития народов», призванное, следовательно, организовать взаимопомощь союзных республик в политическом, экономическом и военном отношении. Осуществление этой цели требует объединения материальных и финансовых ресурсов союзных республик. Это объединение финансовых ресурсов и воплощается в организации союзного бюджета СССР.

Ленинско-сталинская национальная политика, раскрепостив и сделав равноправными все национальности, населявшие Россию, обеспечив им государственную самостоятельность, поставила своей задачей помочь трудящимся невеликорусских народов догнать ушедшую вперёд центральную Россию как в области хозяйственного строительства, так и в развитии культуры, национальной по форме и социалистической по содержанию.

Для этой цели, с одной стороны, необходимы соответствующие финансовые ресурсы, а с другой — приспособление финансовой системы к непосредственному обслуживанию нужд хозяйства и культуры отдельных национальностей. Эта задача разрешается путём организации самостоятельных республиканских бюджетов союзных и автономных республик. Они служат финансовой базой всех

отраслей хозяйства, культуры и управления, в которых союзные и автономные республики самостоятельно осуществляют государственную власть в пределах, установленных союзной и республиканскими конституциями. Самостоятельные бюджеты, утверждаемые высшими органами государственной власти союзных и автономных республик, — один из признаков суверенитета этих республик.

Советская бюджетная система активно способствовала ликвидации экономической и культурной отсталости национальных республик, областей и районов. Основная часть средств, необходимых для их хозяйственного развития, выделяется союзным бюджетом. Расходы же на социально-культурные и бытовые мероприятия покрываются главным образом республиканскими и местными бюджетами. Чтобы поднять до уровня передовых республик СССР экономически отсталые национальные республики, правительство и партия обеспечили более быстрый рост их бюджетов. Так, за годы двух сталинских пятилеток республиканские и местные бюджеты выросли в РСФСР почти в 8,2 раза (с 2,3 млрд. руб. до 18,8 млрд. руб.), а в Туркменской ССР — в 10,3 раза (с 37 млн. руб. до 382 млн. руб.), Узбекской ССР — в 11,8 раза (с 97 млн. руб. до 1,145 млн. руб.) и Таджикской ССР — в 14,3 раза (с 26 млн. руб. до 373 млн. руб.). В результате бурного прогресса экономический и культурный облик национальных республик совершенно преобразился.

Товарищ Сталин в своем докладе о проекте Конституции Союза ССР на Чрезвычайном VIII Всесоюзном съезде советов отметил, что одну из особенностей проекта новой Конституции составляет его последовательный и до конца выдержанный демократизм.

Этот подлинно социалистический демократизм глубоко пронизывает всё бюджетное устройство Союза ССР. Он выражается прежде всего в том, что всем без исключения советам депутатов трудящихся (краевым, областным, автономных областей, районным, городским и сельским) предоставлено право устанавливать свой, местный бюджет. Таким образом, все государственные органы советской демократии, благодаря наличию самостоятельных бюджетов, имеют финансовую базу для своей обширной деятельности, очерченной в ст. 97 Конституции СССР.

В 1921 г., после восстановления местных бюджетов, IX Всероссийский съезд советов подчеркнул, что местные бюджеты являются «абсолютно необходимым дополнением к общегосударственному бюджету, дающим ресурсы местам для советского строительства и хозяйственной инициативы». Огромное значение местного бюджета выражается и в том, что «На деле составления бюджета, на проверке его исполнения рабочие и крестьяне наилучшим образом будут втягиваться в управление государством, будут учиться быть заботливыми хозяевами своего государства, и вместе с тем наилучшим образом будет обеспечено целесообразное использование народных средств»¹.

¹ Постановление III съезда советов Союза ССР — С. В. 1925 г., № 35, ст. 247.

Наличие местных бюджетов — неперенное условие рациональной организации бюджетной системы СССР. Они содействуют прежде всего лучшему выявлению, учёту и удовлетворению многообразных местных потребностей. Располагая самостоятельным бюджетом, советы должны постоянно соизмерять расходы с доходами, что стимулирует борьбу за режим экономии и наиболее эффективное использование источников доходов, переданных советам. Благодаря материальной заинтересованности в поступлении государственных доходов и налогов на своей территории советы при помощи местных бюджетов мобилизуют активность широких масс для лучшего выполнения государственных хозяйственных и финансовых планов. Закрепление за местным бюджетом определённых доходных источников и производство местных расходов лишь в меру поступления доходов от этих источников ставят удовлетворение отнесённых на местный бюджет потребностей в прямую зависимость от результатов работы самих советов по мобилизации средств.

До конца выдержанный демократизм советской бюджетной системы сказывается в полной гласности и публичности бюджета и в полноте прав органов государственной власти. Верховный Совет СССР с помощью избранных им бюджетных комиссий детально рассматривает весь государственный бюджет без каких бы то ни было ограничений своей компетенции, а также инициативы в изменении доходных и расходных назначений и в установлении новых; такие же права в пределах компетенции, предусмотренной Конституцией, предоставлены верховным советам союзных и автономных республик и советам депутатов трудящихся.

Обширная система самостоятельных советских бюджетов (союзного, бюджетов союзных и автономных республик, бюджетов местных органов государственной власти) отнюдь не представляет собой обособленных бюджетов, друг с другом не связанных и изолированных в рамках соответствующих звеньев. Напротив, основным началом бюджетного устройства СССР является полное политическое, экономическое и организационное единство всей бюджетной системы, непосредственно вытекающее из единства общественного и экономического устройства СССР.

Единство бюджетной системы СССР определяется прежде всего однородной классовой природой социалистического государства, все органы которого работают под руководством единой коммунистической партии, представляющей «руководящее ядро всех организаций трудящихся, как общественных, так и государственных» (ст. 126 Конституции СССР). Руководство партии обеспечивает общее направление работы и сотрудничество всех организаций трудящихся и всех государственных органов. «Этим путём, — говорит товарищ Сталин, — достигается единство действий самых разнообразных организаций пролетариата. Без этого мы имели бы разброд и разноречие в работе этих организаций рабочего класса»¹.

¹ И. Сталин, Вопросы ленинизма, изд. 10-е, стр. 175.

Единство бюджетной системы обусловлено, далее, единством политической основы СССР, которую составляют советы депутатов трудящихся. В СССР государственная власть в целом является самоуправлением трудящихся, а органы самоуправления стали государственной властью. Советы депутатов трудящихся, построенные на началах подлинного демократического самоуправления, — единые и единственные носители государственной власти на местах. Поэтому и бюджеты советов, как органов государственной власти, — это части единой государственной бюджетной системы.

Единство бюджетной системы органически вытекает из единства экономической основы СССР, которую составляют социалистическая система хозяйства и социалистическая собственность на орудия и средства производства. Единство задач и общность интересов всех союзных республик со своей стороны тоже обуславливают единство бюджетной системы СССР.

Вся бюджетная система цементируется в одно целое единым государственным народнохозяйственным планом, который определяет и направляет всю хозяйственную жизнь СССР. Единство плана требует единства финансовой политики и единства бюджетной системы, являющейся основной финансовой базой народнохозяйственного плана.

Деление бюджетной системы на отдельные звенья и закрепление источников доходов и объектов финансирования за отдельными видами бюджетов ни в какой мере не нарушают единства бюджетной системы, являясь лишь формой разделения ее функций, обеспечивающей наилучшее осуществление государственного народнохозяйственного и финансового планов на основе ленинско-сталинской национальной политики и широчайшего социалистического демократизма.

Отражая органическое единство бюджетной системы, Конституция СССР устанавливает, что вся система бюджетов СССР объединяется в одно целое — единый государственный бюджет СССР. В 1938 г. это объединение было завершено в постановлении II сессии Верховного Совета СССР: сессия включила в государственный бюджет СССР местные бюджеты, которые тем самым стали его неразрывной частью и по существу и по форме.

Объединение всей бюджетной системы в государственном бюджете СССР осуществляется на следующих началах: в его состав включаются союзный бюджет и государственные бюджеты союзных республик; в государственный бюджет союзной республики входят — республиканский бюджет союзной республики, государственные бюджеты автономных республик и бюджеты краёв и областей; государственный бюджет автономной республики содержит в себе республиканский бюджет автономной республики и бюджеты местных органов государственной власти.

Порядок утверждения бюджетов ярко отражает социалистический демократизм, стоящий на страже бюджетной самостоятельности и инициативы как союзных республик, так и советов депу-

татов трудящихся: республиканские и местные бюджеты в составе государственного бюджета СССР и местные бюджеты в составе государственных бюджетов союзных и автономных республик утверждаются лишь в общих суммах, без подразделения расходов по отраслям хозяйства и мероприятиям.

Государственный бюджет СССР утверждается Верховным Советом СССР единым законодательным актом. Закон о бюджете придаёт всей бюджетной системе необходимую целостность: он отражает общие задачи народнохозяйственного, культурного строительства и финансовой политики, предусматривает единый порядок составления и исполнения бюджетов.

Единство бюджетной системы сказывается в установленном ст. 14 Союзной Конституции единстве материальной базы бюджетов, поскольку все доходы и налоги, поступающие на образование союзного, республиканских и местных бюджетов, устанавливаются и распределяются между ними Верховным Советом СССР.

Постановление II сессии Верховного Совета СССР о государственном бюджете СССР имеет крупнейшее значение и в другом отношении: в государственный бюджет СССР с 1938 г. включён бюджет государственного социального страхования. Верховный Совет при этом исходил из того, что средства социального страхования являются государственными и полностью используются в тех же целях, которые преследует в области материального и культурного обслуживания трудящихся государственный бюджет. Действительное представление о затратах социалистического государства на повышение материального и культурного уровня трудящихся можно получить только при объединении обоих бюджетов. Бюджет государственного социального страхования включён в союзный бюджет в общих итоговых суммах доходов и расходов.

Построенный на основе указанных общих принципов организации бюджетной системы государственный бюджет СССР в 1941 г. имел следующую структуру расходной части (в млн. руб.):

Бюджеты	Сумма	Проценты
Союзный	169 692	78,5
Союзных республик (республиканские)	13 297	6,2
Автономных республик и местных советов	33 063	15,3
Итого . . .	216 052	100,0

Крупный рост военных расходов в период Великой Отечественной войны с германским фашизмом обусловил изменение этого соотношения между отдельными видами бюджетов. В общей сумме государственного бюджета СССР на 1944 г.—249,6 млрд. руб.—союзный бюджет составляет (без дотаций УССР и БССР) 213,4 млрд. руб. (85,5%), республиканские бюджеты союзных

республик — 11,1 млрд. руб. (4,5%) и местные бюджеты — 25,1 млрд. руб. (10%).

Так как все без исключения советы депутатов трудящихся имеют самостоятельные бюджеты, то система местных бюджетов состоит из многочисленных видов, которые занимают в общем их свode следующее место (данные отчёта об исполнении местных бюджетов за 1940 г. по расходам в млн. руб.):

Бюджеты	Сумма	Проценты
Республиканские АССР, краевые и областные	8 114,7	23,4
Городские	12 701,4	36,7
Окружные	252,1	0,7
Районные	11 314,2	32,7
Сельские	2 256,6	6,5
Итого . . .	34 639,0	100,0

Таким образом, 76% общей суммы местных бюджетов сосредоточено в распоряжении городских, районных, поселковых и сельских советов.

Как видно из приведённых цифр, основная часть всех бюджетных средств сконцентрирована в общесоюзном бюджете, который занимает ведущее место в создании централизованного фонда финансовых ресурсов государства. Это значение союзного бюджета определяется задачами Союза, призванного обеспечить независимость и оборону СССР, хозяйственное развитие всей страны, полное использование её огромных природных богатств и наиболее быстрый рост производительных сил. Централизации средств требует и единство народнохозяйственного плана. Только при сосредоточении ресурсов в общесоюзном бюджете может быть осуществлено правильное географическое размещение объектов строительства во всех отраслях народного хозяйства в соответствии с задачами его социалистической реконструкции, ленинско-сталинской национальной политики и укрепления оборонной мощи Союза ССР.

Концентрация средств в союзном бюджете обеспечивает необходимую маневренность в их перераспределении и создаёт для всей бюджетной системы общую материальную базу, тесную внутреннюю связь и органическое единство.

Единство народнохозяйственного плана требует не только сосредоточения в распоряжении Союза ССР основной массы бюджетных ресурсов, но и централизации бюджетного планирования и руководства с целью направления всей бюджетной системы сверху донизу по единому руслу финансово-бюджетной политики.

Централизация средств, планирования и руководства отнюдь не исключает, а, наоборот, теснейшим образом сочетается с широким

демократизмом бюджетного устройства СССР. Это — централизм демократический, централизм социалистического государства, который не только не отрицает всесторонней самостоятельности нижестоящих органов власти и инициативы трудящихся, но целиком базируется на них. Сущность демократического централизма — это плановое руководство самостоятельностью нижестоящих органов власти, направление творческой инициативы и энергии масс на решение таких задач, которые с общегосударственной точки зрения являются основными для данного момента. Такой централизм позволяет полностью учесть и использовать местные особенности, местный почин, разнообразные пути и средства движения к общей цели. «С демократическим и социалистическим централизмом ни шаблонизирование ни установление единообразия сверху не имеет ничего общего. Единство в основном, в коренном, в существенном не нарушается, а обеспечивается многообразием в подробностях, в местных особенностях, в приёмах подхода к делу, в способах осуществления контроля...»¹.

§ 3. Бюджетные права Союза, союзных и автономных республик и местных органов государственной власти

Бюджетное устройство СССР, распределение доходов и расходов между отдельными видами бюджетов, бюджетные права органов государственной власти и государственного управления, порядок составления, рассмотрения, утверждения и исполнения государственного бюджета СССР и отдельных его звеньев, порядок составления и утверждения отчётов об исполнении бюджетов и контроля за их исполнением определяются бюджетным законодательством СССР и союзных республик. Юридические нормы, регулирующие перечисленные вопросы, в своей совокупности составляют бюджетное право СССР.

Основной источник бюджетного права — Конституции СССР, союзных и автономных республик. Более подробно вопросы бюджетного права регламентируются специальным бюджетным законодательством. К числу важнейших законодательных актов относятся: «Положение о бюджетных правах СССР и союзных республик», утверждённое ЦИК и СНК СССР 27 мая 1927 г.², «Положение о местных финансах СССР», утверждённое ЦИК СССР 25 апреля 1926 г.³, постановление ЦИК и СНК СССР от 21 декабря 1931 г. «О республиканских и местных бюджетах»⁴ и «Положение о кассовом исполнении единого государственного бюджета СССР», утверждённое ЦИК и СНК СССР 24 апреля 1929 г.⁵.

На основе этого законодательства Союза ССР и в его развитие союзными республиками издан ряд законодательных актов, ре-

¹ В. И. Ленин, Собр. соч., т. XXII, стр. 166.

² С. З. С. 1927 г. № 27, ст. 286.

³ С. З. С. 1926 г. № 31, ст. 199.

⁴ С. З. С. 1931 г. № 75, ст. 505.

⁵ С. З. С. 1929 г. № 31, ст. 283.

гулирующих применительно к условиям союзных республик системе местных бюджетов и бюджетов автономных республик. Таковы, например, «Положение о местных финансах РСФСР», утверждённое ВЦИК 19 ноября 1926 г.¹ и «Положение о бюджетных правах автономных советских социалистических республик РСФСР»², утверждённое ВЦИК 29 ноября 1928 г.

Состав бюджетной системы и основные бюджетные права СССР, союзных, автономных республик и советов депутатов трудящихся установлены Союзной Конституцией (ст.ст. 14, 60 и 97). При этом Конституция СССР относит к ведению Союза ССР в лице Верховного Совета СССР утверждение государственного бюджета СССР, а также налогов и доходов, поступающих на образование бюджетов союзного, республиканских и местных. Таким образом, доходная база основных бюджетных звеньев устанавливается союзным законодательством. Содержание их расходной части определяется компетенцией соответствующих органов государственной власти согласно Конституции СССР.

В развёрнутом виде бюджетное устройство СССР, состав доходов и расходов отдельных видов бюджетов и бюджетные права Союза, союзных и автономных республик и советов депутатов трудящихся регулируются указанным выше специальным общесоюзным бюджетным законодательством. «Положение о бюджетных правах Союза ССР и союзных республик» и «Положение о местных финансах СССР» предусматривают, что общее законодательство о порядке составления, рассмотрения, утверждения и исполнения государственного бюджета СССР, а также по вопросам местных бюджетов, осуществляется органами государственной власти СССР. Следовательно, все основные организационно-правовые и процессуальные начала бюджетной системы СССР устанавливаются общесоюзным законодательством.

Вместе с тем высшие органы государственной власти и управления СССР утверждают народнохозяйственный план, на основе которого составляется государственный бюджет, а также устанавливают основные начала в области просвещения, здравоохранения и законодательства о труде (ст. 14 Конституции СССР). Тем самым вся бюджетная система СССР получает во всех основных элементах доходов и расходов общее директивное направление из общесоюзного центра.

Конституция и бюджетное законодательство СССР определяют далее бюджетную компетенцию органов государственного управления СССР. Согласно ст. 68 Конституции на Совет Народных Комиссаров возложено принятие мер по осуществлению государственного бюджета СССР. «Положение о бюджетных правах СССР и союзных республик», кроме того, относит к ведению СНК СССР: 1) рассмотрение составленного НКФ СССР проекта государственного бюджета СССР и внесение его на утверждение выс-

¹ С. У. 1926 г. № 92, ст. 668.

² С. У. 1930 г. № 19, ст. 245.

ших органов государственной власти СССР; 2) установление сроков представления в СНК СССР проектов бюджетов союзных республик и проекта государственного бюджета СССР; 3) представление на утверждение высших органов государственной власти СССР проектов специальных постановлений о порядке расходования средств государственного бюджета в случае неутверждения его до начала года, а также о порядке покрытия дефицита при неполном поступлении предусмотренных доходов; 4) установление порядка покрытия временных кассовых разрывов при исполнении союзного и республиканских бюджетов; 5) определение главных распорядителей кредитов, предусмотренных в союзном бюджете вне смет отдельных ведомств и учреждений; 6) разрешение передвижения кредитов из сметы в смету; 7) распоряжение резервным фондом СНК; 8) рассмотрение отчёта об исполнении государственного бюджета и представление его на утверждение высших органов власти; 9) установление сроков представления в СНК отчётов об исполнении бюджетов СССР и союзных республик; 10) утверждение правил, программ и форм отчёта об исполнении государственного бюджета СССР.

В порядке принятия мер по осуществлению государственного бюджета СССР СНК утверждает квартальные планы исполнения союзного бюджета (квартальные бюджеты). Лишь по его постановлению в каждом отдельном случае ведомства и учреждения, состоящим на союзном бюджете, разрешается иметь внебюджетные (специальные) средства.

Суверенитет союзных республик ограничен лишь в пределах ст. 14 Конституции СССР, определяющей предметы ведения Союза. Вне этих пределов каждая из союзных республик осуществляет государственную власть самостоятельно, причём СССР охраняет их суверенные права (ст. 15). Таким образом, бюджетная компетенция союзных республик ограничена в составе расходов теми отраслями хозяйства и управления, которые полностью отнесены к ведению Союза, в составе доходов — утверждённым Союзом СССР составом налогов и доходов, обращаемых на образование республиканских и местных бюджетов, и в общей сумме средств и их распределении — народнохозяйственным планом и государственным бюджетом СССР.

Составленные в соответствии с этим государственные бюджеты союзных республик утверждаются их верховными советами (ст. 60 Конституции СССР). Конституции союзных республик устанавливают, что отчёты об исполнении государственных бюджетов республик также подлежат утверждению их верховных советов (например, ст. 105 Конституции РСФСР).

Союзное бюджетное законодательство, отражая федеративное государственное устройство СССР, предоставляет республикам обширную компетенцию. Так, «Положение о бюджетных правах СССР и союзных республик» предусматривает право союзных республик издавать (в соответствии с общесоюзным законодательством) законоположения, регулирующие порядок составления,

рассмотрения, утверждения и исполнения бюджета данной союзной республики и бюджетов республик, входящих в её состав, порядок расходования резервных фондов СНК республики, а также порядок составления и рассмотрения отчётов об исполнении бюджетов союзных республик. Общесоюзное законодательство о специальных средствах учреждений, состоящих на государственном бюджете СССР, указывает, что порядок образования и расходования этих средств в учреждениях, состоящих на республиканских и местных бюджетах, устанавливается законодательством союзных республик¹.

Ещё более широкие права предоставлены союзным республикам по отношению к местным бюджетам. «Положение о местных финансах СССР» (ст. 3) указывает, что союзным республикам принадлежит право законодательства по местным бюджетам на основе и в пределах, установленных этим Положением.

Конкретно «Положение о местных финансах СССР» относит к законодательству союзных республик установление: 1) прав и обязанностей советов и их исполнительных комитетов в области местных бюджетов; 2) перечня доходов и расходов, включаемых в республиканские бюджеты автономных республик, а также порядка составления и исполнения этих бюджетов, счетоводства и отчётности по ним; 3) порядка распределения местных доходных источников и отнесённых на местные бюджеты расходов между местными бюджетами административных единиц разных степеней; 4) порядка образования и использования бюджетных фондов регулирования местного значения; 5) обязательных минимальных перечней расходов и доходов, подлежащих включению в основные местные бюджеты; 6) порядка утверждения местных бюджетов; 7) порядка утверждения дополнительных смет по местным бюджетам; 8) порядка передвижения кредитов по местным бюджетам; 9) порядка составления, утверждения и представления отчётов об исполнении местных бюджетов.

В соответствии с этим всеми союзными республиками в 1926—1928 гг. были утверждены республиканские «Положения о местных финансах», действующие с последующими дополнениями и изменениями до сих пор².

Наконец, согласно общесоюзным основным «Положениям об имущественных правах местных советов» порядок заключения займов местными советами регулируется законодательством союзных республик³.

На советы народных комиссаров союзных республик в области

¹ С. З. С. 1931 г. № 1, ст. 3.

² В РСФСР — 19 ноября 1926 г. (С. У. 1926 г. № 92, ст. 668); в УССР 23 ноября 1926 г. (С. У. УССР 1926 г. № 74—76, ст. 463); в БССР 23 сентября 1928 г. (С. У. БССР 1928 г. № 33, ст. 313); в Туркменской ССР — 16 апреля 1927 г. (С. У. Туркменской ССР 1927 г. № 3—4, ст. 22); в ЗСФСР — 9 августа 1926 г. (С. У. ЗСФСР 1926 г. № 8 ст. 697); в Узбекской ССР — 30 сентября 1927 г.

³ С. З. С. 1929 г. № 3, ст. 26.

государственных бюджетов республик их Конституциями возложено составление государственного бюджета республики (например, ст. 10 Конституции РСФСР) и принятие мер для осуществления республиканского и местных бюджетов (ст. 45 Конституции РСФСР). Кроме того, по «Положению о бюджетных правах СССР и союзных республик» совнаркомы союзных республик: 1) осуществляют общее руководство бюджетами автономных республик и местными бюджетами; 2) устанавливают главных распорядителей кредитов, предусмотренных по бюджету вне смет ведомств и учреждений; 3) разрешают передвижение кредитов по республиканским бюджетам из сметы в смету; 4) распоряжаются резервными фондами СНК; 5) представляют на утверждение высших органов государственной власти (союзной республики) отчёты об исполнении государственного бюджета. В порядке принятия мер по осуществлению государственных бюджетов республик СНК союзных республик утверждают квартальные планы исполнения республиканских бюджетов (квартальные бюджеты). По законодательству союзных республик перечень специальных средств ведомств и учреждений, состоящих на республиканском и местных бюджетах, устанавливается СНК республик.

Что касается автономных республик, то их Конституциями определён, в отношении утверждения государственных бюджетов республик и отчётов об их исполнении, порядок, аналогичный установленному для союзных республик. Весь процесс составления, рассмотрения, утверждения и исполнения республиканских бюджетов АССР подробно регламентирован законодательством союзных республик¹. На их местные бюджеты полностью распространяются «Положения о местных финансах союзных республик».

Советы устанавливают свои местные бюджеты (краевые, областные, окружные, районные, городские, сельские) и утверждают отчёты об их исполнении.

В их компетенцию входит: 1) установление в пределах действующего законодательства общих основ и порядка деятельности в области местных бюджетов всех советов на территории данной административной единицы; 2) распределение (на основе законодательства СССР и союзных республик) отнесённых на местные бюджеты расходов и местных доходов между видами этих бюджетов внутри края, области, округа, района и города (с районным делением); 3) регулирование нижестоящих бюджетов, т. е. предоставление им дополнительных средств (отчисления от государственных налогов и доходов, дотации) сверх закреплённых за ними по закону с целью сбалансировать эти бюджеты на уровне, обеспечивающем выполнение народнохозяйственного плана по подведомственному советам хозяйству; 4) образование в случае необходимости краевых, областных, окружных, районных и городских (в городах с районным делением) фондов регулирования; 5) установ-

¹ «Положение о бюджетных правах автономных республик РСФСР» — С. У. РСФСР 1930 г. № 19, ст. 245.

ление краевого, областного, окружного, районного, городского или сельского бюджета и бюджета соответствующей административной единицы в целом, охватывающего все местные бюджеты края, области, округа, района или города; 6) утверждение общего объёма доходов и расходов каждого нижестоящего бюджета; 7) утверждение отчётов об исполнении собственного бюджета и сводного местного бюджета всей административной единицы в целом; 8) отмена решений и распоряжений нижестоящих советов и их исполнительных комитетов по бюджету.

В связи с установленным Конституцией СССР разграничением функций между органами государственной власти и органами государственного управления права и функции советов и их исполнительных комитетов в области местных бюджетов строго размежеваны.

Необходимо различать права и обязанности исполнительных комитетов по отношению к местному бюджету соответствующего совета и местным бюджетам нижестоящих советов.

В области местного бюджета соответствующего совета исполнительный комитет: 1) руководит бюджетной работой всех отделов исполкомов; 2) определяет в пределах и на основе республиканского законодательства сроки и порядок составления, рассмотрения и утверждения смет и финансовых планов; 3) составляет проект бюджета, разрешает разногласия по проекту бюджета между финансовыми и другими отделами исполкома и представляет проект бюджета сессии совета; 4) принимает меры к исполнению местного бюджета; 5) утверждает квартальные планы исполнения бюджета; 6) предоставляет руководителям отдельных учреждений, финансируемых по местному бюджету, право распорядителей кредитов третьей степени; 7) разрешает в пределах, установленных законодательством, передвижение кредитов по бюджету; 8) разрешает кредитные операции по бюджету (заключение долгосрочных займов на строительство в банках долгосрочных вложений, получение краткосрочных ссуд в коммунальных банках, выдача ссуд нижестоящим бюджетам); 9) утверждает в случаях и пределах, установленных законодательством, дополнительные сметы к бюджету; 10) рассматривает квартальные и годовые отчёты об исполнении бюджета и вносит годовые отчёты на утверждение совета.

В области местных бюджетов нижестоящих советов исполнительные комитеты руководят бюджетной работой всех исполкомов на территории соответствующей административной единицы, разрабатывают и представляют на утверждение советов проекты местных бюджетов края, области, округа, района или города, бюджетов каждого нижестоящего совета и планов их регулирования (балансирования), а также отчёты об исполнении местных бюджетов соответствующей административной единицы в целом. Исполнительные комитеты рассматривают установленные нижестоящими советами бюджеты с точки зрения соответствия их законодательству, народнохозяйственному плану и директивам правительства, принимают меры для их исполнения и утверждают отчёты об исполнении бюд-

жета каждого нижестоящего совета. В необходимых случаях исполнительные комитеты приостанавливают решения нижестоящих советов и отменяют распоряжения их исполкомов по местным бюджетам.

ЛИТЕРАТУРА

А. Г. Зверев, Государственный бюджет СССР на 1941 г., Госфиниздат, 1941 г.

А. Г. Зверев, Государственный бюджет СССР на 1944 г., Госфиниздат, 1944 г.

Бригада под руководством проф. Н. Н. Ровинского — «Местные финансы СССР», Госфиниздат, 1936 г., главы I—IV.

«Вопросы советского бюджетного права». Сборник статей Института права Академии Наук СССР. Юридическое издательство, 1940 г. Статья проф. М. Боголепова «Единство финансовой системы СССР и её демократизм».

Г. Л. Марьяхин, Бюджет и национальная политика СССР, Госфиниздат, 1938 г.

«Бюджетное законодательство Союза ССР за 20 лет». Сборник, Госфиниздат, 1938 г. Вступительная статья проф. Н. Н. Ровинского и законодательные материалы.

Глава вторая

РАСПРЕДЕЛЕНИЕ РАСХОДОВ МЕЖДУ СОЮЗНЫМ, РЕСПУБЛИКАНСКИМИ И МЕСТНЫМИ БЮДЖЕТАМИ

§ 1. Общие основы распределения расходов

В соответствии с функциями хозяйственно-организаторской и культурно-воспитательной работы государственных органов, функциями государства по военной защите страны от нападения извне и охране социалистической собственности расходы государственного бюджета СССР разделяются на четыре основных группы, в состав которых входит: финансирование народного хозяйства, социально-культурных мероприятий, обороны страны и управления.

К расходам на народное хозяйство относится финансирование всех отраслей социалистической промышленности, сельского и лесного хозяйства, транспорта (железнодорожного, водного, воздушного и безрельсового), народной связи, внешней и внутренней торговли, заготовок и снабжения, коммунального и жилищного хозяйства, а также отдельных хозяйственных мероприятий.

Затраты на народное хозяйство предназначаются для укрепления и развития социалистической системы хозяйства и социалистической собственности, составляющих экономическую основу СССР. Еще в первой пятилетке они составили огромную сумму — 54 млрд. руб., способствовали успешному построению фундамента социалистической экономики, превращению СССР из страны отсталой, аграрной в передовую, индустриальную страну, могучую в смысле обороноспособности. Во второй пятилетке они достигли 183 млрд. руб., были использованы для завершения технической реконструкции народного хозяйства, подъема материального и культурного уровня трудящихся, дальнейшего усиления обороноспособности СССР. Колоссальные вложения в народное хозяйство за годы третьей пятилетки столь высоко подняли уровень промышленного и сельскохозяйственного производства в стране, столь сильно укрепили её военное могущество, что только СССР и его Красная Армия оказались способны не только выдержать бешеный натиск немецко-фашистской военной машины, но и преодолеть его, разгромить и изгнать оккупантов из пределов страны.

Финансирование социально-культурных мероприятий предусматривает расходы на народное просвещение, здравоохранение, социальное страхование, социальное обеспечение и физическую куль-

туру. Бюджетные средства используются для подготовки квалифицированных кадров, подъёма культурного уровня масс, оздоровления труда и быта трудящихся, их материального обеспечения во всех случаях потери трудоспособности. Важнейшей задачей финансирования социально-культурных мероприятий является создание материальных гарантий осуществления установленных Конституцией СССР прав граждан на образование, отдых и материальное обеспечение в старости, в случае болезни и потери трудоспособности.

Финансирование обороны СССР служит делу укрепления его независимости, имеет целью охрану мирного труда граждан от посягательства врагов и военную защиту страны в случае нападения извне.

Расходы на управление предназначены для содержания органов государственной власти и государственного управления, руководящих социалистическим производством и культурным строительством, охраняющих революционную законность и порядок.

Распределение расходов между бюджетами в основном связано с распределением функций государственного управления между органами Союза, союзных республик и советов депутатов трудящихся и с подчинённостью хозяйственных предприятий и учреждений. Эта подчинённость целиком покоится на установленной Конституцией Союза СССР компетенции Союза, союзных республик и местных органов государственной власти.

Согласно ст. 14 Конституции ведению СССР наряду с другими функциями подлежит: управление банками, промышленными, сельскохозяйственными и торговыми предприятиями общесоюзного значения, транспортом и связью, органами государственного страхования, внешней торговли на основе государственной монополии; организация обороны и руководство всеми вооружёнными силами СССР, установление руководящих основ организации войсковых формирований союзных республик, представительство Союза в международных отношениях, установление общего порядка во взаимоотношениях союзных республик с иностранными государствами; охрана государственной безопасности, заключение и предоставление займов; организация единой системы народнохозяйственного учёта.

Ряд отраслей по Конституции СССР полностью передан в ведение Союза ССР, управляется им через союзные наркоматы (наркоматы союзной промышленности, НКПС, НКСвязи, Наркомморфлот, Наркомречфлот, Наркомзаг, Наркомвнешторг, Наркомвоенморфлот и пр.) и финансируется по союзному бюджету. Другие отрасли находятся в ведении союзно-республиканских наркоматов, управляются одноимёнными союзными и республиканскими наркоматами и финансируются как союзным, так и республиканским бюджетом (наркоматы пищевой, рыбной, мясомолочной, лесной, лёгкой, текстильной промышленности, Наркомзем, Наркомсовхозов, Наркомторг, Наркомздрав и др.).

Порядок распределения предприятий, учреждений и мероприятий по отраслям хозяйства, подведомственным союзно-республиканским

наркоматам, между Союзом и союзными республиками, а тем самым и порядок отнесения соответствующих расходов на союзный и республиканские бюджеты, установлен Конституцией СССР. Ст. 76 гласит, что «Союзно-республиканские народные комиссариаты руководят порученной им отраслью государственного управления, как правило, через одноимённые народные комиссариаты союзных республик и управляют непосредственно лишь определённым ограниченным числом предприятий, по списку, утверждаемому Президиумом Верховного Совета СССР».

Союзные республики в своем суверенитете ограничены лишь ст. 14 Конституции СССР, устанавливающей предметы ведения Союза. К компетенции союзных республик их Конституции относят: управление банками, промышленными, сельскохозяйственными и торговыми предприятиями и организациями республиканского подчинения, управление культурно-просветительными и научными организациями и учреждениями общереспубликанского значения, организацию и руководство физической культурой и спортом, организацию судебных органов республики, а также руководство местной промышленностью, жилищным и коммунальным хозяйством, жилищным строительством, благоустройством городов и других населённых мест, дорожным строительством, местным транспортом и связью, здравоохранением, социальным обеспечением, начальным, средним и высшим образованием.

Отдельные отрасли целиком сосредоточены в ведении союзных республик, управляются республиканскими наркоматами (Наркомхозом, Наркоматом автотранспорта, Наркомводом, Наркомпросом, Наркомсобесом) и финансируются бюджетами союзных республик. По другим отраслям, подчинённым союзно-республиканским наркоматам, состав подведомственного республиканским наркоматам хозяйства и расходов республиканских бюджетов устанавливается в соответствии со ст. 76 Конституции СССР.

Советы депутатов трудящихся, как указывает ст. 97 Конституции СССР, руководят деятельностью подчинённых им органов управления, обеспечивают охрану государственного порядка, соблюдение законов и охрану прав граждан, руководят местным хозяйственным и культурным строительством.

Установление состава местного хозяйства и культурного строительства советов депутатов трудящихся и разграничение учреждений, предприятий и мероприятий по подведомственности органам союзных республик и советам депутатов трудящихся производится по значению предприятий, учреждений и мероприятий. Значение же определяется в основном их функциями, районом деятельности, характером мероприятий и границами территории, на которую они распространяются. Все учреждения и предприятия, деятельность которых ограничивается территорией местных советов, а также все мероприятия, которые проводятся в границах этих советов в области хозяйственного и культурного обслуживания населения, относятся к ведению местных советов, входят в состав местного хозяйства и финансируются местными бюджетами.

§ 2. Расходы, отнесённые на союзный, республиканские и местные бюджеты

В соответствии с компетенцией Союза союзный бюджет финансирует в области народного хозяйства: 1) индустриальную базу социалистической экономики — всю тяжёлую и военную промышленность, а также крупнейшие предприятия промышленности строительных материалов, рыбной, мясо-молочной, пищевой, текстильной, лёгкой и лесной; 2) в области сельского хозяйства — МТС, зерновые, семеноводческие, молочные, мясные, животноводческие и племенные совхозы, коневодческие заводы, субтропические хозяйства, ирригационное строительство союзного значения, общесоюзные государственные мероприятия для развития технических культур, организацию сельскохозяйственного и ветеринарного снабжения, ремонтные заводы и пр.; 3) полностью железнодорожный, морской, речной и воздушный транспорт, шоссейные дороги, народную связь, внешнюю и внутреннюю торговлю, заготовки, лесоохрану и лесонасаждение, гидрометеорологическую службу, геодезию и картографию и 4) образование государственных материальных резервов.

В области социально-культурных мероприятий на союзный бюджет отнесено финансирование: 1) по просвещению — сети учебных заведений и научных учреждений, находящихся в системе союзных наркоматов и организаций, т. е. учебных заведений по подготовке трудовых резервов, вузов, техникумов и курсов, подготовляющих кадры для отраслей хозяйства, подведомственных этим наркоматам и организациям, а также школ всеобщего обучения для детей железнодорожных рабочих и служащих, детских садов при союзных учреждениях и предприятиях; Академии Наук, научно-исследовательских институтов, научных библиотек и других научных учреждений, подчинённых союзным наркоматам; 2) по здравоохранению — государственной санитарной инспекции, санитарного обслуживания железнодорожного и водного транспорта, Всесоюзного института экспериментальной медицины, курортов союзного значения и расходов по эпидемическому фонду; 3) по социальному обеспечению — выдачи пенсий и пособий инвалидам Отечественной войны и их семьям, пенсий семьям лиц, погибших на войне, пособий семьям призванных в ряды Красной Армии, персональных пенсий, назначаемых СНК СССР; 4) государственных пособий многодетным матерям.

Кроме того, в союзный бюджет входит весь бюджет государственного социального страхования.

Оборона СССР и охрана государственной безопасности полностью финансируются союзным бюджетом. Он покрывает также расходы на содержание высших органов государственной власти и государственного управления Союза: Верховного Совета СССР, Совнаркома СССР, комиссий, комитетов и главных управлений при нём, всех союзных наркоматов, Верховного суда СССР и Прокуратуры СССР.

Республиканские бюджеты финансируют в области народного

хозяйства: 1) республиканскую местную и топливную промышленность, предприятия союзно-республиканской промышленности — строительных материалов, рыбной, мясо-молочной, пищевой, текстильной, лесной и лёгкой, кроме предприятий, непосредственно управляемых союзными наркоматами по списку, утверждённому Президиумом Верховного Совета СССР, и предприятий, отнесённых по постановлениям республиканского правительства к хозяйству местных советов; 2) по сельскому хозяйству — совхозы овощные, птицеводческие, кролиководческие, плодовые питомники, торфяные тресты, мероприятия республиканского значения в области землеустройства, мелиорации, ирригации, торфодобыывания, переселения, плодоводства, огородничества, птицеводства, кролиководства, рыборазведения, пчеловодства, мероприятия для борьбы с вредителями сельского хозяйства и эпизоотиями; 3) водное хозяйство; 4) грунтовые и шоссейные дороги республиканского значения; 5) торговые организации республиканского значения; 6) республиканские строительные и проектные организации жилищно-коммунального хозяйства; 7) автомобильный транспорт республиканского значения.

К социально-культурным мероприятиям на республиканские бюджеты отнесены расходы: 1) на просвещение — содержание и организацию учебных заведений (вузов, техникумов, курсов), состоящих в ведении республиканских наркоматов и готовящих кадры для республиканского хозяйства (педагогические, медицинские, сельскохозяйственные, коммунальные и пр.), детских садов при учреждениях и организациях республиканского значения, научно-исследовательских институтов и научных учреждений республиканских наркоматов (библиотеки, музеи, архивы, заповедники и пр.), а также государственных театров; 2) на здравоохранение — финансирование учреждений и мероприятий, выходящих по своему значению за пределы отдельных АССР, краёв и областей и переданных на республиканский бюджет по спискам, утверждённым СНК союзных республик, — психиатрических и других специальных больниц, лепрозориев, станций лечебной и санитарной авиапомощи, туберкулёзных и иных санаториев, государственной санитарной инспекции, мероприятий для борьбы с эпидемиями и пр.; 3) на социальное обеспечение — выплату персональных и академических пенсий, а также назначаемых за счёт средств государственного социального страхования пенсий и пособий инвалидам труда, по старости, за выслугу лет, героям труда и семьям умерших рабочих и служащих.

Республиканские бюджеты покрывают расходы на содержание республиканских органов государственной власти и государственного управления союзных республик: верховных советов, советов народных комиссаров и организованных при них комиссий и комитетов, наркоматов, а также местных финансовых органов, краевых, областных и народных судов и нотариальных органов.

Местные бюджеты в области народного хозяйства финансируют подчинённые местным советам предприятия промышленности рыб-

ной, мясо-молочной, пищевой, текстильной, лёгкой, лесной, топливной, строительных материалов и местной промышленности. Местная промышленность производит в основном товары широкого потребления, добывает местные виды топлива, перерабатывает местное сельскохозяйственное и промышленное сырьё, непосредственно обслуживая местное население. Исходя из того, что местная промышленность является значительным источником удовлетворения быстро растущих потребностей трудящихся, XVIII съезд партии признал необходимым всемерно развивать местную промышленность, добычу местных видов топлива и производство стройматериалов, а также предприятия, оказывающие услуги населению (ремонтные, пошивочные и т. п.). Крупную роль в этом деле сыграло постановление СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 7 января 1941 г. о мероприятиях по увеличению производства товаров широкого потребления и продовольствия из местного сырья. Постановление предоставило местной промышленности ряд материальных и финансовых льгот и дало конкретные указания о путях дальнейшего развития этой промышленности (см. ниже гл. XII § 1).

По сельскому хозяйству местные бюджеты финансируют пригородные совхозы и государственные мероприятия в области организации и обслуживания сельского хозяйства. Сюда относятся: финансирование агрономической, ветеринарной, зоотехнической сети и контрольно-семенных станций, учреждений и мероприятий по мелиорации местного значения (осушение болот, лугов, полей, укрепление песков, оврагов и пр.), массовых мероприятий в области растениеводства и животноводства (сельскохозяйственные выставки, съезды и совещания, курсы, агрокабинеты, агротехпропаганда), борьбы с вредителями сельского хозяйства и эпизоотиями, а также финансирование инкубаторных станций, сельскохозяйственного и ветеринарного снабжения, заводов для ремонта тракторов и моторов.

На местные бюджеты отнесены расходы по финансированию районных и городских лесхозов, созданных для управления лесами местного значения и лесами на городских землях, а в области торговли—финансирование местных торговых организаций (торги), а также расходов на эксплуатацию и благоустройство рынков.

Жилищно-коммунальное хозяйство (кроме жилого фонда, принадлежащего учреждениям и промышленным предприятиям) находится в ведении советов и финансируется по местным бюджетам. Жилищное хозяйство советов включает принадлежащий им жилой фонд (в том числе торгово-промышленные и канцелярские помещения), гостиницы и общежития. Коммунальное хозяйство состоит из коммунальных предприятий и коммунального благоустройства. К первым относятся разнообразные предприятия, обслуживающие население: энергетические (электростанции, газовые заводы), транспортные (трамвай, троллейбусы и пр.), санитарно-технические (водопровод, канализация, бани, прачечные и др.), а также строительные организации. Коммунальное благоустройство включает: дорожно-мостовое хозяйство в городах, освещение, озе-

ление, съёмку и планировку городов, очистку и поливку улиц, эксплуатацию городского земельного фонда.

На местные бюджеты отнесены строительство и содержание дорог внутриобластного значения и расходы на организацию и проведение трудового участия населения в дорожных работах.

Местные бюджеты финансируют также местное водное хозяйство, местный автомобильный транспорт (такси, автобусы, грузовой автотранспорт) и местную авиацию, а также народную связь — строительство низовой телефонной сети (связывающей районные центры с сельсоветами) и содержание низовой почтовой сети (предоставление или наём помещений для почтовых отделений, перевозку почты и пр.).

В области социально-культурных мероприятий центральное место в местных бюджетах занимает массовое народное просвещение. Сюда относятся: содержание учреждений для общего образования и воспитания детей и подростков, начальных, неполных средних и средних школ, детских домов, садов и площадок; финансирование учреждений и мероприятий для внешкольной работы с детьми (борьба с детской беспризорностью, пионерское движение, детские клубы, технические станции и т. д.), учреждений и мероприятий для общеобразовательной и политико-просветительной работы среди взрослых (библиотек, изб-читален, домов культуры, клубов, школ для взрослых, школ ликвидации неграмотности и малограмотности); финансирование учреждений для подготовки кадров средней квалификации — техникумов и училищ (педагогических, медицинских, сельскохозяйственных, коммунальных, физкультурных, музыкальных, художественных и т. п.), школ и курсов для подготовки кадров массовой квалификации; научных учреждений (научно-исследовательские учреждения, музеев, выставки и пр.); финансирование местной печати и искусства (театров и др.).

По здравоохранению на местные бюджеты отнесено содержание массовой сети медицинских учреждений, обслуживающих, как правило, небольшие территории и поэтому имеющих чисто местное значение. На местном бюджете состоят: лечебно-профилактические учреждения и мероприятия — больницы, лечебницы, поликлиники, амбулатории, диспансеры, здравпункты, станции скорой помощи, станции переливания крови и пр.; учреждения и мероприятия для борьбы с туберкулёзом (больницы, диспансеры, санатории); санитарно-противоэпидемические учреждения и мероприятия — государственная санитарная инспекция, санитарно-эпидемические, санитарно-бактериологические и санитарно-гигиенические станции, дезинфекционные станции, пункты и отряды, молочно-контрольные пункты, малярийные станции, мероприятия для борьбы с эпидемиями, дома и пункты санитарного просвещения; родовспоможение (родильные дома, акушерские пункты и пр.); лечебно-профилактическая помощь детям — детские и женские консультации, детские больницы, поликлиники и амбулатории, детские ясли,

дома ребёнка, молочные кухни и т. п., судебно-медицинская экспертиза.

По социальному обеспечению местные бюджеты покрывают расходы на выдачу пенсий и пособий инвалидам первой мировой и гражданской войн, их семьям и семьям погибших на войне, на трудовое обучение и устройство инвалидов, протезирование, содержание домов инвалидов и врачебно-экспертных комиссий.

К расходам этих бюджетов на физическую культуру относятся финансирование комитетов по делам физкультуры и проводимых ими мероприятий, а также стадионов и клубов.

В отношении органов государственной власти и государственного управления на местных бюджетах лежат расходы по содержанию всех местных советов, их исполкомов, образованных при них комитетов и комиссий, всех отделов исполкомов (кроме финансовых), а также по проведению хозяйственно-политических кампаний.

В области обороны на местный бюджет возложены только хозяйственные расходы, связанные с допризывной и вневоинской подготовкой и ежегодными очередными призывами в армию (отвод и устройство помещений, снабжение их топливом, предоставление коммунальных услуг). Из органов НКВД на местных бюджетах состоят только отделы записи актов гражданского состояния, отделы регулирования уличного движения в городах и органы пожарной охраны.

Расходная часть союзного, республиканских и местных бюджетов СССР на 1941 г. имела следующую структуру (в млрд. руб.):

	Союзный бюджет		Республикан- ские бюджеты союзных республик		Местные бюд- жеты		Всего	
Финансирование народ- ного хозяйства	63,2	37,3	4,6	35,0	5,4	16,3	73,2	33,9
%	86,3	—	6,3	—	7,4	—	100,0	—
Социально - культурные мероприятия	17,1	10,1	6,9	51,7	23,9	72,2	47,9	22,2
%	35,7	—	14,3	—	50,0	—	100,0	—
Управление	2,3	1,4	1,7	12,7	3,1	9,4	7,1	3,3
%	32,4	—	24,0	—	43,6	—	100,0	—
Оборона	70,9	41,8	—	—	—	—	70,9	32,8
%	100,0	—	—	—	—	—	100,0	—
Прочие расходы	16,2	9,4	0,1	0,6	0,7	2,1	17,0	7,8
%	95,3	—	0,6	—	4,1	—	100,0	—
Итого	169,7	100,0	13,3	100,0	33,1	100,0	216,1	100,0

	Союзный бюджет		Республикан- ские бюджеты союзных республик		Местные бюд- жеты		Всего	
Остаток средств на 1/1— 42 г.	4,8	—	0,2	—	0,5	—	5,5	—
Превышение доходов над расходами	0,8	—	—	—	—	—	0,8	—
Всего	175,3	—	13,5	—	33,6	—	222,4	—

В финансировании народного хозяйства по бюджету на 1941 г. особенно высок удельный вес расходов союзного бюджета на промышленность (93,6% из общей суммы 39,2 млрд. руб.), транспорт и связь (98,2% из общей суммы 5,6 млрд. руб.), торговлю и заготовки (99,4% из общей суммы 1,9 млрд. руб.) и сельское хозяйство (77,1% из 13,5 млрд. руб.). Напротив, в затратах на жилищно-коммунальное хозяйство преобладающая доля падает на местные бюджеты (96,3% из 2,9 млрд. руб.). Союзный бюджет занимает в финансировании просвещения 32,5% и здравоохранения — 9,8%, местные же бюджеты — соответственно — 54,6% всех расходов (из 26,7 млрд. руб.) и 79,8% (из 10,9 млрд. руб.).

Во много раз превышая республиканские и местные бюджеты по ассигнованиям на финансирование народного хозяйства и целиком концентрируя расходы на оборону, союзный бюджет уступает им место в ассигнованиях на социально-культурные мероприятия.

Здесь имеется разделение функций между бюджетами. Основным источником финансирования социалистической экономики и обороны страны является союзный бюджет, направляющий на эти цели почти 80% своих ресурсов; в финансировании же культурных мероприятий центр тяжести лежит на бюджетах республиканских и особенно местных (почти $\frac{3}{4}$ ресурсов последних).

Так как на культуру и жилищно-коммунальное хозяйство расходуются более 80% местного бюджета, ясно, что его основная задача — обеспечить улучшение материально-бытовых условий трудящихся, повышение их культурного уровня и охрану здоровья. Местный бюджет отражает сталинскую заботу о человеке и создаёт материальные гарантии осуществления конституционных прав граждан.

Совершенно чёткие линии размежевания расходов между отдельными видами бюджетов нельзя, однако, рассматривать как неподвижную черту, навсегда разделившую компетенцию центральных и местных органов государственной власти.

Постепенное вовлечение всего трудящегося населения в управление государством влечёт за собой постоянное расширение прав и функций республиканских и местных органов власти. История развития бюджетной системы СССР является ярким подтвержде-

нием этого положения; на всём её протяжении мы неизменно наблюдаем передачу всё большего количества предприятий, учреждений и мероприятий с союзного бюджета на республиканские и с последних — на местные.

На XVIII съезде партии товарищ Сталин указал на необходимость осуществления до конца демократизации политической жизни страны. Решение этой задачи постоянно расширяет границы деятельности республиканских и местных органов власти, состав расходов их бюджетов.

Вместе с тем нередко можно наблюдать и процесс передачи отдельных расходов в обратном направлении. Он связан с огромным ростом народного хозяйства СССР, с изменением масштаба и значения отдельных предприятий и мероприятий, перерастанием ими местных рамок, с изменением системы управления в отдельных отраслях хозяйства. Так, необходимость создания государственных трудовых резервов потребовала новой системы подготовки квалифицированных рабочих — организации ремесленных, железнодорожных училищ и школ ФЗО с подчинением их союзным органам и, следовательно, финансирования их союзным бюджетом.

§ 3. Распределение расходов между отдельными видами местных бюджетов

Вся совокупность расходов, отнесённых на местные бюджеты, распределяется далее между отдельными видами этих бюджетов. Это распределение союзным законодательством передано компетенции союзных республик, которые установили типовые перечни расходов, относимых на каждый вид местных бюджетов. Это обеспечивает устойчивость местному хозяйству и заинтересованность советов в правильном ведении хозяйства и экономном расходовании средств.

Только для бюджетов районных и сельских советов минимальные перечни расходов были в 1930 г. установлены союзным законодательством в связи с новыми задачами советов в условиях широкой коллективизации сельского хозяйства.

Основные положения об организации сельских советов (февраль 1930 г.)¹ предусматривают, что бюджеты сельских советов должны обслуживать административные, хозяйственные и культурные нужды местного значения. На эти бюджеты отнесены содержание сельских советов, местных учреждений народного образования и здравоохранения, расходы на выдачу пенсий, дорожное дело, связь, благоустройство населённых пунктов, а также расходы на сельское хозяйство и содержание имущества и предприятий, находящихся в распоряжении сельских советов. В дальнейшем расходы по выдаче зарплат учителям сельских школ и содержанию сельских врачебных и ветеринарных участков были перенесены на районный бюджет.

¹ С. 3. 1930 г. № 16, стр. 172.

Основные положения о районных съездах советов и районных исполкомах (октябрь 1930 г.)¹ устанавливают, что на районный бюджет относится содержание райисполкомов, социально-культурных и хозяйственных учреждений районного и межселенного значения и финансирование районного хозяйства (промышленности, сельского хозяйства, дорожного и др.). По постановлению СНК союзных и автономных республик на районный бюджет может быть возложено финансирование строительства школ и больниц сельского значения.

Основной принцип распределения расходов между отдельными видами местных бюджетов заключается в том, что бюджет каждого совета должен финансировать лишь те предприятия и учреждения, район деятельности которых не выходит за пределы территории совета; учреждения, предприятия и мероприятия, имеющие более широкое значение, должны финансироваться вышестоящим бюджетом. В отдельных случаях — по соображениям целесообразности управления и финансирования (отдалённость от вышестоящего центра, отсутствие удобных путей сообщения и т. д.) — краевые и областные исполкомы могут возлагать эти функции на нижестоящие бюджеты (но не ранее начала нового бюджетного года), однако при условии полной компенсации этих бюджетов доходными источниками.

Краевые и областные бюджеты финансируют в области народного хозяйства: 1) промышленность — краевые, областные тресты и предприятия промышленности рыбной, мясо-молочной, пищевой, текстильной, лёгкой, лесной, топливной, строительных материалов и местной промышленности; 2) сельское хозяйство — опытно-показательные учреждения, мероприятия для борьбы с вредителями с.-х. культур и эпизоотиями, областные ветеринарно-бактериологические лаборатории, животноводство, землеустройство, мелиорацию, агропропаганду, сельскохозяйственное и ветеринарное снабжение, межрайонные контрольно-семенные и инкубаторные станции, заводы для ремонта тракторов, ветеринарное строительство за счёт средств Госстраха; 3) жилищно-коммунальное хозяйство — проектные организации и строительные тресты; 4) торговлю — областные и краевые торговые организации (торги); 5) дорожное хозяйство — строительство и содержание дорог краевого и областного значения; 6) местный автомобильный транспорт областного и краевого значения.

Социально-культурные мероприятия финансируются теми же бюджетами также по признаку их краевого и областного значения: просвещение — техникумы, педагогические училища, подготовка и переподготовка массовых кадров, детские дома; здравоохранение — психиатрические больницы, санатории, дома отдыха, противоэпидемические мероприятия, бактериологические институты и станции, санитарно-просветительные мероприятия, судебно-медицинская экс-

¹ С. 3. 1930 г. № 52, стр. 544 и 545.

пертиза; социальное обеспечение — содержание домов инвалидов, выплата персональных пенсий местного значения.

На областные и краевые бюджеты отнесены содержание областных и краевых советов, их исполкомов, всех отделов исполкомов (кроме финансового), а также финансирование хозяйственно-политических кампаний.

Городские бюджеты в области народного хозяйства финансируют: 1) городскую промышленность; 2) сельское хозяйство — городские ветеринарные лечебницы, городской ветеринарный надзор и пригородные совхозы; 3) лесное хозяйство на городских землях; 4) жилищно-коммунальное хозяйство городов; 5) городские торги, а также благоустройство рынков.

Расходы этих бюджетов на просвещение охватывают все находящиеся в городах общеобразовательные учреждения для детей (детские сады и площадки, начальные, неполные средние и средние школы, учреждения по внешкольной работе с детьми, клубы, дома художественного воспитания, технические станции, пионердвижение, мероприятия по борьбе с детской беспризорностью), общеобразовательные и политико-просветительные учреждения для взрослых (школы, школы ликбеза, библиотеки, клубы, музеи), а также затраты на искусство и подготовку кадров массовой квалификации.

В области здравоохранения на городские бюджеты отнесены все лечебные и санитарно-профилактические учреждения и мероприятия (здравпункты, больницы, амбулатории, диспансеры, лаборатории, станции и пр.), охрана материнства и младенчества (детские и женские консультации, родильные дома, акушерские пункты, ясли, дома ребенка), охрана здоровья детей и подростков (содержание школьных врачей, детских амбулаторий, больниц, санаториев). По социальному обеспечению городские бюджеты производят расходы на содержание учреждений для инвалидов, выдачу пенсий и пособий инвалидам первой мировой и гражданской войн, трудовое обучение и устройство инвалидов.

По управлению на городских бюджетах лежат расходы по содержанию городских советов, исполкомов и их отделов (кроме финансового), а также местных органов НКВД — загсов, команд регулирования уличного движения и городской пожарной охраны.

Характер расходов районных бюджетов по сравнению с городскими отличается небольшими особенностями. Районная промышленность объединяется в районные промкомбинаты, подчиненные непосредственно районным исполкомам. По сельскому хозяйству на эти бюджеты отнесены расходы на агрономическую и зоотехническую сеть, ветеринарно-врачебные участки, ветеринарные лечебницы, контрольно-семенные станции и массовые мероприятия в области растениеводства и животноводства.

Районные бюджеты финансируют дорожное хозяйство районного значения, строительство низовой телефонной связи, лесное хозяйство местного значения (райлесхозы), благоустройство колхозных рынков и базаров.

Таблица к стр. 40

Структура расходов отдельных видов местных бюджетов

(в млрд. руб.)

	Республиканские (АССР), краевые, об- ластные и окружные		Городские и рабочие посёлки		Районы		Сельские		В с е г о	
	сумма	уд. вес	сумма	уд. вес	сумма	уд. вес	сумма	уд. вес	сумма	уд. вес
Народное хозяйство . . .	1,59	23,6	2,51	23,5	0,91	9,5	0,05	2,9	5,06	17,6
%	31,4	—	49,5	—	18,1	—	1,0	—	100,0	—
Социально - культурные мероприятия	3,48	51,8	7,33	69,0	7,52	77,9	1,24	67,7	19,57	67,9
%	17,9	—	37,5	—	38,4	—	6,2	—	100,0	—
Управление	0,76	11,2	0,49	4,6	1,13	11,7	0,47	25,8	2,85	9,9
%	26,5	—	17,1	—	39,9	—	16,5	—	100,0	—
Прочие расходы	0,89	13,4	0,31	2,9	0,09	0,9	0,07	3,6	1,36	4,6
%	65,8	—	23,0	—	6,4	—	4,8	—	100,0	—
В с е г о	6,72	100,0	10,64	100,0	9,65	100,0	1,83	100,0	28,84	100,0

В области просвещения районные бюджеты, кроме таких же расходов, какие несут городские бюджеты, отпускают средства на заработную плату педагогическому персоналу начальных и неполных средних сельских школ (остальные расходы на эти школы производят сельские бюджеты).

Сельские бюджеты финансируют: 1) сельское хозяйство — мероприятия для борьбы с вредителями, массовые мероприятия в области растениеводства и животноводства; 2) коммунальное хозяйство — жилищный фонд сельских советов, коммунальные предприятия и благоустройство села; 3) дорожное хозяйство — строительство и содержание дорог; 4) торговлю — благоустройство колхозных рынков; 5) просвещение — детские сады и площадки, начальные и неполные средние школы (кроме зарплаты учителям, которая отнесена на районный бюджет), внешкольную работу с детьми, мероприятия для борьбы с беспризорностью, общеобразовательные школы для взрослых, ликвидацию неграмотности и малограмотности, библиотеки, избы-читальни и сельские клубы; 6) здравоохранение — фельдшерские и акушерские пункты; 7) социальное обеспечение — выплату пенсий и пособий инвалидам первой мировой и гражданской войн; 8) управление — содержание сельских советов и 9) связь — расходы на низовую связь.

Данные отчёта об исполнении местных бюджетов СССР за 1939 г. характеризуют структуру расходов отдельных видов местных бюджетов (см. табл. стр. 39).

Наибольшая доля расходов местных бюджетов всех видов на народное хозяйство падает на областные и городские бюджеты. Это объясняется тем, что в областных бюджетах сосредоточено финансирование местной промышленности (более $\frac{2}{3}$ расходов всех местных бюджетов на промышленность), а в городских — коммунального хозяйства (более $\frac{1}{5}$ затрат на эту отрасль). В тех же бюджетах расходы на народное хозяйство имеют и наивысший удельный вес.

Расходы на социально-культурные мероприятия занимают основное место во всех местных бюджетах, но особенно значительное — в городских и районных.

Наибольшая часть расходов на управление лежит на областных и районных бюджетах, но наибольший удельный вес они имеют в сельском бюджете.

Прочие расходы (отчисления в фонды регулирования, погашение займов и др.) производятся главным образом республиканскими (АССР), краевыми и областными бюджетами.

ЛИТЕРАТУРА

«Бюджетное законодательство Союза ССР за 20 лет». Сборник, Госфиниздат, 1938 г.

Глава третья

РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ДОХОДОВ МЕЖДУ СОЮЗНЫМ, РЕСПУБЛИКАНСКИМИ И МЕСТНЫМИ БЮДЖЕТАМИ

§ 1. Общие основы распределения доходов

Утверждение доходов и налогов, поступающих на образование бюджетов союзного, республиканских и местных, согласно ст. 14 Союзной Конституции, относится к ведению СССР в лице его высших органов власти.

Основной базой государственного бюджета СССР являются доходы от социалистического хозяйства, занимающие в бюджете решающее место по своему удельному весу, а также средства, поступающие от населения.

Доходы от социалистического хозяйства сосредоточиваются в государственном бюджете, с одной стороны, в виде отчислений от прибылей государственных предприятий, валовых доходов отдельных видов этих предприятий (например, МТС), поступлений от эксплуатации имущества, всякого рода сборов (таможенные пошлины, консульские и другие сборы) и государственных займов, размещаемых за счёт средств сберкасс, органов государственного страхования и кооперативных организаций. С другой стороны, доходы от социалистического хозяйства поступают в бюджет в виде налога с оборота, подоходного налога с колхозов, подоходного налога с предприятий и организаций кооперативных систем и налога с нетоварных операций.

Средства населения привлекаются в бюджет путём добровольных платежей по государственным займам и путём налогов — подоходного налога с населения, сельхозналога, военного налога, налога на лошадей единоличных хозяйств, налога на холостяков, одиноких и малосемейных граждан, государственной пошлины и местных налогов и сборов.

Распределение доходов между отдельными видами бюджетов покоится на полном единстве бюджетной системы и народнохозяйственного плана СССР. Центр тяжести проблемы распределения доходов заключается в том, чтобы обеспечить достаточными финансовыми ресурсами выполнение всех частей народнохозяйственного плана, т. е. каждому бюджету предоставить такой объём средств, который необходим для полного покрытия всех его расходов, обусловленных народнохозяйственным планом. При этом одним из принципов распределения доходов является максимальная обеспеченность каждого бюджета устойчивыми, постоянными

доходами, растущими в меру роста местной экономики. Это обстоятельство имеет существенное значение и для исполнения бюджетов и для наиболее рациональной мобилизации денежных ресурсов. Поскольку, однако, размежевание расходов между бюджетами не является неизменным, а народнохозяйственное планирование требует территориального перемещения средств, распределение доходов должно создать необходимую гибкость в перераспределении средств между бюджетами.

Задачей распределения доходов является далее, обеспечение наиболее эффективного и полного использования всех доходных источников путём создания прямой материальной заинтересованности (через бюджеты) всех местных органов власти в выполнении народнохозяйственного и финансового планов на их территории.

Существенное значение при распределении доходов между бюджетами имеет достижение для отдельных видов бюджетов наибольшей равномерности поступления доходов в течение года, чтобы устранить временные кассовые разрывы, создающие перебои в исполнении бюджета. Наконец, распределение доходов должно быть простым и ясным с точки зрения взаимоотношений между различными видами бюджетов.

§ 2. Доходы, закреплённые за отдельными видами бюджетов

Доходы от государственных имуществ и предприятий распределяются прежде всего по принципу подведомственности хозяйства: отчисления от прибылей и валовые доходы поступают в союзный, республиканские или местные бюджеты в зависимости от того, в ведении каких органов (союзных, республиканских или местных) эти имущества и предприятия состоят и какими бюджетами финансируются. Так же распределяются и установленные законом различные сборы, взимаемые учреждениями при выполнении их функций. Поэтому в союзный бюджет поступают отчисления от прибылей союзной промышленности, предприятий Наркомзема, Наркомсовхозов, Наркомторга, железных дорог и хозорганов НКПС, водного транспорта и его хозорганов, предприятий Наркомсвязи, государственных кредитных учреждений, Госстраха и пр. Далее, этот бюджет получает доходы машинно-тракторных станций, таможенные доходы, сборы по автоинспекции, плату за проверку и клеймение мер и весов, консульские сборы, монетный доход и др. Все суммы штрафов (кроме лесных) за нарушение административных и других постановлений полностью поступают в союзный бюджет. В союзный же бюджет включаются поступления по государственным займам и средства государственного социального страхования.

К подведомственным доходам республиканских бюджетов относятся отчисления от прибылей республиканской промышленности и предприятий Наркомзема, Наркомсовхозов, Наркомторга и др.

В ту же категорию доходов местных бюджетов входят: отчис-

ления от прибылей местной промышленности, торговых предприятий местного подчинения, коммунальных банков; доходы от сельскохозяйственных имуществ (торфяные болота, недра, рыболовные и зверобойные угодья и пр.), от лесов местного значения, жилищного хозяйства советов (жилые дома, торгово-промышленные помещения, гостиницы), коммунального хозяйства (городские земли, места под торговлю), коммунальных предприятий (водопроводов, канализации, бань, трамваев и т. п.), а также местные налоги и сборы.

Из принципа распределения доходов от имуществ по их подведомственности постановлением ЦИК и СНК СССР от 21 декабря 1931 г. о республиканских и местных бюджетах сделано исключение¹. Для расширения доходной базы местных бюджетов им переданы все доходы от эксплуатации торфяных болот, недр, рыболовных и зверобойных угодий, а также лесов не только местного, но и государственного значения (попенная плата за отпуск леса населению, доход от побочного пользования лесами и штрафы за нарушения законов, касающихся их эксплуатации).

Все основные государственные налоги являются общесоюзными и относятся к доходам союзного бюджета. Таковы налоги с оборота, подоходный налог с колхозов, подоходный налог с населения, сельхозналог, военный налог, налог с холостяков, одиноких и малосемейных граждан, налог на лошадей единоличных хозяйств, налог с нетоварных операций.

В целях усиления доходов республиканских и местных бюджетов и укрепления их устойчивости в эти бюджеты при налоговой реформе 1930 г. был полностью передан ряд государственных налогов и сборов. В республиканские бюджеты непосредственно зачисляются в полной сумме поступления подоходного налога с кооперативных предприятий и организаций республиканского значения, в бюджеты АССР и местные бюджеты — подоходный налог с кооперативных предприятий и организаций местного значения, рыболовный и билетный сборы и государственная пошлина.

Поскольку, однако, источников доходов, закреплённых за республиканскими и местными бюджетами, недостаточно для покрытия их расходов, этим бюджетам передаются из союзного бюджета процентные отчисления от общесоюзных налогов и доходов, поступающих на территории республики или совета. Отчисления передаются либо в республиканские бюджеты с последующим распределением между ними и местными бюджетами (по постановлению Верховного Совета союзной республики), либо непосредственно в местные бюджеты.

Это мероприятие имеет огромное значение. Во-первых, создаётся материальная заинтересованность республик и местных советов в выполнении доходной части всего государственного бюджета СССР, так как исполнение их бюджетов прямо зависит от реализации общесоюзного плана государственных доходов на данной территории, т. е. от работы самих местных органов власти; во-вто-

¹ С. 3. 1931 г. № 75, стр. 505.

рых, такая передача средств способствует укреплению связи каждого бюджета с экономикой соответствующего района; в-третьих, она обеспечивает маневренность в распределении средств между бюджетами.

Благодаря системе отчислений от государственных налогов и доходов каждая республика и совет через свой бюджет непосредственно связываются с предприятиями и хозорганизациями независимо от их ведомственной подчинённости. Система отчислений тем самым активизирует контроль и содействие республиканских и местных органов работе этих предприятий и хозорганов.

Отчисления от государственных доходов и налогов устанавливаются союзным законодательством прежде всего в форме одинаковых твёрдых процентов для всех республик и советов. Так, от налога на лошадей единоличных хозяйств 25% передаются в республиканские бюджеты союзных республик, 75% — в бюджеты АССР, краёв и областей.

Далее, для усиления связи республиканских и местных бюджетов с местной экономикой и стимулирования заинтересованности местных органов в развитии местных природных богатств, республиканским бюджетам передаются отчисления от налога с оборота предприятий союзного значения, разрабатывающих важнейшие виды природных богатств на территории республик (закон от 21 декабря 1931 г. о республиканских и местных бюджетах). Из этих отчислений республиканские бюджеты в свою очередь передают часть в местные бюджеты в размере, установленном верховными советами союзных республик. Такие отчисления производятся в размере 100 руб. с каждой заготовленной тонны хлопка, 1 руб. с тонны добытой нефти (включая газ) и 190 руб. с тонны заготовленного табака.

Постановление ЦИК и СНК СССР от 4 января 1936 г. о расширении доходных источников сельских бюджетов установило отчисления для них, выплачиваемые за счёт налога с оборота с каждого центнера сельскохозяйственной продукции, заготавливаемой в сельских местностях в порядке обязательных поставок, госзакупок и децентрализованных заготовок. Впоследствии, в связи с отнесением расходов по зарплате сельским учителям на районные бюджеты, эти отчисления были переданы в районные бюджеты (постановление ЦИК и СНК СССР от 28 июня 1936 г.)¹. Отчисления составляют: с центнера заготовленного хлеба и маслосемян — 30 коп., свеклы — 15 коп., мяса — 2 руб., картофеля — 20 коп., молочных продуктов — 1 руб., льна-волокна, пеньки и шерсти — 15 руб. Отчисления передаются в местные бюджеты через республиканские бюджеты в транзитном порядке.

Аналогичный характер имеют специальные отчисления в местные бюджеты от золото-платиновой промышленности и от выкурки спирта. Золото-платиновая промышленность, занимающаяся поисками и разведками месторождений этих металлов, освобождена от

¹ С. З. 1936 г. № 3, стр. 23 и № 35, стр. 312.

всех общегосударственных и местных налогов, сборов и пошлин с заменой их единым отчислением на местные нужды в размере 5% от стоимости добытого золота, платины и металлов платиновой группы. Этот порядок распространён и на предприятия Главредмета, Главникельолова и Союзмышьяка. При реорганизации спиртовой и спиртоводочной промышленности в 1932 г. были установлены отчисления в местные бюджеты от выкурки спирта в размере 50 коп. с декалитра.

Чтобы усилить заинтересованность местных органов власти в лесозаготовках, в том же году были введены отчисления в местные бюджеты (районные и сельские) за вывозимую из лесов при лесозаготовках древесину в размере 10 коп. с каждого плотного кубометра вывезенной древесины.

В местные бюджеты районов, где выполнены годовые планы контрактации и заготовки коконов, районные или областные заготовительные конторы Наркомтекстиля отчисляют 2,5% стоимости заготовленных коконов за счёт своих накладных расходов¹.

На мероприятия для предупреждения и борьбы со стихийными бедствиями в местные бюджеты и республиканские бюджеты союзных республик, не имеющих областного деления, передаются со строго целевым назначением 5% отчислений от поступлений по государственному обязательному окладному страхованию; кроме того, от этих поступлений 10% зачисляется в общие ресурсы местных бюджетов.

§ 3. Бюджетное регулирование

Помимо отчислений, твёрдо закреплённых по закону для всех республиканских и местных бюджетов, в бюджеты союзных республик устанавливаются отчисления от определённых доходных источников в различных процентах для разных республик, причём размер этих процентов ежегодно определяется при утверждении государственного бюджета СССР. Эти отчисления с дальнейшей дифференциацией их размеров передаются союзными республиками полностью или частично в бюджеты АССР и местных советов.

При помощи этой системы отчислений осуществляется так называемое бюджетное регулирование, основная задача которого — обеспечить для всех бюджетов баланс доходов и расходов на уровне, обусловленном народнохозяйственным планом.

Распределение доходов между отдельными бюджетами, входящими в государственный бюджет СССР, не может исходить из стремления создать для каждой республики или совета депутатов трудящихся изолированный бюджет с раз навсегда закреплёнными за ним источниками доходов и твёрдо установленными по закону не только видами, но и размерами отчислений от государственных налогов и доходов. Дело в том, что, как уже указывалось, состав подведомственного хозяйства союзного, республиканского и местных органов не является неизменным. С другой стороны, народно-

¹ С. П. С. 1942 г. № 9, ст. 144.

хозяйственный план составляется на основе его полного баланса и покрытия материальными и финансовыми ресурсами; в строго сбалансированном виде составляется и государственный бюджет СССР в целом. Однако установленные народнохозяйственным планом мероприятия, а следовательно, и соответствующие бюджетные расходы размещаются по отдельным звеньям бюджетной системы и внутри них по отдельным бюджетам не в соответствии с доходами, закреплёнными за отдельными звеньями бюджетов, а в зависимости от общих задач социалистического строительства, нужд обороны и требований, вытекающих из ленинско-сталинской национальной политики. Поэтому при балансе государственного бюджета СССР в целом сбалансирование отдельных, входящих в него бюджетов может быть достигнуто только путём дополнительного перераспределения средств внутри бюджетной системы, осуществляемого бюджетным регулированием.

Используемые с этой целью доходные источники называются регулирующими в отличие от твёрдо закреплённых, поступающих во все бюджеты данного звена полностью или в размере твёрдо установленного процента отчислений.

Бюджетное регулирование республиканских бюджетов и общего объёма местных бюджетов союзных республик осуществляется Союзом ССР. Регулирование же отдельных местных бюджетов производится органами государственной власти союзных и автономных республик, краёв, областей, районов и городов; каждый из этих органов регулирует нижестоящие бюджеты.

Основная форма бюджетного регулирования — это отчисления от государственных налогов и доходов. Однако регулирующее значение они имеют лишь в том случае, если их процентная норма дифференцируется по отдельным республикам и административным единицам. Если же закон предусматривает минимум отчислений для отдельного бюджетного звена, то к регулирующим средствам относятся только часть отчислений, превышающая минимум.

Преимущества системы отчислений, как наиболее рациональной формы бюджетного регулирования, заключаются в её гибкости и простоте, в сочетании заинтересованности республиканских и местных органов власти в успешной реализации на их территории всего государственного плана доходов с непосредственной и полной ответственностью этих органов за обеспечение средствами расходной части их бюджетов.

Если предоставление всех 100% регулирующих доходов всё же не приводит к бездефицитному сбалансированию нижестоящих бюджетов, то вышестоящий бюджет может выдать недостающие средства в виде прямого пособия в твёрдой сумме (дотация). Дотация, особенно при её большом удельном весе в бюджете, ослабляет устойчивость последнего, приводит к отрыву части его доходов от местной экономики, увеличивает зависимость бюджета, получающего дотацию, от вышестоящего бюджета, и снижает ответственность совета за выполнение расходной части своего бюджета. Поэтому дотация предоставляется только в тех случаях,

когда все другие наиболее эффективные меры бюджетного регулирования уже полностью исчерпаны.

Регулирование республиканских и местных бюджетов союзных республик осуществляется при утверждении государственного бюджета СССР. Верховный Совет СССР утверждает: общую сумму расходов как республиканских, так и местных бюджетов каждой союзной республики; общую сумму доходов республиканских бюджетов, собственных доходов местных бюджетов и бюджетов АССР, а также сумму средств, передаваемых из бюджета каждой союзной республики для сбалансирования её местных бюджетов.

Так, при утверждении государственного бюджета СССР на 1944 г. Верховный Совет СССР установил расходы республиканских бюджетов в размере 11 104 млн. руб., местных бюджетов и бюджетов АССР — 25 070 млн. руб., сумму доходов республиканских бюджетов — 22 159 млн. руб. и собственных доходов местных бюджетов и бюджетов АССР — 14 015 млн. руб. Для сбалансирования местных бюджетов и бюджетов АССР Верховный Совет СССР обязал союзные республики передать в эти бюджеты 11 055 млн. руб.

Установив сумму отчислений, необходимых для сбалансирования государственных бюджетов союзных республик, союзные органы передают соответствующие источники доходов в государственные бюджеты союзных республик без указания, из каких источников и в каких размерах из каждого из них должны быть переданы средства в местные бюджеты (кроме случаев, когда размеры отчислений установлены в законе). Союзным республикам предоставлено право самим устанавливать источники регулирования местных бюджетов и размер отчислений от них в зависимости от местных условий. Такой порядок придаёт всей системе регулирования гибкость и в то же время обеспечивает широкие бюджетные права союзных республик.

По отношению к государственным бюджетам союзных республик регулирующими источниками служат налог с оборота, подоходный налог с населения, сельхозналог, подоходный налог с колхозов, военный налог и государственные займы.

На 1944 г. для государственных бюджетов союзных республик установлены следующие размеры отчислений от государственных доходов и налогов: от сельхозналога и подоходного налога с колхозов — 25 %, от подоходного налога с населения — 10 % (для Армянской, Таджикской и Карело-Финской ССР — 100 %), от военного налога — 5 %, от государственных займов, реализуемых среди населения и колхозов, — 15 %, от доходов МТС — 25 % (для Узбекской ССР — 10 %) и от налога с оборота, как окончательно балансирующего все бюджеты, — различные проценты для отдельных республик.

Верховные советы союзных республик при утверждении государственных бюджетов республик утверждают для бюджетов АССР, краёв и областей объём их расходов, объём собственных закреплённых доходов и сумму средств, передаваемых из респуб-

ликанского бюджета, с указанием источников и процентов отчислений.

По отношению к местным бюджетам союзные республики имеют возможность использовать в качестве регулирующих средств и дифференцировать по АССР и областям проценты отчислений от налога с оборота, подоходного налога с населения, подоходного налога с колхозов, сельхозналога, военного налога, налога с нетоварных операций, государственных займов и специальных отчислений от налога с оборота по хлопку, нефти и табаку. Однако практически, вследствие крупного роста местных бюджетов и решающего значения налога с оборота, союзные республики используют для регулирования местных бюджетов в основном отчисления от налога с оборота, а также от подоходного налога с населения, сельскохозяйственного налога и от государственных займов; отчисления же от остальных налогов передаются этим бюджетам полностью в тех процентах, которые установлены для государственного бюджета республики в целом.

В соответствии с указанным распределением доходов доходная часть государственного бюджета СССР на 1941 г. имела следующую структуру (в млрд. руб.)¹:

	Союзный бюджет	Республи- канские бюджеты союзных республик	Местные бюджеты	В с е г о
Налог с оборота	113,3	2,9	8,6	124,8
Отчисления от прибылей	19,2	6,3	6,2	31,7
Государственные займы	9,5	0,9	2,9	13,3
Налоги с предприятий и организаций	1,3	—	3,9	5,2
Налоги с населения	7,4	—	5,1	12,5
Средства соцстраха	7,7	2,3	—	10,0
Доходы МТС	1,9	0,3	0,4	2,6
Таможенные доходы	3,0	—	—	3,0
Лесной доход	—	—	0,7	0,7
Арендные доходы от имущества местных советов	—	—	0,8	0,8
Сборы и разные неналоговые доходы	2,6	0,3	1,4	4,3
Местные налоги и сборы	—	—	2,5	2,5
Прочие доходы	4,6	0,2	0,6	5,4
Остатки средств на 1/1—41 г.	4,8	0,2	0,5	5,5
В с е г о	175,3	13,4	33,6	222,3

¹ На 1941 г. были установлены следующие отчисления от государственных налогов и доходов в государственные бюджеты союзных республик: от государственных займов — 25% от поступлений по подписке городского населения и 90% — сельского с передачей в местные бюджеты соответственно 15% и 90%; по подоходному налогу с колхозов и сельскохозяйственному налогу в РСФСР, УССР, БССР и Узб.ССР — 25%, в остальных республиках — 100%; по культурному сбору в городах РСФСР, УССР, БССР, Узбекской, Грузинской, Армянской и Азербайджанской ССР — 25%, в остальных — 100%; по подоходному налогу с

Центральное место в доходах государственного бюджета СССР занимает налог с оборота — около 58%, причём его удельный вес в союзном бюджете составляет 67%, республиканских бюджетах — 22% и местных — 26%. Второй по значению доходный источник — отчисления от прибылей: в государственном бюджете СССР их доля равна 14,6%, в отдельных его звеньях соответственно — 11,3%, 47,7% и 18,7%. Государственные займы в государственном бюджете СССР составляют 6,1%, в том числе: в союзном — 5,1%, республиканских бюджетах — 6,3% и местных — 8,8%; налоги с населения в государственном бюджете СССР — 5,8%, причём в союзном бюджете — 4,4%, в местных бюджетах — 15,4%. В доходах республиканских бюджетов отчисления от общегосударственных доходов и налогов занимают 48%, а местных бюджетов — 51%.

С начала Отечественной войны против немецко-фашистских захватчиков, когда все силы и средства страны были использованы для разгрома врага, структура доходов государственного бюджета СССР существенно изменилась. В связи с переключением промышленности, главным образом, на обслуживание нужд фронта сократилось производство товаров широкого потребления, что уменьшило поступления налога с оборота. С другой стороны, введение новых налогов с населения (военный налог, налог на холостяков, одиноких и малосемейных граждан) и повышение ставок остальных налогов (подходного налога, сельхозналога) значительно усилило роль налогов с населения в доходах государственного бюджета СССР (с 5,8% в 1941 г. до 13,7% в 1944 г.). В 1942—1944 гг. были с огромным успехом размещены государственные военные займы (в 1942 г. — на 13,2 млрд. руб. при выпускной сумме в 10 млрд. руб., в 1943 г. — более чем на 20 млрд. руб. против 12 млрд. руб., в 1944 г. — почти на 29 млрд. руб. против 25 млрд. руб.), а также денежно-вещевые лотереи (по двум выпускам — около 3,4 млрд. руб.).

Величайший патриотизм советского народа получил яркое выражение также в добровольных взносах крупных средств на оборону страны: за 1941—1943 гг. в фонд Обороны и фонд Красной Армии поступило наличными около 13 млрд. руб.

§ 4. Распределение доходов между отдельными видами местных бюджетов

Распределение доходов между отдельными видами местных бюджетов отнесено законодательством к компетенции союзных республик.

По установившейся практике, доходы от местной промышленности, торговли и жилищно-коммунального хозяйства поступают в

населения в РСФСР, УССР, БССР, Узб.ССР — 50%, в остальных — 100%; по культжилбору на селе и налогу с нетоварных операций — 100%.

С 1943 г. культжилбор объединён в городе с подходным налогом с населения и в деревне — с сельхозналогом.

местные бюджеты по подведомственности предприятий и имуществ. Доходы от сельскохозяйственных имуществ, эксплуатации недр, торфяных болот, зверобойных и рыболовных угодий, от местных налогов и сборов, государственной пошлины, рыболовного и билетного сборов передаются в бюджет совета, на территории которого находятся имущества или взимаются указанные налоги и сборы. Доход от лесов местного значения включается, как правило, в районные бюджеты.

В областные (краевые) и районные бюджеты передаются отчисления соответственно: от налога на лошадей единоличных хозяйств — в размере 25% и 50%, от доходов золото-платиновой промышленности — 3% и 2%, от выкурки спирта — 12,5 и 37,5 коп. с декалитра. Отчисления от заготовки коконов полностью передаются районным бюджетам; отчисления от взносов по государственному обязательному окладному страхованию в размере 5% (на меры предупреждения и борьбы со стихийными бедствиями) включаются в краевые и областные бюджеты, а передаваемые на общее усиление ресурсов местных бюджетов 10% отчислений от этих поступлений — в районные бюджеты. Отчисления от налога с оборота по заготовкам сельскохозяйственных продуктов согласно постановлению ЦИК и СНК СССР от 28 июня 1936 г. о расширении доходных источников районных бюджетов полностью включаются в эти бюджеты. Туда же поступают и денежные взносы населения за уклонение от трудового участия в дорожных работах, поскольку организация этого участия лежит на районных органах.

За сельскими бюджетами, кроме доходов от имущества предприятий, находящихся в ведении сельских советов, местных налогов, сборов и государственной пошлины, полностью закреплены поступающие на территории сельских советов налог с нетоварных операций, рыболовный и билетный сборы, отчисления за вывозимую из лесов древесину, а также 75% сумм самообложения, передаваемых в местные бюджеты на хозяйственное обслуживание школ.

Остальные доходы (отчисления от государственных налогов, займов и пр.) являются регулирующими в системе либо областного (краевого), либо внутрирайонного регулирования. Размеры отчислений от них в нижестоящие бюджеты устанавливаются ежегодно областными (краевыми), окружными, районными и городскими (с районным делением) советами при утверждении соответствующих бюджетов.

Однако отсюда не вытекает, что при бюджетном регулировании должны использоваться все эти источники. Во избежание их множественности и осложнения бюджетных взаимоотношений следует небольшие регулирующие доходы передавать нижестоящим бюджетам полностью в процентах, установленных для местных бюджетов данной административной единицы в целом, а для регулирования использовать только самые мощные источники.

При выборе регулирующих источников учитывается необходимость не только сбалансировать годовые бюджеты, но и устранить или хотя бы максимально смягчить временные кассовые разрывы в отдельных бюджетах в различные периоды года.

Если доходный источник передан местному бюджету не в полной сумме поступлений на данной территории (например, сельхозналог в размере 25%), то при дифференциации отчислений в нижестоящие бюджеты средний процент для всей административной единицы в целом не должен превышать установленного для нее размера.

Чтобы упростить технику расчётов, проценты отчислений определяются в целых цифрах, десятые доли допускаются только по одному, окончательно балансирующему источнику.

Кроме перечисленных источников регулирования внутри системы местных бюджетов, следует ещё указать на так называемые фонды регулирования. Они создаются в исключительных случаях, когда баланс одних бюджетов не может быть достигнут даже при передаче им отчислений от регулирующих источников полностью в размере 100%, а в других бюджетах образуется излишек средств даже при минимальных процентах отчислений от регулирующих источников.

Для образования фондов регулирования вышестоящие бюджеты устанавливают изъятия в твёрдых суммах или процентах от общего объёма нижестоящих бюджетов. Размер отчислений определяется двумя факторами: с одной стороны, степенью превышения доходов над плановыми расходами в одних бюджетах, а с другой — степенью нуждаемости других бюджетов в дополнительных средствах (кроме переданных им 100% всех регулирующих доходов) для их сбалансирования.

Изъятия в фонды регулирования проводятся по расходам, а пособия из фонда — по доходам соответствующих бюджетов. Фонды и отпускаемые из них пособия включаются в те областные (краевые), окружные или районные бюджеты, при которых они созданы. Эти бюджеты обеспечивают своими ресурсами полную и своевременную аккумуляцию фондов и выдачу из них пособий.

Фонды регулирования, воскрешающие все недостатки системы дотаций, крайне осложняют взаимоотношения между бюджетами и ставят одни бюджеты в зависимость от выполнения обязательств других бюджетов. Поэтому фонды следует создавать только в указанных выше исключительных случаях. В РСФСР образование краевых (областных) фондов регулирования допускается только с разрешения Наркомфина РСФСР, а районных фондов — с разрешения край(обл)исполкомов.

Распределение доходов между местными бюджетами по данным отчёта об исполнении местных бюджетов СССР за 1939 г. таково.

Во всех видах местных бюджетов главным доходным источником служат отчисления от государственных налогов и доходов.

Структура доходов отдельных видов местных бюджетов

(в млрд. руб.)

Наименование доходов	Республиканские (АССР), кривые, об- ластные и окружные		Городские и рабочих поселков		Районные		Сельские		В с е г о	
	сумма	уд. вес	сумма	уд. вес	сумма	уд. вес	сумма	уд. вес	сумма	уд. вес
Местные доходы	2,14	30,8	3,77	35,9	1,11	11,4	0,29	14,5	7,31	25,1
%	29,2	—	51,6	—	15,2	—	4,0	—	100,0	—
Госналоги, непосредствен- но зачисляемые в местн. бюджет	0,22	2,9	2,86	25,5	0,80	7,9	0,22	11,1	4,10	13,3
%	5,2	—	69,8	—	19,6	—	5,4	—	100,0	—
Отчисления от госуд. нало- гов и доходов	4,06	58,3	4,00	37,0	7,20	72,6	1,48	74,3	16,74	56,4
%	24,3	—	23,9	—	43,0	—	8,8	—	100,0	—
Прочие	0,55	8,0	0,18	1,6	0,81	8,1	—	—	1,54	—
%	36,2	—	11,6	—	52,2	—	—	—	100,0	—
В с е г о	6,97	100,0	10,81	100	9,92	100,0	1,99	100	29,69	100,0

Только в городских бюджетах, где сосредоточено более половины всех местных доходов (в том числе 94% доходов от коммунальных имуществ и 90% местных налогов и сборов) и 70% государственных налогов, непосредственно зачисляемых в местные бюджеты, доля этих отчислений значительно снижается. Они имеют наибольший удельный вес, достигающий почти $\frac{3}{4}$ бюджета, в районных и сельских бюджетах, причём основная сумма сосредоточена в районных бюджетах. Отчисления от подоходного налога с колхозов и сельхозналога почти целиком поступают в оба эти бюджета, а от государственных займов полностью зачисляются в городские, районные и сельские бюджеты. Доходы от местной промышленности концентрируются преимущественно (73%) в республиканских (АССР), краевых и областных бюджетах.

Перечисленными доходами бюджеты союзных и автономных республик и местные бюджеты должны быть сбалансированы без дефицита. В случае неполного поступления доходов, предусмотренных республиканскими и местными бюджетами, возможный дефицит покрывается соответственным уменьшением расходов и возможным увеличением доходов.

Если в течение бюджетного года будет издан союзный закон или постановление СНК СССР, уменьшающие какие-либо доходы или увеличивающие расходы республиканских и местных бюджетов, то одновременно этим бюджетам предоставляются дополнительные доходные источники, возмещающие уменьшение доходов или покрывающие увеличение расходов. Это положение распространяется и на законодательство и постановления правительств союзных республик.

Для поощрения борьбы за выполнение финансового плана и для обеспечения бюджетной самостоятельности республик и местных советов превышение поступлений над сметными предположениями по доходной части каждого бюджета полностью остается в распоряжении союзных и автономных республик и местных советов, если это превышение не вызвано расширением доходных источников союзным законодательством¹.

ЛИТЕРАТУРА

«Вопросы советского бюджетного права». Сборник статей Института права Академии Наук СССР, Юридическое издательство, 1940 г. Статья Н. Бельковича и Н. Валуйского, «Правовые условия регулирования в бюджетной системе СССР».

Бригада под руководством проф. Н. Н. Ровинского — «Местные финансы СССР», Госфиниздат, 1936 г., глава X.

¹ О порядке использования сверхсметных поступлений см. § 8 в главе 24.

Глава четвертая

КЛАССИФИКАЦИЯ РАСХОДОВ И ДОХОДОВ СОЮЗНОГО, РЕСПУБЛИКАНСКИХ И МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ

§ 1. Значение классификаций и общие основы их построения

Расходы и доходы включаются в союзный, республиканские и местные бюджеты в определенном порядке, обеспечивающем четкое представление о составе расходной и доходной части бюджета, единообразную группировку расходов и доходов, их детализацию и возможность объединения отдельных смет в бюджет и бюджетов в своды, а также сопоставление и анализ бюджетов.

Обязательная группировка расходов и доходов и твердый порядок их расположения и наименования в бюджетах устанавливается бюджетной классификацией доходов и расходов. Бюджетные классификации на основе указаний Совнаркома СССР утверждаются Наркомфином СССР отдельно по союзному и республиканским бюджетам союзных республик и отдельно — по республиканским бюджетам АССР и местным бюджетам. Изменения и дополнения классификаций могут вноситься только Наркомфином СССР.

Бюджетные классификации имеют крупное не только организующее, но и правовое значение.

Утвержденные бюджеты являются финансовыми планами, обязательными для всех нижестоящих органов власти и государственного управления. В отношении доходов утвержденный бюджет возлагает на исполнительные органы обязанность принимать установленные законом меры к своевременному и полному взиманию предусмотренных бюджетом государственных доходов. В отношении расходов назначенные по бюджету ассигнования следует рассматривать не только как предоставление исполнительным органам полномочий — при осуществлении ими функций государственного управления — расходовать бюджетные средства в строго установленных границах, но и как их обязанность в силу плановой дисциплины выполнить намеченные бюджетом мероприятия; при этом исполнительные органы должны соблюдать максимальную бережливость и достигать наибольшей эффективности затрат.

Чтобы придать бюджету характер конкретного директивного плана, он составляется и утверждается не только в общей сумме

доходов и расходов, но и с подразделением и закреплением, так называемой специализацией, доходов по отдельным источникам и расходов по их целевому направлению, т. е. по ведомствам, отраслям хозяйства, мероприятиям и предметам назначения. Такой порядок составления и утверждения бюджета налагает на исполнительные органы обязанность выполнять установленные задания по каждому доходному источнику и вместе с тем обеспечивает расходование ими бюджетных средств по направлению и объёму затрат в строгом соответствии с директивами органов, утвердивших бюджет.

В то же время бюджетная специализация обеспечивает контроль над исполнением бюджета как со стороны законодательных органов при рассмотрении и утверждении отчётов об исполнении бюджетов, так и со стороны финансовых органов. Отсутствие специализации и утверждение бюджета лишь в итоговых суммах было бы равносильно предоставлению исполнительным органам полной свободы устанавливать размеры расходов на каждую отрасль хозяйства — свободы, ограниченной только пределами общего объёма бюджета.

Вследствие специализации бюджетов исполнительные органы имеют право направлять бюджетные средства только по прямому назначению, предусмотренному подразделениями, по которым утверждён бюджет, не могут расходовать их на нужды, не включённые в бюджет, или увеличивать отпущенные бюджетом ассигнования. Использование бюджетных средств на непредусмотренные бюджетом нужды или изменение установленного бюджетом направления ассигнований является нарушением бюджетного закона и плановой дисциплины. Нарушением плановой дисциплины будет и неполное использование отпущенных по бюджету сумм, если это вызвано не экономным их расходованием, а невыполнением намеченных по плану мероприятий. Увеличение ассигнований в связи с необходимостью выполнить установленные планом мероприятия (новые обстоятельства, выявившиеся в процессе исполнения бюджета), а также отпуск средств на вновь возникшие неотложные потребности могут производиться исполнительными органами при соблюдении определённого процессуального порядка лишь в пределах резервных фондов, предоставленных для этой цели при утверждении бюджета. Всякое увеличение расходов вне этих пределов требует санкции органов государственной власти или государственного управления, без разрешения которых не могут быть использованы также и сверхплановые поступления бюджетных доходов.

С правовой точки зрения вопрос о бюджетной специализации сводится к вопросу о границах бюджетной компетенции органов государственной власти и исполнительных органов и о пределах прав исполнительных органов в области исполнения бюджета. Подразделения, по которым утверждается бюджет, являются границами правовой специализации, которые могут быть изменены исполнительными органами лишь в пределах, определённых зако-

нодательством, причём правильность и законность изменений проверяется органами государственной власти при утверждении отчётов об исполнении бюджетов.

На основе бюджетов, утверждённых Верховными советами Союза и союзных республик, Наркомфин СССР и наркомфины союзных республик, совместно с ведомствами и учреждениями, в соответствии с их операционными планами, составляют роспись бюджета, т. е. детализируют утверждённые бюджетные назначения на финансирование отдельных отраслей народного хозяйства по учреждениям, предприятиям, мероприятиям и предметам расхода. Установленная росписью специализация кредитов обязательна для всех ведомств и учреждений. В исключительных случаях — в пределах, строго установленных законодательством, — ведомствам и учреждениям, состоящим на союзном и республиканском бюджетах, разрешается, с соблюдением определённого порядка, изменять назначение бюджетных ассигнований (производить так называемое передвижение кредитов), но лишь при условии выполнения намеченной планом системы мероприятий¹.

По местным бюджетам передвижение ассигнований разрешается в основном только по постановлению исполнительного комитета совета.

Границы и направление бюджетной специализации определяются бюджетной классификацией расходов, при помощи которой в бюджете устанавливаются цель и размеры ассигнований, предоставляемых отдельным органам управления.

Содержание и порядок расположения подразделений бюджетной классификации должны прежде всего отвечать требованиям, выдвигаемым плановой системой нашего народного хозяйства. Первое из них заключается в том, чтобы принятые в классификации подразделения соответствовали по своему содержанию отраслевым финансовым планам и их основным элементам. Подразделения должны обеспечивать возможность увязки указанных планов с бюджетом и развернутого финансово-экономического анализа отдельных частей бюджета. Бюджетные подразделения должны отражать основное содержание производственно-финансовых планов, чтобы по ним легко можно было контролировать реализацию плана и мобилизовать трудящихся на его выполнение.

Бюджет СССР является оперативным планом, который строится и выполняется с привлечением всех звеньев советского аппарата и широких кругов общественности. Отсюда — второе требование, предъявляемое к бюджетной классификации: она должна дать наглядное и доступное пониманию каждого представление о структуре бюджета, его материальной базе, составе финансируемого им хозяйства и общем направлении развития бюджета. Необходимо, чтобы классификация включала все без исключения бюджетные доходы и расходы и предусматривала их чёткую группи-

¹ Конкретный порядок передвижения кредитов рассматривается ниже, в § 5 главы 24-й.

ровку, не вызывающую затруднений при отнесении доходов или расходов к той или иной группе.

Чёткая система расположения и группировки доходов и расходов — одно из основных условий правильной постановки контроля и предупреждения всякого рода злоупотреблений. Глубоко разработанная бюджетная классификация обеспечивает целевое финансирование отдельных мероприятий и облегчает борьбу за соблюдение финансово-бюджетной дисциплины во всех звеньях и отраслях хозяйства.

Возможность сопоставления одноимённых расходов на различные отрасли и мероприятия содействует рационализации их финансирования и экономии народнохозяйственных ресурсов.

В основу бюджетной классификации положен источник доходов и предмет (цель) расходов. Доходы и расходы делятся на составные части по предметно-целевому признаку с таким расчётом, чтобы каждое подразделение содержало элементы, уже не нуждающиеся в дальнейшем дроблении. Далее, доходы и расходы группируются либо по ведомственному признаку (ведомственный тип классификации), либо по отраслевому (реальный тип классификации). При ведомственном типе классификации основой для подразделения расходов на группы служит признак их ведомственной принадлежности; прежде всего устанавливается, какому государственному органу отпускаются средства. Ведомственная группировка показывает размер сумм, за использование которых несёт ответственность каждое ведомство. Такая группировка даёт полную характеристику финансового хозяйства каждого ведомства, облегчает контроль над ним, придаёт бюджету оперативный, действенный и конкретный характер.

При отраслевом типе классификации основой группировки расходов служит признак их назначения на определённые отрасли хозяйства; здесь на первый план выдвигается вопрос, на какие государственные нужды отпускаются средства. Отраслевая группировка показывает финансовое значение отраслей хозяйства и выделяемые каждой из них бюджетные средства. Такая классификация обеспечивает связь бюджета с народнохозяйственным планом, составляемым, как известно, по отраслевому признаку.

При обсуждении вопроса об отпуске средств прежде всего ставится вопрос об их направлении; для руководства хозяйственной политикой и планирования необходимо знать, какие средства выделены на определённые отрасли хозяйства и нужды. С другой стороны для правильной и чёткой организации финансового хозяйства ведомств, а также в интересах контроля, необходимо выделять в бюджете размер средств, отпущенных в распоряжение и под ответственность каждого ведомства. Поэтому наши бюджетные классификации сочетают в себе оба признака группировки — отраслевой и ведомственный. Однако, ведущие принципы группировки в классификации по союзному и республиканским бюджетам, с одной стороны, и по местным бюджетам — с другой, различны. В союзном и республиканских бюджетах в основе клас-

сификации лежит отраслевой признак, в местных бюджетах — ведомственный.

Доходы и расходы в классификациях союзного, республиканских и местных бюджетов подразделяются на разделы, параграфы и статьи, а расходы местных бюджетов, кроме того, и на главы.

§ 2. Классификация расходов союзного, республиканских и местных бюджетов

Для удобства обозрения и анализа все расходы союзного и республиканских бюджетов объединяются в 11 отраслевых групп:

- I. Народное хозяйство.
- II. Социально-культурные мероприятия.
- III. Оборона.
- IV. Наркомвнудел.
- V. Суд и прокуратура.
- VI. Расходы на содержание органов государственного управления.
- VII. Расходы по займам.
- VIII. Резервные фонды.
- IX. Средства, передаваемые в республиканские и местные бюджеты.
- X. Расчёты с банками.
- XI. Возврат доходов и прочие расходы.

Наиболее крупным подразделением классификации являются разделы, имеющие общую нумерацию по бюджету в целом.

В расходной части союзного и республиканских бюджетов союзных республик разделы построены по смешанной ведомственно-отраслевой системе. Разделы по финансированию народного хозяйства подразделяются по ведомственному признаку, т. е. каждый раздел включает все расходы наркомата на определённую цель. В области финансирования социально-культурных мероприятий и управления разделы строятся по отраслевому принципу (просвещение, здравоохранение и др.), т. е. включают расходы всех ведомств на соответствующую отрасль. Таким образом, расходы каждого ведомства на финансирование народного хозяйства, культуры и управления распределяются по нескольким разделам. Например: группа I «Народное хозяйство», раздел 1 — «Наркомат угольной промышленности», раздел 2 — «Наркомат нефтяной промышленности», раздел 38 — «Наркомат путей сообщения» и т. д.; группа II «Социально-культурные мероприятия», раздел 59 «Просвещение», раздел 61 — «Здравоохранение» и т. д.; группа VI «Расходы на содержание органов государственного управления», раздел 72 — «Расходы на содержание органов государственного управления СССР и союзных республик» и пр.

В союзном и республиканских бюджетах разделы распадаются на параграфы, имеющие особую нумерацию в пределах каждого раздела. Параграф охватывает расходы по однотипным учреждениям, предприятиям и мероприятиям в данной отрасли хозяйства

(в разделе 59 — «Просвещение»: § 3 — школы всеобуча в городах, § 7 — детские дома, § 15 — библиотеки, § 22 — вузы и т. д.).

В местном бюджете разделы объединяют все расходы, относящиеся к определённому ведомству (отделу). Например, раздел 1 — отделы местной промышленности, раздел 17 — отделы народного образования и т. д. Кроме того, имеется ряд разделов, относящихся не к ведомствам, а к бюджету совета в целом (платежи по ссудам и займам, отчисления в фонды регулирования и др.).

Отраслевой разрез местных бюджетов предусмотрен в особых, вторичных подразделениях — главах. Чтобы объединить в каждом разделе местного бюджета все расходы данного отдела на определённую отрасль хозяйства, разделы расчленяются на 6 следующих глав:

глава 1 — расходы на финансирование народного хозяйства (в каждом разделе эта глава имеет особое название, соответствующее отрасли хозяйства);

глава 2 — расходы на просвещение;

глава 3 — расходы на здравоохранение и физическую культуру;

глава 4 — расходы на социальное обеспечение;

глава 5 — расходы на управление;

глава 6 — прочие расходы.

Главы делятся на параграфы, которые во всех главах объединяют расходы по однотипным учреждениям, предприятиям и мероприятиям. Параграфы в разделах имеют особую нумерацию и название, кроме главы 2 «Просвещение», в которой они повторяются под одним названием во всех разделах, где имеется эта глава.

Параграфы во всех бюджетах делятся на статьи, назначение которых — обеспечить целевое финансирование в предметном разрезе (зарботная плата, капитальные вложения, канцелярские и хозяйственные расходы и т. д.). Классификации расходов предусматривают по союзному, республиканским и местным бюджетам 15 общих статей для всех учреждений, состоящих на бюджете¹. Для учёта расходов на финансирование народного хозяйства по союзному и республиканским бюджетам, кроме того, установлено ещё 8 статей², общих для всех отраслей, и 9 дополнительных статей — для отдельных отраслей народного хозяйства. В бюд-

¹ Общие для всех учреждений статьи: ст. 1 «Зарботная плата»; ст. 2 «Начисления на зарботную плату»; ст. 3 «Канцелярские и хозяйственные расходы»; ст. 4 «Командировки и служебные разъезды»; ст. 5 «Научно-исследовательская работа и изобретательство»; ст. 6 «Учебные расходы и производственная практика учащихся»; ст. 7 «Приобретение книг для библиотек»; ст. 8 «Стипендия учащимся»; ст. 9 «Питание»; ст. 10 «Приобретение медикаментов и перевязочных средств»; ст. 11 «Приобретение и ремонт учебных пособий»; ст. 12 «Приобретение и ремонт оборудования и инвентаря»; ст. 13 «Капитальные вложения»; ст. 14 «Внелимитные затраты»; ст. 15 «Прочие расходы».

² Ст. 28 «Финансирование прироста собственных оборотных средств»; ст. 29 «Ассигнования на пополнение недостатка собственных оборотных средств»; ст. 30 «Государственная дотация»; ст. 31 «Операционные расходы»; ст. 31-а «Зарплата по операционным расходам»; ст. 32 «Прочие затраты»; ст. 33 «Премии-надбавки лесорубам»; ст. 34 «Прочие премии-надбавки».

жетах республиканских (АССР) и местных для этой цели установлены три специальные статьи¹. Детальный перечень расходов, включаемых в каждую статью, регламентируется особой инструкцией Наркомфина СССР.

Статьи бюджетной классификации представляют собой твёрдую стандартную сетку; имея единую порядковую нумерацию, они повторяются во всех параграфах под одинаковыми номерами и названиями. Если по какой-либо статье средства не отпускаются, то статья и её номер не указываются. Такой порядок позволяет установить общую сумму одноимённых расходов по всему бюджету в целом, по тому или иному разделу или главе.

Технически объединение расходов по предметно-целевому признаку производится при помощи следующей таблицы-«шахматки», где по горизонтали располагаются разделы, главы и параграфы, а по вертикали — статьи:

Разделы, главы и параграфы	Статья 1	Статья 2	Статья 3	И т. д.	Всего

Группировка расходов по этой схеме даёт сводные обобщающие данные по бюджету одновременно в двух разрезах — в ведомственном или отраслевом — и по видам расходов (для анализа бюджета, для планирования и пр.).

§ 3. Классификация доходов союзного, республиканских и местных бюджетов

Бюджетная классификация доходов союзного, республиканских и местных бюджетов имеет одинаковую систему подразделений: разделы, параграфы и статьи.

В союзном и республиканских бюджетах неналоговые платежи всех хозрасчётных предприятий объединены в одном разделе «Отчисления от прибылей», где параграфы использованы для выделения наркоматов и организаций, вносящих платежи.

Классификация налоговых доходов союзного и республиканских бюджетов содержит по важнейшему источнику доходов — налогу с оборота самостоятельный раздел, в котором параграфы служат для обозначения категорий плательщиков (наркоматов и ведомств), а статьи — для указания облагаемых отраслей промышленности.

Остальные налоги с предприятий и организаций, а также налоги с населения объединены в два раздела: «Подходный налог и другие налоги с предприятий и организаций» и «Налоги и сборы с населения», в которых параграфами обозначены виды налогов,

¹ Ст. 16 «Сельское школьное строительство»; ст. 17 «Финансирование собственных оборотных средств»; ст. 18 «Государственная дотация».

а статьями — категории плательщиков. Для прочих крупных видов бюджетных поступлений (государственные займы, доходы МТС, таможенные доходы и др.) выделены самостоятельные разделы.

Совершенно иначе применяются сметные подразделения доходов в классификации местных бюджетов. Неналоговые доходы поступают в местные бюджеты в зависимости от характера использования имущества и предприятий — в виде отчислений от прибыли, валовых доходов и арендной платы. В связи с этим наименование разделов по доходам присвоено каждой отрасли местного хозяйства, параграфы, как правило, применяются для выделения видов предприятий и имущества, а статьи — для видов поступлений. Например, раздел 13 «Коммунальные предприятия», § 7 «Водопровод», ст. 1 «Отчисления от прибылей»; раздел 10 «Сельское хозяйство», § 2 «Торфяные болота», ст. 3 «Арендная плата».

Государственные налоги и доходы в местных бюджетах объединены в два раздела: «Отчисления от государственных налогов и неналоговых доходов» и «Государственные налоги, сборы и пошлина, непосредственно зачисляемые в местный бюджет». Эта группировка вытекает из порядка передачи государственных налогов и доходов в местные бюджеты и характера их взаимоотношений с республиканскими бюджетами. Местным налогам отведён особый раздел. Каждому государственному и местному налогу и сбору присвоен особый параграф. Кроме того, выделены разделы для средств, передаваемых хозорганами, займов и дотаций из республиканского и местных фондов регулирования, остатков бюджетных средств и др.

Общая классификация расходов местных бюджетов, построенная по ведомственному и отраслевому признакам, для сельских бюджетов слишком громоздка. Сельские советы не имеют отделов, и по составу их расходов требуется лишь небольшая часть подразделений общей классификации местных бюджетов. Поэтому для сельских бюджетов Наркомфин СССР рекомендовал упрощённую классификацию. Она не имеет глав и содержит 9 разделов по отраслям хозяйства: «Сельское хозяйство», «Коммунальное хозяйство и коммунальные предприятия», «Торговля», «Просвещение», «Здравоохранение», «Социальное обеспечение», «Содержание сельсоветов», «Дорожное хозяйство» и «Отчисления в фонды регулирования». В разделах выделены лишь те параграфы общей классификации (с сохранением их нумерации), которые соответствуют имеющимся в сельском совете учреждениям и проводимым мероприятиям. Эта классификация установлена в качестве типовой. Указания о её изменениях и дополнениях, необходимых по местным условиям, даются сельским советам районными финансовыми отделами на основе общей классификации местных бюджетов (с соблюдением номеров и названия сметных подразделений). Районные финансовые отделы дают сельским советам указания также о том, какие статьи общей классификации должны применяться в сельских бюджетах.

ПЛАНИРОВАНИЕ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ ПО ХОЗРАСЧЕТНЫМ ОРГАНИЗАЦИЯМ

Глава пятая

ВЗАИМООТНОШЕНИЯ ХОЗРАСЧЕТНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ С БЮДЖЕТОМ

§ 1. Общие основы организации финансов хозрасчётных предприятий

Направление расходов государственного бюджета СССР по отдельным отраслям народного хозяйства и принципы их бюджетного финансирования находятся в непосредственной зависимости от организации управления предприятиями и учреждениями. Существует два метода финансирования: финансирование предприятий и организаций, состоящих на хозяйственном расчёте, и сметное финансирование учреждений и мероприятий, полностью состоящих на бюджете. Эти методы определяют и объекты финансирования, т. е. предметно-целевое направление бюджетных расходов.

Основным методом, с помощью которого социалистическое государство управляет своими предприятиями, является хозяйственный расчёт.

Хозяйственный расчёт обеспечивает оперативную самостоятельность, инициативу и материальную заинтересованность предприятия в выполнении плановых заданий, устанавливает посредством договоров, заключаемых на основе плана, взаимный контроль и материальную ответственность хозорганов за соблюдение плановой и договорной дисциплины. Вследствие этой ответственности выполнение заданий по количеству, качеству и ассортименту продукции систематически контролируется рублём другими хозяйственными организациями наряду с контролем со стороны органов, утверждающих план. Вместе с тем, благодаря материальной заинтересованности предприятия в выполнении планов, хозрасчёт является важнейшим рычагом в борьбе за социалистическое накопление и охрану социалистической собственности.

XVII партконференция подчеркнула, что проведение принципа хозрасчёта во всей хозяйственной работе является важнейшим стимулом для выявления имеющихся в нашем хозяйстве огромных и далеко ещё не использованных внутренних резервов, способствующих ускорению роста социалистического накопления, и тем самым

укрепляет материальную базу всего социалистического строительства.

Укрепление хозрасчёта, систематический контроль рублём помогают бороться против бесхозяйственности и обезлички, за повышение производительности труда, правильную организацию производства и обращения товаров, усиление социалистического накопления.

Оперативная самостоятельность и ответственность хозрасчётных организаций за реализацию плана требуют закрепления за этими организациями материальных и денежных средств, необходимых для выполнения плана.

Предоставленные предприятию средства делятся на основные и оборотные. Предприятие должно иметь основные средства (здания, оборудование, станки, машины, подсобные сооружения, транспорт, склады) до того, как приступит к выполнению производственной программы. Что же касается предметов труда (сырья, топлива, материалов и т. п.), то они требуются предприятию не одновременно в масштабе всей программы, а постепенно, по мере расходования запасов. Так как при продаже готовой продукции предприятие возмещает затраты на её производство, то для выполнения программы нет необходимости давать предприятию каждый раз новые средства. Средства, использованные предприятием на создание продукции, возвращаются к нему обратно при реализации этой продукции. Таким образом, эти средства оборачиваются в хозяйстве предприятия, изменяя свою форму — потребляются в производственном процессе, уходят в виде готовой продукции в сферу обращения и возвращаются в виде выручки от реализации продукции. Затем этот кругооборот средств повторяется вновь.

Финансовые ресурсы предприятия, предназначенные на приобретение необходимого для бесперебойного производства запаса предметов труда, носят название оборотных средств. Общий объём оборотных средств предприятия должен обеспечить непрерывность процесса их кругооборота. Запас предметов труда должен быть рассчитан как на длительность производственного процесса, так и на время, необходимое для реализации готовой продукции и возобновления запасов.

Потребность предприятия в оборотных средствах, в зависимости от режима их использования, бывает двух видов: потребность для обеспечения нормальной постоянной деятельности предприятия (запасы сырья, материалов, топлива и т. д.) и потребность, связанная с особыми временными условиями работы (в связи с сезонностью производства, заготовок сырья и топлива и сезонностью сбыта, когда приходится создавать временный запас сверх нормы).

Материальные запасы, определяемые производственной программой для нормальной деятельности предприятия, создаются на собственные оборотные средства, которыми каждый хозорган наделяется при его организации. Второй вид потребности в обо-

ротных средствах, поскольку она носит временный характер, покрывается исключительно заёмными средствами — краткосрочным банковским кредитом.

Правильный учёт потребности в оборотных средствах и их наличия имеет огромное значение для нормальной работы предприятий. Недостаток оборотных средств может поставить производственный процесс под угрозу срыва. Излишек их ослабляет заинтересованность предприятия в рациональном использовании материальных и финансовых ресурсов, борьбу за финансовые результаты работы, что в конечном счёте приводит к ослаблению хозрасчёта.

Предоставленные предприятиям основные фонды в процессе производства постепенно подвергаются износу. Их частичное восстановление достигается капитальным ремонтом. В результате капитального ремонта основным фондам возвращается их первоначальная производственная мощность.

От капитального ремонта следует отличать текущий ремонт, к которому относятся работы по предохранению зданий и оборудования от разрушения, по исправлению случайных повреждений, а также смена отдельных деталей оборудования, рассчитанных на более короткий срок эксплуатации, чем здания и основное оборудование. Текущий ремонт планируется по смете производства и входит в себестоимость выпускаемой продукции.

Процесс воспроизводства основных фондов в СССР не ограничивается простым возмещением изношенного имущества, а сопровождается расширенным воспроизводством, т. е. увеличением, наращиванием основных фондов страны. Оно осуществляется посредством нового строительства, расширения и реконструкции действующих предприятий.

Часть стоимости основных фондов, утрачиваемая в производственном процессе, восстанавливается из стоимости выпускаемого продукта при помощи амортизации. В калькуляцию себестоимости продукции включается определённый процент стоимости основных фондов в зависимости от срока их службы. По мере реализации продукции отчисления от стоимости основных фондов накапливаются и образуют так называемый амортизационный фонд.

Правильное определение размеров амортизационных отчислений весьма важно для осуществления хозяйственного расчёта. Заниженные отчисления, с одной стороны, не обеспечивают нормального восстановления основных фондов, а с другой — преуменьшают себестоимость продукции и преувеличивают прибыль. Наоборот, завышенные отчисления поднимают себестоимость и сокращают прибыль. Поэтому размер отчислений в амортизационные фонды устанавливается на основе норм, утверждённых правительством для отдельных отраслей хозяйства и видов основных фондов.

Система амортизации поощряет хозрасчётные организации бережно относиться к основным фондам, использовать их наиболее эффективно и повышать производительность труда. Амортизация

является составным элементом себестоимости всей выпущенной продукции; следовательно, чем больше количество продукции, тем меньше амортизации падает на единицу продукции, т. е. себестоимость её снизится и соответственно увеличится прибыль предприятия.

Наряду с восстановлением основных фондов амортизационные фонды используются и для финансирования нового строительства, так как амортизационные фонды по определённой отрасли хозяйства превышают её потребность в капитальном ремонте и замене изношенных частей основных фондов новыми. Это обуславливается непрерывным ростом производительности труда, улучшением использования основных фондов, широким применением рационализаторских мероприятий, удлиняющих срок службы этих фондов или увеличивающих выпуск продукции, произведённой за одинаковое время при помощи тех же основных фондов.

Правильное распределение амортизационных фондов между затратами на капитальный ремонт и замену изношенных частей основных фондов, с одной стороны, и на новое строительство — с другой, имеет крупнейшее народнохозяйственное значение.

Постановление СНК СССР от 8 января 1938 г. «Об использовании амортизационных отчислений и об улучшении ремонта в промышленных предприятиях» установило твёрдый порядок распределения сумм амортизации: для капитального ремонта в различных отраслях хозяйства предприятиям выделяется со строго целевым назначением от 40 до 65%¹.

Объём нового строительства и реконструкции предприятий устанавливается для всех отраслей хозяйства и предприятий народнохозяйственным планом; капитальный ремонт производится за счёт указанной части амортизационного фонда сверх годовой суммы капитальных вложений, утверждённых для предприятий или отрасли хозяйства.

Таким образом, каждое хозрасчётное предприятие, покрывая все затраты на производство выручкой от реализации продукции, обязано непрерывно восстанавливать и сохранять свои оборотные средства, накапливать амортизационные отчисления и восстанавливать износ основных фондов.

Финансовым результатом работы предприятия является его прибыль. Прибыль предприятия представляет собой разницу между стоимостью его продукции или услуг по установленным правительством ценам и коммерческой себестоимостью этой продукции или услуг вместе с налогом с оборота. Задания по накоплению прибыли определяются (при данных отпускных ценах и ставках налога с оборота) предусмотренным в плане уровнем себестоимости и ростом продукции. Фактический размер прибыли целиком зависит от качества работы предприятия. Если предприятие превысит плановую себестоимость продукции, то задание по прибыли не будет

¹ С. П. С. 1938 г. № 1, стр. 1.

выполнено; если же оно добьётся снижения себестоимости против планового уровня, то будет иметь сверхплановую прибыль.

Так как отпускные цены устанавливаются независимо от предприятия, то размер прибыли при данных ценах, ставках налога с оборота и количестве продукции целиком определяется её себестоимостью. Отсюда понятно, что снижение себестоимости имеет исключительное значение для роста прибылей. Поэтому для предприятий всех отраслей хозяйства по народнохозяйственному плану устанавливаются твёрдые задания по снижению себестоимости, выраженные в процентах к фактической себестоимости сравнимой продукции за прошлый год.

При хозяйственном расчёте непосредственно устанавливается прямая связь между выполнением количественных и качественных заданий плана и финансовым состоянием предприятия. Эта зависимость стимулирует заинтересованность предприятий в выполнении плана, их борьбу за эффективное использование средств и за социалистическую рентабельность.

Эта зависимость и заинтересованность создаются установленным законом порядком использования прибылей предприятий и их взаимоотношениями с бюджетом. Прибыль, как правило, остаётся в распоряжении предприятий и предназначается для намеченного планом увеличения оборотных средств и для капитальных затрат. Только излишек прибыли сверх этих вложений изымается в бюджет¹. Наоборот, в тех случаях, когда прибыли предприятий недостаточно для прироста оборотных средств и на капитальные вложения, недостающая сумма покрывается финансированием из бюджета. При этом размер финансирования устанавливается на основе плановой прибыли, а самое финансирование производится лишь в пределах плана. Поэтому невыполнение задания по накоплению прибыли вызывает напряжённое финансовое состояние предприятия.

Кроме финансирования прироста оборотных средств и капитальных затрат предприятий (если они не покрываются собственной прибылью), бюджет отпускает средства на операционные расходы хозорганов и в отдельных случаях государственные дотации предприятиям².

К операционным расходам хозяйственных организаций относятся затраты, не связанные с эксплуатационной деятельностью, не включаемые в сметы производства и калькуляцию себестоимости. Это в основном — расходы на мероприятия, финансируемые за счёт прибыли или особых ассигнований из бюджета (промышленное переселение, геологоразведочные работы, опытные мероприятия и пр.).

¹ Для контроля за выполнением заданий по снижению себестоимости и накоплению прибыли установлены минимальные отчисления от прибыли (10%), которые производятся даже, если она не покрывает плановых вложений в оборотные средства и капитальные затраты. С. З. С. 1931 г. № 57, стр. 367 «Положение об отчислении в доход государства прибылей государственных предприятий».

² С. З. С. 1932 г. № 33, стр. 126 «О целевом финансировании промышленности по государственному бюджету».

Государственная дотация предоставляется отдельным предприятиям, чтобы предотвратить уменьшение их оборотных средств из-за плановых убытков и тем укрепить их финансовое хозяйство. Это относится к тем случаям, когда плановая себестоимость продукции устанавливается для отдельных предприятий выше отпускных цен, в связи с чем в процессе реализации своей продукции они не могут полностью восстановить производственные затраты; этот разрыв и покрывается государственной дотацией. Повышение же для таких предприятий отпускных цен, соответственно себестоимости, нарушило бы принцип единства государственных цен и не способствовало бы заинтересованности предприятий в снижении себестоимости.

Бюджет финансирует также расходы хозяйственных организаций на содержание социально-культурных учреждений (учебных заведений, научно-исследовательских учреждений, детских садов и пр.), мероприятия для подготовки массовых кадров, а также расходы на административно-управленческий аппарат хозяйственных наркоматов и отделов исполкомов.

Взаимоотношения хозрасчётных организаций с бюджетом строятся на основе их балансов доходов и расходов (финансовых планов), составленных в соответствии с показателями планов производства, реализации товаров и капитального строительства. Балансы доходов и расходов хозрасчётных предприятий объединяются в отраслевые балансы, составляемые по ведомственному признаку (по наркоматам).

§ 2. Оборотные средства хозяйственных организаций

Наделение хозяйственных организаций собственными оборотными средствами было произведено постановлением Совета Труда и Обороны от 23 июля 1931 г. «Об оборотных средствах государственных объединений, трестов и других хозяйственных организаций»¹. Этим постановлением размеры собственных оборотных средств хозяйственных организаций были приведены в соответствие с потребностью в средствах для накопления минимальных запасов сырья, производственных и вспомогательных материалов, топлива, полуфабрикатов, незавершённого производства, готовых изделий и товаров, а также для вложений в расходы будущих лет, необходимых для выполнения производственной, торговой или эксплуатационной программы предприятий².

Постановление СТО предусмотрело принцип нормирования оборотных средств хозорганов на уровне минимума средств, необходимых на перечисленные выше нужды для обеспечения непрерывности производственных процессов. Этот минимум средств,

¹ С. З. С. 1931 г. № 46, ст. 316.

² Действующее законодательство по соображениям практической целесообразности относит к собственным оборотным средствам также малоценный инвентарь и оборудование, если каждый предмет стоит менее 200 руб. или срок его службы менее года.

называемый нормативом оборотных средств, передаётся хозоргану, который несёт полную ответственность за наиболее эффективное их использование, сохранение и восстановление.

С целью ускорить оборачиваемость оборотных средств машиностроительных предприятий и усилить контроль Госбанка в этой области, с 1939 г. потребность этих предприятий в финансовых ресурсах для создания минимальных запасов незавершённого производства и полуфабрикатов на 20%, а готовых изделий — на 50% покрывается не собственными оборотными средствами, а банковским кредитом.

Главки, тресты и другие хозяйственные организации наделяются собственными оборотными средствами с тем, что они обязаны распределить эти средства между входящими в их состав хозрасчётными предприятиями и организациями.

Наркоматам, главкам и трестам предоставлено право оставлять в своём распоряжении нераспределённый резерв в пределах 10% собственных оборотных средств, выделенных предприятиям, а также перераспределять оборотные средства соответственно между главками, трестами и предприятиями во время утверждения годовых промфинпланов и в течение года при наличии излишка этих средств у одних хозорганов и недостатка у других.

Норматив оборотных средств выражается в днях: по каждому виду материальных ценностей устанавливается количество дней их минимально необходимого запаса. Потребность в отдельных видах этих ценностей на весь планируемый период и на один день определяется на основе производственной программы по смете производства. При умножении дневной потребности на количество установленного запаса в днях получается норматив в натуральном выражении. Пересчёт натуральных нормативов по планово-заготовительным ценам даёт ценностное выражение нормативов, а их суммирование — общий размер собственных оборотных средств, необходимых для выполнения программы производства.

Нормативы оборотных средств дифференцируются по отраслям хозяйства и предприятиям применительно к особым условиям их работы. Потребность каждого хозоргана в оборотных средствах определяется длительностью производственного процесса, нормами расходования сырья, материалов и топлива, организацией снабжения и сбыта. Чем меньше времени занимает производственный процесс, чем экономнее расходуются материалы на единицу продукции и быстрее осуществляются снабжение и реализация продукции, тем меньше оборотных средств необходимо хозоргану.

Средняя длительность прохождения оборотных средств через все стадии их кругооборота называется временем оборачиваемости, а количество оборотов за данный период — скоростью оборота или коэффициентом оборачиваемости. Он определяется соотношением стоимости выпускаемой продукции по смете производства и средств, находящихся в обороте. Например, при годовой стоимости выпускаемой продукции в 600 тыс. руб. и оборотных сред-

ствах в сумме 60 тыс. руб., коэффициент оборачиваемости составит 10, а средняя оборачиваемость оборотных средств — 36 дней.

При повышении коэффициента оборачиваемости длительность однократного оборота уменьшается, и, следовательно, ускоряется кругооборот средств. При данной производственной программе скорость продвижения оборотных средств хозяйства через стадии снабжения, производства и сбыта непосредственно отражается на объёме оборотных средств, необходимых для выполнения программы; ускорение оборачиваемости сокращает потребность в оборотных средствах.

Поэтому указанное выше постановление СТО поставило перед всеми хозорганами задачу максимального ускорения оборачиваемости собственных оборотных средств, которое имеет крупное народнохозяйственное значение.

Ускорение оборачиваемости позволяет прежде всего увеличить производственную программу при тех же собственных оборотных средствах. Например, предприятие при 5 млн. руб. оборотных средств выполняет программу в 50 млн. руб., т. е. коэффициент оборачиваемости средств составляет 10, а весь их кругооборот — 36 дней. При увеличении программы на 20%, т. е. до 60 млн. руб., можно вместо увеличения оборотных средств (на 1 млн. руб.) повысить коэффициент их оборачиваемости с 10 до 12 и тем сократить кругооборот средств на 6 дней.

При неизменной программе ускорение оборачиваемости высвобождает часть оборотных средств и даёт возможность изъять их излишек у данного предприятия и передать его другим предприятиям, испытывающим недостаток этих средств, или внести в бюджет. В приведённом примере при сохранении программы в 50 млн. руб. и повышении коэффициента оборачиваемости с 10 до 12 однократный оборот составит 4 167 тыс. руб., т. е. образуется излишек оборотных средств в 833 тыс. руб.

Ускорение оборачиваемости обусловлено прежде всего сокращением длительности производственного процесса путём перехода от индивидуального производства к массовому, серийному и поточному, путём рационализации производства, повышения производительности труда, улучшения внутривозовского транспорта и т. п.

На оборачиваемость средств непосредственно влияет также организация снабжения и сбыта. Одним из факторов, определяющих размер необходимых производственных запасов, являются регулярность товарных поставок и интервалы между ними. Чем чаще предусмотрены в договоре со снабжающей организацией поставки, тем меньше запасов и, следовательно, оборотных средств требуется предприятию. Поэтому пути для ускорения оборачиваемости оборотных средств в области организации снабжения лежат в установлении более частых сроков поставки и тесно связаны с договорами со снабжающими организациями. При этом, однако, следует иметь в виду, что вопрос об интервалах между поставками может решаться только при соблюдении наиболее целесообразных и экономных транспортных условий. (поставка товаров

объёмом меньше вагона перегружает и удорожает транспорт) и необходимого предприятию ассортимента в составе каждой партии.

От организации сбыта продукции непосредственно зависит размер той части оборотных средств, которая вложена в остатки готовой продукции, лежащие на складе. Здесь возможности ускорения оборачиваемости заключаются в сокращении времени, необходимого для сортировки изделий в обусловленном договором ассортименте, для их упаковки и доставки на станцию железной дороги или пристань, для оформления всех расчётов по отгруженным товарам (выписка счетов, получение ссуды в Госбанке под отгруженные товары до оплаты их покупателем).

Фактором, влияющим на ускорение оборачиваемости оборотных средств, является также мобилизация внутренних ресурсов хозоргана: с её помощью в оборот вовлекаются ресурсы, которые находятся в имущественном состоянии и не используются в производственном обороте. Сюда относятся мероприятия по сокращению излишних запасов материальных ценностей, реализации ненужных предприятию запасов (в связи с изменением условий производства или ассортимента) и урегулированию расчётных отношений с другими хозорганами (ликвидация дебиторской задолженности и пр.).

Выше было указано, что одним из элементов, определяющих потребность предприятия в собственных оборотных средствах, являются нормы расходования сырья, материалов и топлива на единицу продукции. Поэтому уменьшение норм в результате экономного расходования и улучшения качества сырья и материалов (их комплектность, размеры, устраняющие необходимость предварительной доработки, и пр.) непосредственно влечёт за собой сокращение потребности в оборотных средствах. Большое значение имеет также максимальное использование отходов производства, решительное устранение брака, повышающего затраты сырья, материалов, топлива и пр.

При строительстве предприятий в таких отраслях хозяйства, которые вновь создаются в стране, они наделяются собственными оборотными средствами из соответствующего бюджета в зависимости от их подчинённости. Оборотные средства новых предприятий в уже имеющихся отраслях хозяйства формируются прежде всего за счёт прибылей данной отрасли, а при их недостатке — за счёт соответствующего бюджета.

Пополнение собственных оборотных средств действующих предприятий, связанное с ростом производственных программ, осуществляется прежде всего путём перераспределения оборотных средств трестом, главком или наркоматом между отдельными предприятиями при наличии излишка оборотных средств у некоторых предприятий. Если же такой возможности нет или она использована, то на эту цель обращается прибыль прежде всего данного предприятия, а затем последовательно объединения в целом (треста, главка, наркомата). Вообще прибыль хозорганов направляется в первую очередь на пополнение их оборотных средств. Лишь

после исчерпания указанных источников недостающая сумма отпускается из бюджета¹.

От прироста оборотных средств, обусловленного развитием деятельности предприятия, следует отличать пополнение недостатка оборотных средств, вызванного убытком, уменьшающим собственные оборотные средства предприятия. Такое пополнение производится из бюджета только по постановлениям правительства и решениям исполкомов в целях строгого контроля за осуществлением мер против проедания государственных средств.

§ 3. Капитальные вложения

Объем капитального строительства определяется потребностью в новых и в реконструкции существующих предприятий для выполнения установленных правительством производственных программ. План капитальных работ составляется Госпланом СССР и утверждается Совнаркомом СССР в составе народнохозяйственного плана с распределением в области союзного хозяйства между наркоматами, а в области республиканского и местного хозяйства — между союзными республиками.

В план входят все виды капитальных работ на предстоящий год (строительные работы, монтаж оборудования, проектно-изыскательские, геологоразведочные и геодезические работы и др.).

Ни одна стройка не может осуществляться, если она не включена в план строительства на данный год, утверждённый правительством; внеплановое строительство является антигосударственным актом, подрывающим основы планового хозяйства².

Установленный народнохозяйственным планом общий объем капитальных работ распределяется каждым наркоматом по объектам, которые включаются поименно в так называемые титульные списки с указанием места строительства, проектной мощности, начала и окончания строительства, сметной стоимости и размера капиталовложений на планируемый год.

Все стройки делятся на сверхлимитные и нижелимитные. В основу этого деления положено экономическое значение объекта строительства для отрасли хозяйства (влияние на размер основных фондов и производства) и необходимость обеспечить непосредственное наблюдение правительства за наиболее важным с народнохозяйственной точки зрения строительством.

Сверхлимитными считаются стройки, сметная стоимость которых превышает лимит, определяемый законом дифференцированно для отдельных отраслей хозяйства: для чёрной металлургии — не менее 5 млн. руб., машиностроительной и электротехнической промышленности — не менее 3 млн. руб. и т. д.³.

К нижелимитным относятся все остальные стройки.

¹ С. З. С. 1932 г. № 73, ст. 447.

² С. З. С. 1934 г. № 45, ст. 354.

³ С. З. С. 1934 г. № 54, ст. 414.

Титульные списки сверхлимитныхстроек утверждаются Совнаркомом СССР, независимо от того, в чьём ведении находится данное строительство — союзных, республиканских или местных органов. Порядок утверждения титульных списков нижелимитныхстроек союзного подчинения устанавливается народными комиссарами СССР.

Что касается строительных объектов республиканского и местного подчинения, сметная стоимость которых ниже лимитов, определённых союзным законодательством, то совнаркомы союзных республик устанавливают переченьстроек, включаемых в утверждаемые ими титульные списки, и порядок утверждения титульных списков остальныхстроек.

По законодательству РСФСР в титульные списки, утверждаемые Совнаркомом РСФСР, вносятся стройки при стоимости от 250 тыс. руб. до 3 млн. руб. (по разным отраслям хозяйства) независимо от подчинения их республиканским или местным органам. Порядок утверждения титульных списков нижелимитныхстроек республиканского подчинения определяется народными комиссарами, а местного подчинения — совнаркомом АССР, краевыми и областными исполкомами, причём титульные списки местныхстроек проходят по планам капитальных работ наркоматов¹.

Для бесперебойного выполнения плана строительства и гибкости в использовании средств народным комиссарам и главным управлениям наркоматов предоставлено право оставлять в своём распоряжении нераспределённый резерв — до 3% общей суммы капитальных вложений. Резерв создаётся из бюджетных ассигнований и накоплений хозорганов пропорционально их участию в общем объёме финансирования капитальных вложений.

В соответствии с вновь возникающими потребностями народные комиссары СССР вправе перераспределять капиталовложения между союзными сверхлимитнымистройками, однако при условии, что уменьшение ассигнований каждой стройке не превысит 3% (в военное время — 10%). Право такого перераспределения средств между республиканскими и местными сверхлимитнымистройками предоставлено СНК союзных республик, областным (краевым) исполкомам в пределах 3% ассигнований².

Все стройки, включаемые в титульные списки, должны иметь утверждённые технические проекты и сметы. Постановление Совнаркома СССР от 3 сентября 1934 г. воспрещает государственным учреждениям и хозорганам производить строительные и монтажные работы по объектам, не имеющим утверждённых проектов и смет, а банкам — финансировать такие стройки³.

Основой проекта служит проектное задание, составляемое с целью установить техническую возможность и экономическую целесообразность строительства в данном месте и в намеченный срок,

¹ С. У. 1937 г. № 3, ст. 13.

² С. З. С. 1932 г. № 33, ст. 196; 1936 г. № 11, стр. 96.

³ С. З. С. 1934 г. № 45, ст. 354 «О прекращении беспроектного и бессметного строительства».

обеспечить правильный выбор площадки и источников снабжения стройки основным сырьём, водой и энергией.

После утверждения народным комиссаром проектного задания разрабатывается технический проект, в котором разрешаются основные технические вопросы, устанавливаются технико-экономические показатели и стоимость строительства. Технический проект должен содержать все чертежи, расчёты и обоснования планировки будущего предприятия, строительства зданий, сооружений и транспортных путей, энергетики и водоснабжения, программы производства всего предприятия и отдельных цехов, технологического процесса, количества оборудования, сырья, полуфабрикатов, топлива и готовой продукции, количества рабочих кадров, калькуляции себестоимости основной продукции и необходимых предприятию оборотных средств.

К техническому проекту прилагается генеральная смета всех расходов на строительство, а также сметы на отдельные объекты и виды работ; сметы составляются по нормам и расценкам, предусмотренным в издаваемых наркоматами сметных справочниках и прейскурантах на материалы и оборудование.

Генеральная смета, включающая все расходы на строительство (начиная с подготовительных работ и кончая пуском предприятия в эксплуатацию), состоит из трёх частей: расходы на проектирование и осуществление строительства; расходы на содержание дирекции стройки и подготовку эксплуатационных кадров; расходы на временные здания и сооружения, возводимые для обслуживания строительства, а также на приобретение строительных механизмов, транспортных средств, строительного инвентаря и имущества; за итогом генеральной сметы указывается часть этих расходов, подлежащая возврату после окончания строительства.

Технические проекты и сметы наиболее важных сверхлимитных строек утверждаются народными комиссарами, остальных — начальниками главных управлений наркоматов, а нижелимитных строек — начальниками главных управлений или по их поручению управляющими трестами и директорами заводов¹.

Проекты и сметы строек республиканского и местного подчинения утверждаются в порядке, устанавливаемом совнаркомом союзных республик. В РСФСР по особо важным объектам республиканского подчинения они утверждаются Совнаркомом, по остальным — народными комиссарами или руководителями центральных учреждений, по стройкам местного подчинения — совнаркомом АССР, областными (краевыми) исполкомами².

Стройка осуществляется либо подрядным способом — специальными организациями, либо хозяйственным способом, т. е. непосредственно предприятием.

По постановлению СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 11 февраля

¹ С. П. С. 1938 г. № 9, ст. 58 «Об улучшении проектного и сметного дела и об упорядочении финансирования строительства».

² С. У. РСФСР 1936 г., № 20, ст. 134.

1936 г. «Об улучшении строительного дела и об удешевлении строительства» основным способом является подрядный, так как он наилучшим образом обеспечивает создание и дальнейший рост крупной строительной индустрии, опирающейся на передовую технику и постоянные строительные кадры¹.

Подрядное строительство осуществляется специальными хозрасчётными предприятиями — трестами и конторами, располагающими строительными механизмами и постоянными квалифицированными кадрами, что способствует повышению производительности труда и развитию стахановского движения. Эти предприятия могут гибко использовать свои ресурсы при строительстве нескольких объектов и строить дешевле, быстрее и лучше.

Подрядное строительство производится по договору между организацией, в план которой включена стройка (заказчиком), и организацией, осуществляющей строительство (подрядчиком). На каждой строительной площадке должен быть отвечающий за весь объём работ генеральный подрядчик, выполняющий общестроительные работы, который может привлекать к выполнению специальных работ специализированные строительные и монтажные организации.

Хозяйственный способ — относительно более дорогой и менее эффективный, так как он требует привлечения кадров, создания подсобных предприятий и приобретения механизмов, которые после окончания стройки уже не могут быть использованы хозорганом. Тем не менее этот способ имеет значительное распространение при мелких строительных работах и перегруженности подрядных строительного-монтажных организаций заказами.

Для укрепления финансовой базы подрядных организаций они наделяются собственными оборотными средствами на покрытие текущих расходов до расчёта с заказчиками за выполненные и сданные работы. При строительстве хозяйственным способом в предприятии, которое строит, создаётся особый отдел капитального строительства, состоящий на хозяйственном расчёте и имеющий самостоятельный баланс.

И при хозяйственном и при подрядном способе на хозрасчёт переводятся все части строительства: отдельные строительные участки, транспорт, заготовительно-складское хозяйство, подсобные, вспомогательные и побочные предприятия. Все расчёты между начальником строительства и отдельными частями строительства осуществляются на основе производственных калькуляций на отдельные работы, составленных в пределах сметы к техническому проекту.

Постановление СНК СССР от 29 февраля 1937 г. установило для строительства промышленных наркоматов и НКПС предельный размер накладных расходов — 21 % стоимости строительных работ².

¹ С. З. С. 1936 г. № 9, ст. 70.

² С. З. С. 1937 г. № 29, ст. 119.

Источниками финансирования капитального строительства являются, как указано выше, в первую очередь амортизационные отчисления (за исключением предназначенных для капитального ремонта), затем мобилизация внутренних ресурсов строительства, прибыль предприятия, остающаяся после обеспечения прироста его оборотных средств, и, наконец, ассигнования из бюджета. Все эти средства сосредотачиваются в специальных банках долгосрочных вложений, которые осуществляют финансирование строительства и контроль за расходованием средств (см. ниже гл. 23, § 5).

Чтобы облегчить мелкие строительные и ремонтные работы, а также приобретение мелкого оборудования и инвентаря, Совнарком СССР в постановлении от 19 сентября 1935 г. разрешил государственным учреждениям и предприятиям, кооперативным и другим общественным организациям производить ряд затрат на строительство вне планов капитальных работ¹. Внелимитные затраты допускаются при условии, что они производятся из средств, предусмотренных в финансовых планах хозорганов и учреждений, сверхплановых накоплений и внутренних ресурсов, дают немедленный хозяйственный эффект и не превышают максимального размера, установленного для каждого вида внелимитных капитальных вложений.

Учреждения и организации, производящие внелимитные затраты, должны иметь утверждённую смету и соблюдать установленные цены на стройматериалы, оборудование и автогужевые перевозки.

К внелимитным отнесены затраты:

1) на приобретение для действующих предприятий и учреждений оборудования, аппаратуры и инвентаря до 200 руб. за единицу;

2) на ремонт и мелкие устройства, включая замену или обновление оборудования на промышленных предприятиях при сметной стоимости этих работ не более 5 000 руб. на предприятие и при выполнении работ в течение года;

3) на капитальный ремонт промышленного жилого фонда в размере не свыше половины соответствующих амортизационных отчислений;

4) на строительство или приобретение оборудования и инвентаря за счёт прибыли утильцехов от производства предметов широкого потребления;

5) на жилищно-бытовое строительство, приобретение инвентаря и оборудования для детских садов, яслей, рабочих столовых и общежитий за счёт премий, присуждаемых на основании итогов всесоюзного социалистического соревнования;

6) на восстановление имущества, погибшего от стихийных бедствий: застрахованного — в размере страхового вознаграждения, незастрахованного — в пределах его восстановительной стоимости, но не свыше 100 тыс. руб.;

¹ С. З. С. 1937 г. № 49, ст. 417 «О затратах по строительству, производимому вне планов капитальных работ».

7) на приобретение для действующих предприятий и учреждений мелкого инвентаря, мебели, канцелярского оборудования в пределах утверждённых смет;

8) на типовое проектирование;

9) на переустройство помещений, оборудование, инвентарь и инструменты для предприятий торгово-снабженческих, заготовительных и общественного питания — не свыше 5 тыс. руб. в год (в Москве, Ленинграде и Киеве — 10 тыс. руб.);

10) расходы предприятий дорожного хозяйства на мелкие сооружения и устройства в сумме 5 тыс. руб. на предприятие;

11) на строительство киосков, ларьков, буфетов и приобретение передвижного оборудования для сезонной торговли в сумме до 2 тыс. руб. на единицу (в Москве, Ленинграде и Киеве — 5 тыс. руб.);

12) на капитальный ремонт жилого фонда советов, а также больниц, школ, санаториев, домов отдыха, домов инвалидов, на домовые приспособления — отводы от действующих водопроводов и канализации к домам, школам и больницам, присоединение абонентов телефонной и радиотрансляционной сети;

13) на формирование стада и приобретение продуктивного и рабочего скота взамен погибшего;

14) расходы горсоветов, комхозов и предприятий на съёмку, планировку и озеленение городов, устройство простых колодцев, упрощённых мостовых, рытьё сточных канав и другие простейшие мелиоративные работы;

15) затраты на коммунальное и культурно-бытовое строительство в районных центрах и рабочих посёлках по работам, полностью заканчиваемым в течение года, до 25 тыс. руб. на районный центр или рабочий посёлок; в отдельных случаях по постановлению СНК союзных республик, не имеющих областного деления, и решению областных (краевых) исполкомов — до 50 тыс. руб. в пределах соответствующих ассигнований для республики, области или края.

Для организации предприятий по производству товаров широкого потребления и продовольствия из местного сырья, строительных материалов и топлива по постановлению СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 7 января 1941 г. совнаркомам автономных республик, областным и краевым исполкомам разрешено производить сверх установленных лимитов расходы на строительство и организацию предприятий местной промышленности до 200 тыс. руб., городским и районным исполкомам — до 50 тыс. руб., а совнаркомам союзных республик — до 500 тыс. руб. на предприятие¹.

Эти расходы покрываются за счёт перевыполнения бюджета в доходной части, установленной по отчёту за квартал экономии по расходной части (кроме ассигнований на народное образование

¹ С. П. С. 1941 г. № 3. ст. 40 «О мероприятиях по увеличению производства товаров широкого потребления и продовольствия из местного сырья».

и здравоохранение), а также за счёт накоплений местной промышленности.

К внелимитным относятся также затраты на строительство ветеринарных лечебниц, амбулаторий, изоляторов, пожарных сараев и на приобретение пожарного оборудования, осуществляемые за счёт процентных отчислений от страховых платежей, и др.

Для обеспечения контроля за внелимитными затратами их разрешено производить при стоимости стройки до 100 тыс. руб. — по распоряжению директора предприятия, от 100 до 500 тыс. руб. (а по тяжёлой промышленности — свыше 1 млн. руб.) — с разрешения народного комиссара с последующим сообщением Совету Народных Комиссаров СССР или союзной республики по принадлежности¹.

Все средства, предназначенные для внелимитных капитальных вложений, должны храниться: в Государственном банке (на расчётном счёте предприятия), если сметная стоимость стройки не превышает 100 тыс. руб., и в специальном банке долгосрочных вложений — в остальных случаях. Банки выдают средства на внелимитные затраты и осуществляют контроль за расходованием этих средств на общих основаниях, установленных для финансирования капитального строительства.

Капитальный ремонт производится вне планов капитальных работ из предназначенных для этого амортизационных отчислений. Они оставляются как целевой фонд в распоряжении директора предприятия и вносятся на особый счёт хозоргана по капитальному ремонту в Госбанке, который осуществляет предварительный и последующий контроль за расходованием этих средств.

ЛИТЕРАТУРА

Проф. З. В. Атлас, Хозяйственный расчёт и его роль в условиях Отечественной войны, Госполитиздат, 1944 г.

С. Рубинштейн, Оборотные средства, 3-е издание, Госфиниздат, 1938 г.

Авторский коллектив под руководством В. М. Бузырева, «Финансирование и кредитование капитальных вложений», Госфиниздат, 1941 г.

¹ С. З. С. 1936 г., № 28, ст. 104.

Глава шестая

БАЛАНС ДОХОДОВ И РАСХОДОВ ПРОМЫШЛЕННОСТИ

§ 1. Значение баланса доходов и расходов и его структура

Финансовое планирование является неразрывной частью народнохозяйственного планирования. Наряду с производственным планом каждое промышленное предприятие составляет финансовый план, который объединяет и увязывает между собой доходы предприятия и его расходы на текущие производственные нужды, капитальные вложения, увеличение оборотных средств и другие затраты.

Планирование финансов промышленных предприятий имеет своей задачей определить выручку от реализации продукции в предстоящем году или квартале, затраты на производство этой продукции и прибыль, а также вложения в основные и оборотные фонды, необходимые для расширения производства. В процессе этого планирования устанавливаются взаимоотношения предприятия с основным финансовым планом СССР — государственным бюджетом.

Финансовый план предприятия составляется на основе производственной программы, задания по себестоимости и других экономических показателей. Однако он представляет собой не только финансовое оформление производственного плана. При составлении финансового плана осуществляется проверка качественных показателей деятельности предприятия (снижение себестоимости продукции или услуг и т. п.); сам финансовый план строится в расчёте на экономное и наиболее эффективное использование государственных средств, на выявление скрытых резервов и максимальную мобилизацию внутренних ресурсов предприятия.

Будучи синтезом всех качественных и количественных показателей производственного плана, финансовый план должен служить руководящим документом для предприятия (главка, наркомата) в его повседневной работе.

С помощью финансовых планов государство контролирует производственную и финансовую деятельность хозяйственных организаций. Устанавливая размер оборотных средств, их оборачиваемость и задания по рентабельности, финансовый план способствует наиболее рациональному использованию материальных ресурсов, сокращению непроизводительных расходов, ликвидации

бесхозяйственности, выявлению всех внутренних ресурсов предприятий и отраслей хозяйства. Финансовый план играет очень важную роль в укреплении хозрасчёта и плановой дисциплины, в борьбе за социалистическую рентабельность и режим экономии.

Финансовый план составляется на год и на каждый квартал. Основой квартального финансового плана служат показатели производственного плана на тот же квартал (производственная программа, задание по себестоимости продукции, по труду, размер капитальных работ и т. п.). Квартальные финансовые планы составляются по тем же методам и формам, как и годовые.

Назначение квартальных финансовых планов — обеспечить выполнение годового плана. Они отражают меняющиеся условия выполнения программы производства, капиталовложений и т. д. Квартальные финансовые планы полностью увязываются с квартальными бюджетами.

Составление финансовых планов обязательно для всех хозяйственных наркоматов, их главных управлений и предприятий. Проекты планов предприятий представляются главным управлениям, проекты главных управлений и автономных предприятий — наркоматам. Наркоматы союзного значения представляют сводные финансовые планы в Наркомфин СССР, наркоматы республиканского значения — в наркомфины союзных республик. Отделы исполкомов представляют финансовые планы по местному хозяйству в областные, городские и районные финансовые отделы. Одновременно финансовые планы направляются в Госплан СССР или плановые комиссии союзных и автономных республик, краёв, областей и районов — по принадлежности.

Сроки представления годовых и квартальных финансовых планов устанавливаются, в зависимости от подчинённости хозяйства, Совнаркомом СССР, совнаркомы союзных и автономных республик и местными исполкомами или по их поручению — соответствующим наркомфином или финансовым отделом.

Финансовые органы тщательно проверяют и анализируют все статьи представленных наркоматами и отделами исполкомов финансовых планов и в необходимых случаях вносят в них свои поправки.

Обязательным условием успешной работы по планированию и текущему финансированию является глубокое знание финансовыми органами экономики и финансов отраслей хозяйства и предприятий. Поэтому финансовые органы, с одной стороны, тщательно анализируют годовые и периодические отчёты и планы наркоматов, отделов исполкомов и хозорганов, а с другой — систематически изучают хозяйство на местах для наиболее полного выявления его резервов.

В настоящее время финансовые планы хозяйственных организаций составляются по форме баланса доходов и расходов, утверждённой Экономическим Советом при СНК СССР 22 июля 1939 г.

Как видно из таблицы (см. стр. 80 и 81), баланс доходов и расходов состоит из трёх частей: доходы, расходы и взаимоотношения с бюджетом.

БА Л А Н С

доходов и расходов промышленного наркомата

		Млн. руб.
Доходы		
1. Выручка от реализации продукции промпредприятий		3 023,91
В том числе:		
а) прибыль		123,91
б) налог с оборота		300,00
2. Доходы снабженческих и сбытовых организаций		23,91
В том числе прибыль		4,41
3. Выручка от реализации товаров в розничной сети и предприятиях общественного питания ОРС'ов		136,00
В том числе:		
а) прибыль		10,00
б) налог с оборота		6,00
4. Доходы жилищно-коммунального хозяйства		14,00
5. Прибыль подрядных строительно-монтажных организаций		4,66
6. Прибыль по капитальным работам, производимым хозяйственным способом		8,15
7. Прирост минимального остатка начисленной заработной платы и соцстрахования		2,50
8. Прирост прочих устойчивых пассивов		3,00
9. Выручка от реализации выбывшего имущества		2,60
10. Средства родителей на содержание детских садов		4,50
11. Доходы подсобных предприятий учебных и научно-исследовательских учреждений		2,50
12. Поступления по договорам на научно-исследовательские работы от других наркоматов		5,80
13. Излишки собственных оборотных средств на начало года		8,00
В с е г о доходов		3 239,53
В том числе:		
а) прибыль		151,13
б) налог с оборота		303,00
Превышение расходов над доходами		206,27
Р а с х о д ы		
1. Затраты промпредприятий на производство (включая коммерческие расходы)		2 778,00
В том числе:		
а) сырьё и основные материалы		1 300,00
б) вспомогательные материалы		170,00
в) топливо		85,00
г) электроэнергия		30,00
д) заработная плата		1 000,00
Из общей суммы затрат на производство относится на реализруемую продукцию		2 600,00
2. Убытки по дрово-лесозаготовкам		12,00
3. Издержки обращения сбытовых и снабженческих организаций		19,50
4. Затраты ОРС'ов на реализуемые товары		120,00
5. Прирост собственных оборотных средств		114,00

	М лн. руб.
В том числе:	
а) по промпредприятиям	53,00
б) по ОРС'ам	8,00
в) по сбытовым и снабженческим организациям	3,00
г) по строительным организациям	5,00
6. Расходы по выплате премий-надбавок лесорубам	2,10
7. Капитальные работы	547,00
8. Мобилизация внутренних ресурсов в капитальном строительстве	— 18,94
9. Капитальный ремонт	40,00
10. Внелимитные капиталыные затраты	4,00
11. Затраты жилищно-коммунального хозяйства	14,00
12. Расходы на изобретательство	5,00
13. Расходы на подготовку кадров	21,86
14. Расходы на научно-исследовательские учреждения и мероприятия	24,00
15. Расходы на содержание детских садов	15,00
16. Административно-управленческие расходы наркомата	17,78
В с е г о расходов	3 537,30
Из общей суммы расходов покрываются распределяемыми внутри наркомата доходами:	
а) капитальные работы, финансируемые за счёт амортизации	30,00
б) капитальный ремонт в сумме амортизационных отчислений	40,00
в) расходы на подготовку рабочих кадров	5,00
г) расходы на научно-исследовательскую работу, относимые на себестоимость продукции	16,50
В с е г о расходов за вычетом затрат, покрываемых перераспределяемыми внутри наркомата суммами	3 445,80
В з а и м о о т н о ш е н и я с б ю д ж е т о м	
I. Платежи в бюджет	
1. Налог с оборота	306,00
2. Отчисления от прибылей	44,30
3. Изъятие излишка оборотных средств	8,00
И т о г о платежей в бюджет	358,30
Превышение ассигнований из бюджета над платежами в бюджет	206,27
II. Ассигнования из бюджета	
1. На прирост собственных оборотных средств	30,00
2. Государственная дотация	12,00
3. На расходы по выплате премий-надбавок лесорубам	2,10
4. На расходы по изобретательству	5,00
5. На капитальное строительство	471,13
6. На просвещение	26,56
7. На административно-управленческие расходы наркомата	17,78
И т о г о ассигнований из бюджета	564,57

Для правильного сопоставления доходов и расходов дублирующиеся суммы из баланса исключаются. К числу таких сумм относятся, например, сумма амортизации, используемая на капитальное строительство и капитальный ремонт. Один раз она учитывается в затратах на реализуемую продукцию, другой — в расходах на капитальные работы и капитальный ремонт. Для устранения двойного счёта сумма амортизации вычитается из общего итога расходов. Оттуда исключаются и другие расходы, покрываемые распределяемыми внутри предприятия доходами (расходы на подготовку кадров за счёт средств предприятия, расходы на научно-исследовательские работы за счёт себестоимости продукции и др.).

Точно так же, для избежания повторного счёта, прибыли и убытки по отдельным видам эксплуатационной деятельности и по жилищному хозяйству показываются не как самостоятельные статьи, а выделяются внутри соответствующих доходов (выручка от реализации продукции и т. п.) или расходов. Однако прибыль по капитальным работам, производимым подрядным или хозяйственным способом, отражается самостоятельной статьёй, так как во избежание дублирования с суммой капитальных вложений валовые обороты подрядных организаций и отделов капитального строительства в балансе доходов и расходов не приводятся.

Поскольку стоимость товаров снабжения, сбыта и заготовок входит в затраты предприятия на производство и в выручку от реализации продукции, для устранения дублирующихся оборотов по снабдам, сбытам и заготовительным организациям в доходах показываются реализуемые ими наложения (наценки) на товары, а в расходах — издержки обращения. Только в тех случаях, когда сбыты торгуют продукцией не только предприятий своего наркомата, а заготовительные органы поставляют товары и другим наркоматам, в балансе приводятся все их затраты и выручка.

В балансе полностью отражены взаимоотношения предприятий с бюджетом — платежи в бюджет налога с оборота, отчислений от прибылей, изъятие излишков оборотных средств и бюджетные ассигнования на прирост или пополнение собственных оборотных средств, на капитальное строительство и т. д.

В сказуемом баланса наряду с показателями плана на предстоящий год приводятся данные уточнённого плана (с изменениями, вытекающими из постановлений правительства) и ожидаемого исполнения за год, предшествующий планируемому.

Баланс доходов и расходов даёт развернутое финансовое выражение производственных показателей, охватывает все поступления и затраты хозяйственной организации. Он показывает не только конечные финансовые результаты деятельности хозяйственной организации и их распределение, но и размеры всех производственных затрат и вложений в основные и оборотные фонды предприятия, выручку от реализации продукции, внепроизводственные затраты и доходы. Баланс обеспечивает необходимую увязку финансового плана с производственным планом, даёт полную картину

работы хозяйственной организации, выявляет экономические основы намечаемых по финансовому плану затрат, накоплений, рентабельности и всех взаимоотношений с бюджетом (налог с оборота, расходы на социально-культурные мероприятия, управление и пр.). Тем самым финансовый план приобретает активно-организующую роль во всей деятельности хозяйственных организаций, значительно расширяется и углубляется сфера финансового планирования и для него создаётся необходимая экономическая база.

Включая все ресурсы хозяйственной организации, баланс доходов и расходов служит основой для установления контроля над её финансовой и производственной деятельностью, над эффективностью её работы и соблюдением финансовой дисциплины. В то же время баланс является оперативным документом, на основе которого производятся финансирование, отчисления от прибылей в бюджет и контроль над использованием государственных средств.

§ 2. Взаимная связь статей баланса доходов и расходов

Ряд статей баланса доходов и расходов взаимно связан между собой.

Так, выручка от реализации продукции связана с затратами на её производство. Разница между выручкой и затратами составляет налог с оборота и прибыль. Налог с оборота и часть прибыли (не менее 10%) поступают в бюджет. Если же затраты на производство реализуемой продукции превышают выручку, то возникают плановые убытки, которые обычно покрываются из бюджета государственной дотацией.

Перед затратами на реализуемую продукцию в балансе показывается общая сумма затрат на производство. Разница между ними отражает изменение остатка незавершённого производства и готовой продукции на складах и в отгрузке в течение планируемого периода по сравнению с его началом. Эта разница находит отражение в статье «Прирост собственных оборотных средств». Последняя статья тесно связана с затратами на производство, рост которых обычно требует увеличения оборотных средств предприятия.

Прирост оборотных средств, по общему правилу, в первую очередь покрывается за счёт прибыли. Образующийся у предприятия излишек собственных оборотных средств — в связи с уменьшением затрат на производство или с ускорением оборачиваемости — вносится в доход государства и отражается в составе платежей в бюджет.

Размеры капитального ремонта промышленных предприятий всецело определяются суммой производимых на эту цель амортизационных отчислений. Затраты на капитальное строительство покрываются в первую очередь амортизационными отчислениями, а также за счёт прибыли и мобилизации внутренних ресурсов строек. Однако основным источником финансирования капитальных вложений промышленности служат бюджетные ассигнования.

Взаимосвязанными статьями баланса доходов и расходов

являются доходы и расходы жилищно-коммунального хозяйства. Если в результате его эксплуатации возникает убыток, то он покрывается, как правило, накоплениями предприятия и отражается в составе затрат предприятия, не включаемых в себестоимость продукции (внереализационные потери). В отдельных случаях эти убытки с разрешения СНК СССР относятся к себестоимости продукции.

Расходы на содержание детских садов производятся в основном из бюджета, а в остальной части — из взносов родителей. Расходы на подготовку кадров покрываются предприятием за счёт бюджетных ассигнований, кроме подготовки рабочих кадров на производстве, которая финансируется самим предприятием из фонда заработной платы по основной деятельности.

Показываемая в доходной части баланса выручка от реализации выбывшего имущества обычно используется для внелимитных затрат.

§ 3. Балансы доходов и расходов промышленных наркоматов и главков

Балансы доходов и расходов главных управлений и промышленных наркоматов не являются лишь суммированием планов промышленных предприятий. Наркоматам и главкам подчинены также снабженческие, сбытовые и заготовительные организации, отделы рабочего снабжения (ОРС'ы), некоторые сельскохозяйственные предприятия, подрядные строительно-монтажные организации, детские сады, учебные заведения и научно-исследовательские институты. Баланс доходов и расходов включает показатели финансовой деятельности не только промышленных предприятий, но и других организаций и учреждений, подведомственных наркомату и главку. Особые функции каждой из этих организаций обуславливают ряд особенностей в методах планирования их финансового хозяйства.

В балансе доходов и расходов промышленного наркомата показываются также расходы на содержание его административно-управленческого аппарата, на изобретательство, на премирование работников наркомата, специальные правительственные ассигнования на организацию новых производств.

§ 4. Приложения к балансу доходов и расходов

Для обоснования отдельных статей баланса доходов и расходов соответствующими расчётами и обеспечения возможности их тщательного анализа к балансам доходов и расходов, представляемым финансовым органам, прилагаются:

1. Таблица валовой продукции в ценностном и натуральном выражении.
2. Расчёт затрат на производство продукции и оказание услуг (по основным элементам).
3. План снижения себестоимости продукции по элементам за-

трат, с приложением данных о себестоимости важнейших видов продукции и перечня удорожающих и удешевляющих факторов.

4. Расчёт выручки от реализации продукции (товаров, услуг).

5. Расчёт потребности в собственных оборотных средствах и банковском кредите; расчёт источников образования собственных оборотных средств.

6. Расчёты по доходам и расходам снабов, сбытов, отделов рабочего снабжения, подсобных и других предприятий.

7. Расчёт амортизации.

8. Расчёт поступлений по налогу с оборота.

9. План мобилизации внутренних ресурсов в капитальном строительстве.

10. Справка о численности работников, средней заработной плате и фондах заработной платы.

11. Сметы доходов и расходов культурных учреждений и мероприятий (подготовка кадров, детские сады, научно-исследовательские учреждения и мероприятия и т. п.).

12. Сметы расходов на содержание административно-управленческого аппарата и главных управлений.

13. Сметы специальных средств учреждений, состоящих на бюджете.

14. Сметы на прочие расходы, включённые в баланс доходов и расходов.

15. Объяснительная записка к балансу доходов и расходов.

Так же, как и в балансе, в приложениях к нему по каждой статье приводятся показатели плана и ожидаемого исполнения его за год, предшествующий планируемому, и задания на предстоящий год.

В объяснительной записке к балансу даётся оценка исполнения плана за год, предшествующий планируемому, с указанием причин отклонения от заданий, и характеристика производственных и финансовых показателей, положенных в основу плана на предстоящий год, с обоснованием расчётов по производственным затратам, себестоимости, оборотным средствам, внелимитным капитальным затратам, выручке от реализации продукции и прибылям, амортизации и другим доходам и расходам.

§ 5. Методы расчётов показателей баланса доходов и расходов

Для определения размеров отдельных статей баланса доходов и расходов применяются два основных метода — метод прямого счёта и экономический метод.

Наиболее прост и точен метод прямого счёта финансовых показателей на основе производственных показателей и нормативов, предусмотренных в плане предприятия.

Если, допустим, предприятие в планируемом году выпускает 5 000 готовых изделий, то при отпускной цене в 2 500 руб. за единицу, себестоимости её в 2 000 руб. и ставке налога с оборота в 10% прибыль от реализации этих изделий составит:

$$(2\,500 - 2\,000 - \frac{2\,500 \times 10}{100}) \times 5\,000 = 1\,250 \text{ тыс. руб.}$$

Этот метод применяется на предприятиях, которые делают расчёт для отдельных статей баланса, исходя из производственного плана, первичных технико-экономических показателей (нормы расходов сырья, топлива и т. п.). Выручка от реализации продукции, затраты на её производство, прибыль, амортизация и другие финансовые показатели определяются непосредственно на основе производственных показателей.

Метод прямого счёта вполне применим в отраслях промышленности и предприятиях, производящих однородную продукцию (уголь, электроэнергия, кирпич и т. п.) или ограниченный ассортимент изделий (автотракторная промышленность, паровозостроение и т. п.). В тех случаях, когда его нельзя применить — из-за сложности расчёта или отсутствия необходимых данных, — приходится использовать экономический метод расчёта (метод коэффициентов или аналитический метод). Он заключается в учёте динамики финансовых показателей в планируемом периоде в зависимости от изменения производственных заданий.

При экономическом методе расчёта прежде всего устанавливаются финансовые показатели за год, предшествующий планируемому; затем выявляются все факторы (как зависящие, так и не зависящие от работы предприятия), влияющие на уровень этих показателей; после этого производится расчёт изменения финансовых показателей в планируемом году в соответствии с изменением этих факторов.

Например, одним из факторов, влияющих на величину прибыли, является размер производства продукции. Если прибыль предприятия в текущем году составляет 3 млн. руб., то в предстоящем году при удвоении производства и прочих равных условиях она должна удвоиться, т. е. достигнуть 6 млн. руб.

Цифры, полученные в результате расчёта этим методом, всегда подвергаются тщательному экономическому анализу. При этом проверяется, полностью ли выявлены причины, определяющие полученные итоги, соответствие последних другим показателям и т. п. Недостаточно внимательное отношение к учёту всех факторов, влияющих на тот или иной финансовый показатель, обычно ведёт к просчётам в плане.

Экономический метод используется также для проверки расчётов, произведённых непосредственно на основе производственных показателей.

ЛИТЕРАТУРА

В. М. Батырев и В. К. Ситнин, Организация и планирование финансов социалистической промышленности, Госпланиздат, 1940 г.

Д. Кондрашев, Баланс доходов и расходов промышленного предприятия, Госфиниздат, 1942 г.

Ю. Е. Шенгер, Планирование финансов, Госфиниздат, 1940 г.

С. М. Кутырев, Баланс доходов и расходов хозяйственной организации промышленности, книга вторая, часть третья, Госфиниздат, 1941 г.

Глава седьмая

БАЛАНС ДОХОДОВ И РАСХОДОВ ПРОМЫШЛЕННОСТИ. ПЛАНИРОВАНИЕ ПРИБЫЛИ

§ 1. Факторы роста прибыли социалистической промышленности

При составлении и проверке баланса доходов и расходов хозяйственной организации одна из основных задач заключается в определении размеров её прибыли.

Прибыль играет крупную роль в организации финансового хозяйства и проведении хозрасчёта на предприятии, служит важным стимулом для борьбы за снижение себестоимости продукции и увеличение накоплений. Невыполнение задания по накоплению прибыли отражается в первую очередь на удовлетворении неотложных нужд предприятия (прирост оборотных средств, капитальные вложения), влечёт за собой финансовые затруднения и нарушение обязательств перед бюджетом по отчислениям от прибылей.

Большое значение прибыли для предприятия и бюджета требует особого внимания к её расчёту. При планировании прибыли должны быть выявлены все имеющиеся в хозяйстве резервы в области использования оборудования, повышения производительности труда и снижения себестоимости.

Основной фактор роста прибылей социалистической промышленности — снижение себестоимости продукции.

На себестоимости продукции сказывается прежде всего влияние факторов, непосредственно зависящих от предприятия, — роста производительности труда, экономии в расходовании материалов, топлива и электроэнергии, борьбы с потерями (с браком, несортностью и т. п.), рационализации производственного процесса, снижения накладных и управленческих расходов. Далее, на себестоимости продукции отражаются факторы, не зависящие от предприятия: изменение цен на сырьё, топливо и материалы, изменение тарифов железнодорожного и водного транспорта и т. д.

Размер прибыли предприятия находится в прямом соответствии не только с себестоимостью продукции, но и с объёмом производства и реализации продукции. Расширение производства увеличивает прибыль, а также дополнительно снижает себестоимость путём уменьшения доли амортизационных отчислений на единицу продукции, уменьшения удельного веса накладных расходов и т. п.

Влияние на размер прибыли оказывает и ассортимент реализуемой продукции. Рентабельность отдельных видов продукции неодинакова в связи с различными соотношениями между себестоимостью, отпускными ценами и различными ставками налога с оборота. Поэтому изменения в ассортименте реализуемой продукции могут существенно изменить финансовые результаты производственной деятельности предприятий.

На прибыли предприятия отражаются также внереализационные потери и доходы. К ним относятся, с одной стороны, списания долгов после истечения исковой давности, убытки жилищно-коммунального хозяйства и т. п., с другой — списания кредиторской задолженности после истечения исковой давности и т. п. При планировании прибыли внереализационные потери и доходы, как правило, не предусматриваются.

Одним из основных факторов, определяющих размеры прибыли предприятия, являются отпускные цены и ставки налога с оборота, изменение которых соответственно увеличивает или уменьшает прибыль предприятия.

§ 2. Выручка от реализации продукции

В балансе доходов и расходов прибыль предприятия выводится как разница между выручкой (без налога с оборота) и затратами на реализуемую продукцию.

Выручка от реализации продукции представляет собой важнейший доходный источник промышленности, из которого покрываются затраты на производство, коммерческие (сбытовые) расходы и налог с оборота, а также образуется прибыль предприятия. Отпускные цены на изделия промышленности утверждаются правительством и имеют обязательный характер.

Плановая выручка определяется путём умножения предназначенного к продаже количества изделий на их отпускную цену. Расчёт выручки производится следующим образом:

Наименование изделий	Количество	Отпускная цена за единицу в руб.	Сумма выручки в руб.	Ставки налога с оборота в %	Сумма налога с оборота в руб.
Изделия «А»	2 500	50	125 000	5	6 250
» «Б»	1 500	6	9 000	12	1 080
» «В»	1 000	10	10 000	20	2 000
Итого . . .	—	—	144 000	—	9 330

Количество изделий, предназначенных к продаже, устанавливается так: к плановому выпуску изделий прибавляют остаток прошлогодней готовой продукции на складе предприятия и товаров отгруженных, но не оплаченных покупателем; затем вычитают минимально необходимый остаток готовой продукции на складе и в отгрузке на начало следующего года.

Пример. План на 1944 г. предусматривает выпуск 5 000 изделий. Остаток изделий на 1 января 1944 г. на фабричном складе 200 штук, в отгрузке покупателям — 50. К концу года остаток на складе предполагается снизить до 100 штук, в отгрузке покупателям будет 70.

При этих условиях размер реализации составит:

$$5\,000 + 200 + 50 - 100 - 70 = 5\,080 \text{ штук.}$$

В предприятиях, выпускающих неоднородную продукцию, расчёт выручки от реализации продукции производится по следующей схеме:

	Наименование изделий или их групп							
	1	2	3	4	5	6	7	8
1. Количество в единицах измерения:								
а) единица измерения								
б) остаток на начало планируемого года								
в) товарная продукция планируемого года								
г) остаток на конец планируемого года								
д) реализуемая в планируемом году продукция								
2. Отпускная цена единицы продукции с налогом с оборота								
3. Реализация по отпускным ценам с налогом с оборота								
4. Ставка налога с оборота (в %)								
5. Сумма налога с оборота								
6. Реализация по отпускным ценам без налога с оборота								

Переходящая на планируемый период готовая продукция принимается в размере ожидаемого остатка на начало этого периода. Ожидаемый остаток в свою очередь определяют, исходя из фактического остатка по последнему отчётному балансу. Если товарные запасы превышают норматив, то следует учесть, насколько их можно снизить в остающееся до начала планируемого периода время с таким расчётом, чтобы реализовать сверхплановые остатки. Для оценки размера остатков готовой продукции используются данные о их динамике за ряд предшествующих месяцев.

К переходящей продукции, кроме остатка готовых изделий, относятся ожидаемые остатки на счетах «Товары отгруженные»,

«Товары, не оплаченные в срок покупателями» и «Товары на ответственном хранении у покупателей, ввиду отказа от акцепта». Эти остатки устанавливают по их наличию на последнюю отчётную дату. Они должны быть увеличены или уменьшены в соответствии с ростом или сокращением размера реализации продукции, а также изменением географического размещения покупателей в остающееся до начала планируемого периода время.

Остатки готовых изделий на складе на конец планируемого периода принимаются в размере норматива, т. е. нормального запаса товаров у предприятия на период, необходимый для сортировки, отгрузки, оформления документов и пр. (см. ниже § 1, гл. 8). Остатки товаров отгруженных определяют, исходя из минимальных фактических остатков в днях за последние годы. Не оплаченные покупателями товары в составе готовой продукции, переходящей на следующий за планируемым период, не предусматриваются.

Прямой подсчёт выручки от реализации продукции возможен лишь при наличии точных сведений о количестве отдельных видов изделий, которые будут проданы в планируемом году, и отпускных цен.

При отсутствии этих данных применяется метод коэффициентов: выручку подсчитывают на основе динамики валовой продукции и известного из текущей отчётности соотношения между стоимостью валовой продукции в неизменных ценах 1926/27 г. и стоимостью товарной продукции в отпускных ценах.

Пример. Валовая продукция планируемой отрасли промышленности за 1943 г. составила 10 000 тыс. руб. в неизменных ценах 1926/27 г., а товарная продукция в отпускных ценах — 15 000 тыс. руб., т. е. 150% по отношению к валовой; на 1944 г. валовая продукция планируется в сумме 12 000 тыс. руб. — рост на 20%.

По этим данным можно определить стоимость намеченной к производству в 1944 г. товарной продукции в отпускных ценах:

$$\frac{12\,000 \times 150}{100} = 18\,000 \text{ тыс. руб.}$$

или — что то же — $\frac{15\,000 \times 120}{100} = 18\,000 \text{ тыс. руб.}$

Чтобы установить выручку, следует из полученной суммы исключить разницу между стоимостью остатков готовой продукции на складе и в отгрузке на начало планируемого периода (400 тыс. руб.) и его конец (500 тыс. руб.)

Итог будет: $18\,000 + 400 - 500 = 17\,900 \text{ тыс. руб.}$

При пользовании методом коэффициентов в подсчёт выручки необходимо также внести поправки, вытекающие из изменения цен и ассортимента в планируемом году.

Для расчёта выручки от реализации применяется ещё и третий метод — проверочный. В этом случае выручку определяют как сумму её составных частей, исчисленных отдельно: себестоимости реализуемых изделий, налога с оборота и прибыли.

Пример. Затраты на производство реализуемой продукции равны 13 070 тыс. руб., налог с оборота — 3 580 тыс. руб., прибыль — 1 250 тыс. руб. Отсюда размер выручки 17 900 тыс. руб.

При планировании выручки результаты, полученные одним из методов, проверяются другими. Размер выручки, подсчитанный самостоятельно, контролируется данными, полученными при подсчёте её отдельных элементов.

§ 3. Затраты на производство реализуемой продукции

В расходной части баланса доходов и расходов выручке от реализации продукции корреспондирует статья «Затраты на производство продукции». В этой статье показываются все затраты на производство и сбыт продукции, в том числе на прирост незавершённого производства, полуфабрикатов и готовых изделий. Они определяются по смете затрат на производство, состоящих из следующих элементов:

Сырьё и основные материалы (с выделением покупных полуфабрикатов);

Вспомогательные материалы;

Топливо;

Электроэнергия со стороны;

Заработная плата основная и дополнительная;

Начисления на заработную плату;

Амортизация;

Разные расходы.

Смета затрат на производство показывает себестоимость продукции на планируемый год. Производственные затраты за вычетом стоимости реализуемых отходов образуют себестоимость валовой продукции. Прибавив уменьшение или вычтя увеличение стоимости остатков незавершённого производства и полуфабрикатов собственного изготовления к концу планируемого года против его начала, получим фабрично-заводскую себестоимость товарной продукции, которая будет произведена в планируемом году.

Поскольку размер прибыли зависит не только от размера производства, но и от объёма реализации, то для определения последнего количество продукции, которая будет произведена в течение планируемого года, увеличивается или уменьшается в соответствии с уменьшением или увеличением товарных запасов предприятия на конец планируемого года по сравнению с его началом. Для этого к сумме фабрично-заводской себестоимости товарной продукции прибавляется стоимость ожидаемых остатков готовых изделий и товаров отгруженных, но ещё не оплаченных покупателями на начало планируемого периода, и вычитается стоимость этих остатков на конец периода.

Для определения полной себестоимости реализуемой товарной продукции к её фабрично-заводской себестоимости необходимо прибавить также коммерческие расходы (торгово-сбытовые расходы, административно-управленческие расходы треста, объединения, хозрасчётного главка). Они целиком относятся к себестоимости реализуемой в данном году (квартале) продукции.

В затраты на производство реализуемой продукции включа-

ются также затраты, не входящие в её себестоимость (например, убытки жилищно-коммунального хозяйства).

Затраты предприятия, связанные с увеличением в планируемом периоде остатков незавершённого производства, полуфабрикатов и готовых изделий, исключённые из затрат на производство реализуемой продукции, покрываются приростом оборотных средств.

Предприятие устанавливает себестоимость отдельных видов изделий путём калькуляций, составляемых на основе фактических расходов на единицу изделия по основным элементам себестоимости с учётом возможности её снижения. На новые виды изделий составляются плановые калькуляции. Если известны количество реализуемых изделий и плановая себестоимость каждого из них, то путём умножения одного на другое определяются затраты на производство.

§ 4. Расчёт прибыли промышленного предприятия методом прямого счёта

В балансе доходов и расходов плановая прибыль промышленного предприятия показывается в размере разницы между выручкой от реализации продукции по отпускным ценам без налога с оборота и затратами на её производство.

Плановую прибыль предприятия можно определить прямым подсчётом. Для этого:

1) на основании плана реализации продукции устанавливается размер реализации каждого вида изделий (в количественном выражении);

2) подсчитывается сумма реализации по отпускным ценам без налога с оборота на каждый вид изделий и всю реализуемую продукцию;

3) исчисляется налог с оборота на каждый вид изделий и всю реализуемую продукцию;

4) из суммы реализации вычитается коммерческая себестоимость реализуемой продукции и налог с оборота; разница будет представлять собой прибыль предприятия.

Пример прямого счёта прибыли

Промышленное предприятие должно выпустить в планируемом году 600 000 готовых изделий. Отпускная цена за единицу — 40 руб., ставка налога с оборота 25%. Фабрично-заводская себестоимость единицы изделий по отчёту за прошлый год — 25 руб. На новый год даётся задание снизить себестоимость изделий на 5% против предыдущего года. Коммерческие расходы планируются в 0,5% к фабрично-заводской себестоимости реализуемой продукции. Остаток готовых изделий на складе и товаров отгруженных на начало года 36 000 единиц, на конец года — 16 870 единиц.

При этих условиях прибыль предприятия составит (в тыс. руб.):

1. Остаток готовых изделий на складе и товаров отгруженных на начало года по фактической фабрично-заводской себестоимости прошлого года $(36\,000 \times 25 \text{ руб.}) =$ 900
2. Товарная продукция по фабрично-заводской себестоимости планируемого года $600\,000 \times \frac{25 \text{ руб.} \times (100 - 5)}{100} =$ 14 250

3. Остаток готовых изделий на складе и товаров отгруженных на конец года по фабрично-заводской себестоимости планиру-

$$\text{емого года } 16\,870 \times \frac{25 \times (100 - 5)}{100} = 400$$

4. Расходы, входящие в коммерческую себестоимость

$$\frac{(14\,250 + 900 - 400) \times 0,5}{100} = 73$$

5. Реализация продукции по коммерческой себестоимости
 $900 + 14\,250 + 73 - 400 =$

14 823

6. Реализация продукции по отпускным ценам $(36\,000 + 600\,000 - 16\,870) \times 40 \text{ руб.} =$

24 765

7. Налог с оборота по реализуемой продукции

$$\frac{24\,765 \times 25}{100} = 6\,191$$

8. Прибыль от реализации продукции

$$(24\,765 - 14\,823 - 6\,191) = 3\,751$$

9. Рентабельность в процентах $(3\,751 : 14\,823) \times 100 =$

25,3

В тех случаях, когда предприятие выпускает несколько видов изделий, прибыль рассчитывают следующим образом:

Наименование изделия	Количество	Себестоимость по плановым ценам		Отпускная стоимость		Налог с оборота		Прибыль (+) или убыток (-)
		единицы изделий	всего	единицы изделий	всего	в %	сумма	
I. Производство планируемого года								
Изделие «А»								
» «Б»								
« «В»								
и т. д.								
Итого . .								
II. Остатки готовых изделий:								
а) на начало года	×	×		×				
б) на конец года	×	×		×				
III. Коммерческие расходы	×	×		×	×	×	×	
Всего . .		×		×				

Несомненным достоинством метода прямого счёта прибыли, основанного на программе реализации продукции в планируемом году, является его простота и ясность. Но этот метод имеет существенный недостаток: он не показывает непосредственно изменения прибыли в данном периоде по сравнению с предшествующим плановым периодом под влиянием различных экономических факторов (рост реализации, снижение себестоимости сравнимой продукции, изменение ассортимента, отпускных цен и ставок налога с оборота). Между тем выявить влияние таких факторов на прибыль необходимо для того, чтобы осуществить мероприятия, обеспечивающие получение прибыли в размере, предусмотренном в плане. Эта задача решается применением экономического или контрольного метода расчёта прибыли.

§ 5. Расчёт прибыли промышленного предприятия экономическим методом

Экономическим методом расчёта прибыли называется аналитический расчёт, показывающий причины изменения прибыли за два смежных периода. Применяя этот метод, прибыль на планируемый год определяют на основе рентабельности за предшествующий год, изменения размера реализации продукции и факторов, влияющих на рентабельность (снижение себестоимости, изменение ассортимента, отпускных цен и налога с оборота).

Под рентабельностью предприятия понимают процентное отношение прибыли к коммерческой себестоимости реализуемой продукции. Например, если прибыль составляет 2 млн. руб. и коммерческая себестоимость реализуемой продукции — 20 млн. руб., то рентабельность равна 10%.

При экономическом методе расчёта прибыли прежде всего устанавливают базовую рентабельность. Так называется рентабельность за предшествующий год, принимаемая за отправной пункт для расчётов. Чтобы определить её, устанавливают прибыль от реализации продукции в году, предшествующем планируемому. Так как план на следующий год обычно составляется до окончания предыдущего, то прибыль исчисляют путём сложения прибыли, показанной в последнем отчётном балансе, с плановой или ожидаемой прибылью на период, остающийся до начала будущего года. Поскольку в балансовую прибыль входят внереализационные доходы и потери (списание дебиторской и кредиторской задолженности и т. п.), то для получения базовой прибыли, показывающей результаты реализации продукции, из ожидаемой прибыли вычитают внереализационные доходы и прибавляют внереализационные потери. Действующая отчётность (квартальная и месячная) даёт возможность легко установить полученную предприятием прибыль (или убыток) от реализации.

В целях сравнимости из результатов за предшествующий год исключаются прибыли или убытки по тем видам продукции, которые в планируемом году снимаются с производства. Подлежащая исключению сумма устанавливается по калькуляциям на соответ-

ствующие виды изделий и по данным о реализации этих изделий. В прибыль предшествующего периода должны быть также внесены поправки в связи с произведёнными на протяжении года изменениями отпускных цен и ставок налога с оборота; при этом результаты изменения цен и ставок налога с оборота распространяются на весь год.

Корректированная таким образом прибыль, взятая в процентном отношении к коммерческой себестоимости реализованной в предшествующем году товарной продукции, покажет уровень базовой рентабельности.

Установив базовую рентабельность, определяют влияние, оказываемое на прибыль планируемого года каждым фактором раздельно: ростом реализации продукции, снижением себестоимости, изменением ассортимента, изменением отпускных цен и налога с оборота.

Рост прибыли в результате увеличения реализации сравнимой продукции исчисляется следующим образом.

Сумма реализуемой в планируемом году продукции выражается в себестоимости за предшествующий год, и на неё распространяется базовая рентабельность. При реализации на 1944 г. в 2 268 млн. руб. (по коммерческой себестоимости за 1943 г.) и базовой рентабельности в 4% прибыль на 1944 г. должна составить 90,72 млн. руб.

Такой же результат получим и в том случае, если сопоставим сумму реализуемой в планируемом году продукции (выраженной в коммерческой себестоимости за предыдущий год) с суммой реализации за предыдущий год и затем распространим темп роста реализации на прибыль.

Пример. Коммерческая себестоимость реализованной в 1943 г. продукции равнялась 1512 млн. руб., а прибыль — 60,48 млн. руб. На 1944 г. реализация намечается в 2 268 млн. руб. (по себестоимости 1943 г.), т. е. на 50% выше. Прибыль на 1944 г. должна увеличиться также на 50% и составить 90,72 млн. руб.

Влияние изменения себестоимости продукции на прибыль определяется путём сопоставления объёма продукции на планируемый год, выраженного в двух величинах: в себестоимости на тот же год и себестоимости за предыдущий год. Разница между ними показывает удешевление или удорожание продукции. Полученная экономия увеличивает плановую прибыль, перерасход ее уменьшает.

Пример. Себестоимость продукции на 1944 г. составляет 2 200 млн. руб. при задании снизить себестоимость на 3%. По себестоимости за 1943 г. эта продукция должна быть оценена в 2 268,04 млн. руб. Разность между той и другой суммами — 68,04 млн. руб. — представляет экономию от снижения себестоимости продукции, увеличивающую плановую прибыль.

Однако к прибыли надо прибавить не всю экономию от снижения себестоимости, а лишь ту часть, которая приходится на продукцию планируемого года, реализуемую в том же году.

Она определяется следующим образом:

1. Экономия от снижения себестоимости на 1944 г. (в млн. руб.) . . .	68,04
2. Норматив остатка готовых изделий на 1/1 1945 г. (в днях)	6
3. Остаток товаров, отгруженных на 1/1 1945 г. (в днях)	26,2

4. Итого в днях по пунктам 2 и 3	32,2
--	------

5. В % к году $\frac{32,2 \times 100}{365} =$	8,82
---	------

6. Сумма нереализуемой экономии (в млн. руб.) $\frac{68,04 \times 8,82}{100} =$	6,00
---	------

7. Сумма экономии, принятая в расчёт прибыли на 1944 г. (в млн. руб.) $68,04 - 6,00 =$	62,04
--	-------

Таким образом прибыль составит 152,76 млн. руб., в том числе: 90,72 млн. руб. от реализации и 62,04 млн. руб. от снижения себестоимости.

Влияние снижения себестоимости можно установить лишь в отношении продукции, сравнимой по ассортименту с продукцией предшествующего года.

Прибыль от реализации несравнимой продукции определяется путём самостоятельного расчёта. Под несравнимой продукцией понимаются новые виды продукции, ранее не производившиеся на предприятии. Поэтому на неё нельзя распространять ни базовую рентабельность, ни задание по снижению себестоимости (последнее устанавливается в определённом проценте к фактическому уровню себестоимости в предшествующем году).

При определении прибыли несравнимая продукция выделяется из общего объёма товарной продукции. На основе плановых калькуляций себестоимости единицы изделий нового ассортимента устанавливается его общая себестоимость. К ней прибавляется средняя для данной отрасли промышленности рентабельность. Если на выпускаемую предприятием новую продукцию цены установлены, то её рентабельность определяется сопоставлением себестоимости и этих цен. Исчисленная в результате этого прибыль от реализации несравнимой продукции прибавляется к общей сумме прибыли.

Если, например, реализация несравнимой продукции составит 400 млн. руб., а рентабельность 3%, то дополнительная прибыль достигнет 12 млн. руб.

Изменения ассортимента продукции в планируемом году по сравнению с предшествующим увеличивают или уменьшают рентабельность предприятия.

Чтобы установить влияние изменений ассортимента на прибыль, надо исчислить средний уровень рентабельности всей продукции дважды: по структуре реализации за предшествующий год и на планируемый год; разница и составит процент отклонения рентабельности в связи с изменением ассортимента. Размеры отклонения рентабельности определяются следующим образом:

Группа изделий	За предшествующий год			На планируемый год		
	удельный вес в общем объеме продукции	% рентабельности	коэффициент рентабельности ¹	удельный вес в общем объеме сравнимой продукции	рентабельность в предшествующем году	коэффициент рентабельности ²
1	2	3	4	5	6	7
«А»	50	6,0	3,0	70	6,0	4,2
«Б»	30	5,0	1,5	20	5,0	1,0
«В»	20	2,5	0,5	10	2,5	0,25
Итого . .	100	5,0	5,0	100	5,0	5,45

Изменение удельного веса отдельных групп изделий в общем объеме продукции в нашем примере приводит к повышению рентабельности на $(5,45 - 5) = 0,45\%$. При проектируемом на 1944 г. объеме реализации сравнимой продукции в 2 268,04 млн. руб. дополнительная прибыль составит $(2\,268,04 \times 0,45 : 100) = 10,21$ млн. руб.

Подобным же образом определяется изменение рентабельности в связи с изменением сортности продукции: вместо удельного веса групп изделий указывается удельный вес отдельных сортов в общем выпуске продукции и их рентабельность.

Изменение отпускных цен и ставок налога с оборота в предшествующем году учитывается при установлении базовой прибыли.

Влияние на прибыль, оказываемое изменением отпускных цен и ставок налога с оборота, намечаемым на планируемый год, определяется путем умножения суммы реализации по прежним отпускным ценам на процент установленного повышения или снижения. Вместе с тем учитываются результаты, вызванные изменением суммы налога с оборота в связи с увеличением реализации (при стабильности ставок налога с оборота) или изменением ставок налога с оборота.

Дополнительная прибыль (или убыток) в результате изменения отпускных цен исчисляется не с момента введения новых цен, а лишь с начала оплаты счетов, выписанных по новым отпускным ценам. Этот разрыв определяется периодом между выпиской и оплатой счёта, т. е. длительностью пробега счёта к покупателю и обратно, и временем, которым располагает покупатель для акцепта счёта.

Пример

Реализация продукции (на которую изменяются цены) по старым отпускным ценам на планируемый год проектируется в размере 1 000 млн. руб.

Отпускные цены снижаются в планируемом году с 1 января на 50%

Ставка налога с оборота остается в прежнем размере 10%

¹ Произведение показателей граф 3 и 2, делённое на 100.

² Произведение показателей граф 5 и 6, делённое на 100.

Разрыв между выпиской счёта и поступлением денег на расчётный счёт 18 дней

При этих показателях убыток от снижения цен должен составить:

$$1. \text{ Общая сумма потерь от снижения отпускных цен } \frac{1\,000 \times 5}{100} = 50 \text{ млн. руб.}$$

$$2. \text{ Разрыв в днях между выпиской счёта и поступлением денег на расчётный счёт (в \% к общему числу дней): } \frac{18 \times 100}{365} = \dots\dots\dots 4,9\%$$

3. Потери от снижения отпускных цен с момента поступления денег на расчётный счёт по новым ценам:

$$50 \times (100 - 4,9) = \dots\dots\dots 47,55 \text{ млн. руб.}$$

4. Уменьшение налога с оборота в связи с сокращением реализации:

$$\frac{47,55 \times 10}{100} = \dots\dots\dots 4,76 \text{ млн. руб.}$$

5. Убыток в связи со снижением отпускных цен:

$$47,55 - 4,76 = \dots\dots\dots 42,79 \text{ млн. руб.}$$

На размер плановой прибыли отдельных отраслей промышленности, исчисленной на основе базовой рентабельности по отрасли в целом, существенное влияние может оказать неравномерное развёртывание производства на предприятиях, имеющих различную норму рентабельности. Поэтому при расчёте прибыли учитываются изменения по сравнению с предыдущим годом в размещении производственной программы по отдельным предприятиям.

При определении прибыли промышленных предприятий учитываются также возможные поступления от реализации не включаемой в основной производственный план продукции широкого потребления из отходов, а равно и от прочей реализации (материалов, покупных товаров и т. п.) и от операций с тарой. При отсутствии данных о намечаемых на планируемый год размерах производства и реализации товаров ширпотреба и прочей реализации накопления принимаются в размере не ниже фактической прибыли за последний год.

В целом расчёт прибыли промышленных предприятий экономическим методом производится по следующей схеме (в млн. руб.):

1. Прибыль от реализации продукции на 1 октября 1943 г.	37,48
2. Поправки к сумме прибыли за 9 месяцев:	
а) в связи с изменением отпускных цен и налога с оборота, произведенным в течение 1943 г.	+ 8,00
б) прочие поправки (прибыль от снятой с производства продукции)	— 5,00
Итого поправок	+ 3,00
3. Прибыль за 9 месяцев 1943 г. с учётом поправок:	
37,48 + 3,00 =	40,48
4. Прибыль по плану на IV квартал 1943 г.	20,00
5. Ожидаемая прибыль за 1943 г. базовая:	
40,48 + 20,00 =	60,48
6. Коммерческая себестоимость реализованной в 1943 г. товарной продукции	1 512,03

7. Рентабельность продукции в 1943 г. в процентах: (60,48 × 100) : 1 512,03 =	4
8. Реализация сравнимой товарной продукции в 1944 г.: а) по коммерческой себестоимости на 1944 г. б) по коммерческой себестоимости за 1943 г.	2 200,00 2 268,04
9. Прибыль от реализации сравнимой продукции в 1944 г. при рентабельности за 1943 г.: 2,268,64 × 4 : 100 =	90,72
10. Реализация в 1944 г. несравнимой продукции по коммерческой себестоимости	400,00
11. Рентабельность несравнимой продукции по плану на 1944 г. в процентах	3
12. Прибыль от несравнимой продукции в 1944 г.	12,00
13. Экономия от снижения себестоимости в 1944 г., приходящаяся на реализуемую продукцию	+ 62,04
14. Влияние разных факторов на прибыль: а) ассортимента продукции б) изменения отпускных цен и налога с оборота в 1944 г. в) прочих факторов	+ 10,21 — 42,79 — 8,27
Итого	— 40,85
15. Сумма прибыли за 1944 г.: 90,72 + 12,00 + 62,04 — 40,85 =	123,91
16. Рентабельность продукции в 1944 г. в процентах: $\frac{123,91 \times 100}{2\,200,00 + 400,00} =$	4,4

Таким же образом определяется результат по убыточным предприятиям.

Расчёт изменения прибыли в связи с ростом реализации продукции, требующий особого исчисления объёма реализуемой части сравнимой и несравнимой продукции, может быть заменён расчётом изменения прибыли в соответствии с изменением объёма производства продукции и отдельным расчётом изменения накоплений в результате изменения размеров переходящих остатков готовой продукции.

Расчёт изменения прибыли в соответствии с ростом объёма продукции производится указанным выше способом с той лишь разницей, что вместо реализации берётся весь выпуск сравнимой и несравнимой продукции.

При определении влияния на размеры плановой прибыли изменения размеров переходящих остатков готовых изделий учитывается разная рентабельность остатков готовых изделий предшествующего года и переходящих остатков сравнимой и несравнимой продукции планируемого года.

§ 6. Проверка плановой прибыли предприятия

Рассматривая годовые и квартальные балансы доходов и расходов хозяйственных организаций, финансовые органы в первую очередь тщательно проверяют расчёт плановой прибыли. Прибыль и рентабельность предприятия является для финансового работника одним из основных объектов экономического анализа.

Для проверки проектировок по прибылям на предстоящий год всемерно используется вся имеющаяся в распоряжении финансовых органов бухгалтерская и статистическая отчётность, позволяющая определить действительную рентабельность хозоргана; также принимаются во внимание материалы изучения элементов себестоимости продукции предприятий на месте.

Расчёт прибыли по отраслям промышленности и отдельным предприятиям с небольшим ассортиментом продукции производится путём прямого счёта. При рассмотрении этого расчёта исчисление стоимости товарной продукции проверяется сопоставлением проектируемого выпуска продукции в натуре с соответствующим показателем народнохозяйственного плана и отпускных цен на эту продукцию с утверждёнными прейскурантами.

Отпускная стоимость несравнимой продукции при отсутствии утверждённых отпускных цен приравнивается к отпускным ценам на аналогичную продукцию; если сделать это нельзя, она определяется по коммерческой себестоимости и нормальным для данной отрасли промышленности рентабельности и ставкам налога с оборота. При квартальном планировании прибыли от несравнимой продукции учитывается повышение её рентабельности в течение года в связи с освоением производства и снижением себестоимости.

Представляемые наркоматами и отделами исполкомов сметы затрат на производство проверяются на основе рассмотрения калькуляций отдельных видов изделий. В частности, проектируемые затраты проверяются с точки зрения их увязки с заданием по снижению себестоимости сравнимой продукции и с себестоимостью несравнимой продукции. При этом особое внимание уделяется снижению затрат на сырьё, материалы, топливо и электроэнергию, а также использованию промышленного оборудования, планированию труда и экономному расходованию фондов заработной платы.

На основе анализа себестоимости финансовые органы проектируют в балансе доходов и расходов показатели, обеспечивающие максимальное использование отходов для производства изделий широкого потребления, сокращение брака и ликвидацию непроеизводительных расходов, уменьшение накладных и общезаводских расходов путём отказа от проведения мероприятий, которые не являются необходимыми.

Для определения прибыли в отраслях промышленности со сложным ассортиментом изделий можно использовать метод группового счёта (по группам однородных изделий) или комбинированного счёта — прямой счёт по основным видам изделий и экономический расчёт по остальной продукции. Наряду с этим всегда производится проверка расчёта прибыли экономическим методом. При этом особое внимание обращается на правильное определение базовой прибыли, очистку её от всяких внереализационных наслоений, правильное отражение изменений отпускных цен и ставок налога с оборота в период, предшествующий планируемому.

Анализируя размер прибыли, надо установить, правильно ли

определена прибыль от переходящих остатков готовой продукции и включено ли в план задание по реализации излишних запасов готовых изделий!

При определении себестоимости переходящей продукции не следует допускать автоматического покрытия падающей на эту продукцию части образовавшегося у предприятия прорыва в оборотных средствах в результате невыполнения задания по снижению себестоимости. Если в период, предшествующий планируемому, предприятие не выполнило плана по себестоимости, то переходящая продукция оценивается не по фактической, а по плановой фабрично-заводской себестоимости.

Анализ себестоимости продукции, изучение плановых и отчётных калькуляций — база для самостоятельной разработки финансовыми органами проектировок по снижению себестоимости. В этих проектировках отражаются требования, предъявляемые к предприятиям в области повышения производительности труда, сокращения накладных расходов, ликвидации непроизводительных затрат и потерь в производстве. Такие проектировки дают финансовым органам возможности критически подходить к планам себестоимости, составляемым хозяйственными организациями. Без изучения вопросов себестоимости финансовые органы не смогут обоснованно определить размеры плановых накоплений промышленности.

Если расчёты финансовых органов по снижению себестоимости расходятся с заданиями, проектируемыми хозорганами и плановыми комиссиями, финорганы вносят свои предложения о поправках на рассмотрение совнаркомов республик, областных или районных исполкомов.

ЛИТЕРАТУРА

Ш. Я. Турецкий, Себестоимость и вопросы ценообразования, Госпланиздат, 1940 г.

Его же, Планирование себестоимости, Госпланиздат, 1941 г.

Его же, Режим экономии в условиях войны, Госполитиздат, 1944 г.

См. также литературу к главе VI.

Глава восьмая

БАЛАНС ДОХОДОВ И РАСХОДОВ ПРОМЫШЛЕННОСТИ. ПЛАНИРОВАНИЕ ОБОРОТНЫХ СРЕДСТВ

§ 1. Нормативы оборотных средств

Согласно постановлению Совета Труда и Оборона от 23 июля 1931 г. «Об оборотных средствах государственных объединений, трестов и других хозяйственных организаций» собственные оборотные средства предназначаются исключительно для обеспечения минимального запаса сырья, основных и вспомогательных материалов, топлива, незавершённого производства и полуфабрикатов, готовых изделий и товаров, а также вложений в расходы будущих лет, необходимых для выполнения производственной программы предприятия. К средствам в обороте относятся также: а) предметы, служащие менее одного года, независимо от их стоимости, б) предметы стоимостью ниже лимита, устанавливаемого соответствующими наркоматами и центральными учреждениями в пределах до 200 руб. за единицу (малоценный инвентарь и запасные части)¹.

Сумма оборотных средств, необходимых предприятию, находится в непосредственной зависимости от его производственной программы. Планирование оборотных средств осуществляется путём установления плановых остатков по отдельным элементам производственных запасов, а также средств в производстве и готовой продукции, покрываемых оборотными средствами.

На размер нормативов оборотных средств оказывает влияние ряд факторов, различных для разных видов материальных запасов. Поэтому методы определения нормативов оборотных средств по отдельным элементам неодинаковы.

Установление норматива оборотных средств по производствен-

¹ В некоторых отраслях промышленности, кроме того, собственными оборотными средствами покрываются:

а) «Дебиторы по степени готовности». Сюда относятся промежуточные платежи заводам-поставщикам при оплате заказов по частичной готовности. Они могут быть только в тех отраслях промышленности, где одновременно имеются «Кредиторы по степени готовности»; в этой статье отражается передача авансов по степени готовности, получаемых генеральным поставщиком, предприятиям-смежникам в том случае, если срок исполнения передаваемой части заказа не менее 4 месяцев;

б) «Задолженность абонентов» — по электростанциям.

ным запасам (основным и вспомогательным материалам, топливу) в основном зависит от того, в каких количествах и в какие сроки предприятие получает материалы и топливо от снабжающих организаций.

Размеры и сроки поставок материалов и топлива определяются договорами, заключаемыми предприятием с поставщиками. Чем меньше интервал между поставками, тем меньше запасов требуется предприятию. Сокращение интервала ускоряет оборачиваемость материальных ценностей. Поэтому предприятие должно добиваться установления в договорах возможно более частых сроков поставок. Однако при определении сроков поставок приходится считаться с условиями транспортировки груза. Так, перевозка угля, леса, руды производится зачастую маршрутными поездами. Это значительно облегчает работу железных дорог, но в то же время вынуждает потребителя создавать повышенные производственные запасы.

Условия транспортировки грузов особенно сильно влияют на размер нормативов по вспомогательным материалам. Ежедневное потребление их обычно незначительно, а поставка производится партиями определённого размера (например, не менее вагона, цистерны или другой транспортной единицы). Отсюда — большие интервалы между поставками, что обуславливает гораздо более высокие нормативы по вспомогательным материалам, чем по основным.

Из сказанного видно, какое большое значение имеет для определения размеров нормируемых производственных запасов организация снабжения предприятия. Рациональная система снабжения основными и вспомогательными материалами и топливом позволяет значительно снизить нормативы производственных запасов и ускорить оборачиваемость предоставленных предприятию государственных средств.

При нормировании запасов учитывается потребность предприятия в средствах для оплаты грузов, не прибывших на склад (товаров в пути). При значительной отдалённости местонахождения поставщика счета-фактуры поступают к покупателю и оплачиваются им до прибытия заказанных материалов. Количество дней нахождения материалов в пути после оплаты счёта устанавливается путём анализа остатков бухгалтерского счёта товаров в пути и определения скорости оборота средств по этому счёту. Устанавливая норматив, надо учитывать также время, необходимое для таких операций в отношении получаемых предприятием сырья, материалов и топлива, как сортировка, сушка, технический контроль и т. п., которые совершаются до пуска запасов в производство.

Таким образом, норматив запасов основных, вспомогательных материалов и топлива представляет собой сумму следующих слагаемых: а) предусмотренного по договору количества дней между поступлением отдельных партий материалов и топлива (интервала между поставками); б) количества дней нахождения материалов

и топлива в пути после оплаты счёта; в) количества дней, необходимого для подготовки материала и топлива к пуску в производство.

Поскольку эти условия различны для разных видов материалов, расчёт нормативов следует производить отдельно по каждому виду производственных запасов.

Пр и м е р. Мебельная фабрика получает лесные материалы от поставщика маршрутом один раз в месяц. Груз находится в пути после оплаты счёта в среднем 3 дня. Паровая сушка дерева до пуска его в производство отнимает 13 дней. Отсюда определяем норматив запаса лесных материалов в 46 дней (30 дней — интервал между поставками, 3 дня — время нахождения материалов в пути после их оплаты фабрикой, 13 дней — время, необходимое для сушки дерева).

Сезонные запасы (например, хлопка на текстильной фабрике, свёклы на сахарном заводе) планируются отдельно, причём их размеры также зависят от условий снабжения. Образование этих запасов производится, как указывалось на стр. 64, на средства, предоставляемые предприятию Госбанком.

При определении нормативов запасных частей для текущего ремонта и малоценного инвентаря наряду с условиями снабжения учитывается ряд дополнительных факторов: количество станков и агрегатов, нормальный износ запасных частей для каждого из них, срок эксплуатации запасных частей и нормальный промежуток времени между ремонтами, запасы инструмента на рабочее место, количество инструмента в заточке и ремонте, запас инструмента в центральном и цеховых инструментальных складах, спецодежда на складе и в эксплуатации. Норматив должен быть достаточным для обеспечения всех звеньев производственного цикла необходимым ассортиментом инструмента и запасных частей. Оборотными средствами покрываются остатки инструмента, находящегося не только на складе, но и в эксплуатации.

На размер нормативов влияют: минимальные размеры заказов на изготовление запасных частей и инструмента, тип инструмента (специальный, индивидуальный, нормальный и универсальный), место изготовления запасных частей и инструмента — на самом предприятии или на стороне.

Сложный состав нормативов запасных частей и малоценного инвентаря и множественность факторов, влияющих на величину этих нормативов, затрудняют их подсчёт в днях. Поэтому остатки запасных частей и малоценного инструмента нормируются в ценностном выражении. Норму обычно устанавливают на уровне фактических остатков этих ценностей на начало планируемого года; при этом исключают излишний инвентарь, штампы, инструменты и т. п. (например, из-за снятия отдельных видов изделий с производства) и учитывают приобретение дополнительного инвентаря, инструментов и т. п., необходимых в связи с изменившимися условиями производства в планируемом году (изменение ассортимента или технологического процесса, увеличение сменности).

Запасы инструмента, запасных частей и штампов для нового предприятия приобретаются на средства, предназначенные для капитального строительства. В процессе эксплуатации они возоб-

новляются за счёт включаемых в себестоимость продукции сумм износа этих материальных ценностей.

Нормативы запасных частей и малоценного инвентаря для действующих предприятий можно увеличить только в том случае, если изменение ассортимента продукции требует дополнительного количества рабочих или изменяется технологический процесс.

Большую долю в оборотных средствах промышленности занимает незавершённое производство. Его норматив непосредственно зависит от длительности производственного цикла на предприятии.

Однако было бы неправильно считать норматив незавершённого производства равным общему количеству дней, требующихся для обработки изделия на всех её стадиях. Дело в том, что затраты на выпуск каждого изделия производятся не сразу, а постепенно, по мере его готовности. Поэтому при нормировании надо учитывать не только скорость технологического процесса, но и постепенность нарастания затрат в производственном цикле. Преобладание затрат на начальных стадиях обработки изделия увеличивает остатки незавершённого производства, а на конечных стадиях уменьшает их. При всех условиях норматив незавершённого производства всегда должен быть меньше длительности производственного цикла.

Следовательно, при расчёте норматива важно выяснить, как происходит нарастание затрат в производстве. Коэффициент их нарастания определяется как отношение среднесуточной суммы затрат на изготовление единицы изделий к её плановой себестоимости. Норматив незавершённого производства устанавливают, умножив количество дней, выражающее длительность производственного цикла, на коэффициент нарастания затрат в производстве.

Расчёт норматива составляется по каждому изделию, так как длительность производственного цикла и коэффициент нарастания затрат для разных изделий могут быть различны.

Пример. Предприятие выпускает изделия «А» и «Б»; себестоимость того и другого по 30 руб., длительность производственного цикла — 4 дня, затраты на производство изделия «А» распределяются следующим образом: в первый день — 20 руб., во второй — 4 руб., в третий — 4 руб., в четвёртый — 2 руб.; затраты на производство изделия «Б» составляют соответственно 4, 6, 8 и 12 руб.

Нарастание затрат на эти изделия будет происходить следующим образом:

Дни производственного цикла	Ежедневные затраты (в руб.)		Стоимость единицы изделия (в руб.)					
			на начало дня		на конец дня		в среднем в день	
	А	Б	А	Б	А	Б	А	Б
1	20	4	0	0	20	4	10	2
2	4	6	20	4	24	10	22	7
3	4	8	24	10	23	18	26	14
4	2	12	28	18	30	30	29	24
Итого	30	30	—	—	—	—	21,8	11,8

Коэффициент нарастания затрат на изделие «А» составит $(21,8 : 30) = 0,73$, на изделие «Б» $(11,8 : 30) = 0,39$. Норматив незавершённого производства первого изделия должен быть установлен в $(4 \times 0,73) = 2,92$ дня второго изделия — в $(4 \times 0,39) = 1,56$ дня. Следовательно, несмотря на одинаковую длительность производственного цикла изделий, нормативы будут совершенно различны, так как затраты на отдельных стадиях обработки изделий распределяются по-разному.

Норматив незавершённого производства можно установить по степени готовности изделия на отдельных стадиях производственного процесса.

Допустим, что предприятие выпускает два изделия с одинаковой продолжительностью производственного процесса — 4 дня; но с разным распределением степени готовности по дням (в %):

	Изделие «А»	Изделие «Б»
1-й день	65	10
2 » 	75	30
3 » 	85	60
4 » 	100	100
В среднем в сутки:	81	50

Среднесуточный показатель готовности изделия «А» — 81 %, изделия «Б» — 50 %. Норматив для первого изделия — $\frac{4 \times 81}{100} = 3,24$ дня; для второго — $\frac{4 \times 50}{100} = 2$ дня.

Нормируя незавершённое производство, надо учитывать также необходимость гарантийного запаса полуфабрикатов для их бесперебойной обработки на дальнейших стадиях производства. От правильной организации задела деталей зависит бесперебойный выпуск продукции.

Нормальный запас полуфабрикатов собственного производства обычно не превышает 2—3 дней и определяется временем, необходимым для передачи полуфабриката из производящего его цеха в цех, его потребляющий; сюда входит время, необходимое для учёта полуфабриката, поступления его в цеховой склад, передачи из склада одного цеха в склад другого и, наконец, в производство.

Таким образом, норматив незавершённого производства устанавливается на основе длительности производственного цикла с поправкой на нарастание затрат в процессе производства и с добавлением количества дней гарантийного запаса деталей и других полуфабрикатов собственного производства.

На практике это нормирование весьма затруднительно, так как многие предприятия вырабатывают разнообразный ассортимент изделий, из которых каждое отличается особым технологическим процессом. Поэтому в ряде случаев приходится определять норматив незавершённого производства по фактическому остатку. Если из балансового остатка незавершённого производства исключить часть, составляющую снятые с производства изделия и всё,

потерявшее связь с производством¹, то остаток должен отражать нормальный для данного момента технологический процесс производства предприятия. Поэтому, его можно принять на основе соответствующего анализа за базу для определения норматива на планируемый период.

Установить размер нормального остатка незавершённого производства необходимо не только для расчёта оборотных средств, но и для определения планового объёма выпускаемой продукции, поскольку прирост незавершённого производства — составная часть валовой продукции.

Полуфабрикаты собственного производства включаются, как уже отмечалось, в состав незавершённого производства, а покупные — в состав норматива основных материалов.

В статье «Расходы будущих лет» предусматриваются оборотные средства, необходимые для покрытия затрат, переходящих на последующие годы. Такими затратами являются расходы на освоение производства новых видов изделий, горноподготовительные работы, рационализаторские мероприятия, внесённая вперед арендная плата и т. п. Норматив устанавливается на ту часть этих затрат, которая не войдёт в себестоимость товарной продукции планируемого года, а перейдёт как остаток на следующий год (или даже ряд последующих лет) и будет отнесена на себестоимость продукции следующего года.

В связи с множественностью и разнообразным характером плановых элементов, определяющих нормальную величину расходов будущих лет, они нормируются не в днях, а в ценностном выражении. Расчёт расходов будущих лет составляется так:

Статьи расхода	Остаток на начало планируемого года	Расход в планируемом году	Будет списано на себестоимость продукции в планируемом году	Перейдет на следующий год
1. Расходы на освоение производства новых видов изделий				
2. Горноподготовительные работы				
3. Расходы на рационализаторские мероприятия				
4.				
И т. д.				
Итого				

Норматив устанавливается в размере, соответствующем сумме затрат, переходящих на будущий год.

¹ Сумма, подлежащая исключению из остатка незавершённого производства по отчётному балансу, устанавливается на основании данных, получаемых от хозяйственных организаций.

При планировании собственных оборотных средств промышленных наркоматов и главков норматив расходов будущих лет обычно определяется по их фактическому размеру в течение года, предшествующего планируемому. Прирост норматива предусматривается лишь в части, непосредственно связанной с производством.

Остатки готовых изделий на складе предприятия нормируются не только для установления потребности в собственных оборотных средствах, но и определения объема реализуемой продукции в планируемом году.

При установлении норматива готовых изделий необходимо стремиться к тому, чтобы их остаток был минимальным. Наши предприятия не испытывают затруднений в сбыте продукции, если производят товары надлежащего качества и соответственно договору с покупателем. Предприятия и государство заинтересованы в скорейшей реализации продукции и получении денег от покупателя.

Поэтому норматив готовых изделий ограничивается лишь временем, необходимым: а) для подсортировки и упаковки товара; б) для доставки товара на станцию железной дороги или водную пристань и получения отгрузочных документов; в) для выписки счёта и оформления в банке ссуды под товары отгруженные (не более двух дней).

Некоторые хозяйственные организации стремятся включить в состав нормируемых оборотных средств расчётный счёт. Нужды в этом нет. Кругооборот средств предприятия обеспечивает постоянное высвобождение денежных ресурсов и их накопление на расчётном счёте в размере, достаточном для оплаты сырья, материалов, топлива и выплаты заработной платы.

§ 2. Определение потребности в оборотных средствах

Следующим этапом планирования оборотных средств является определение необходимой предприятию абсолютной суммы этих средств. Она исчисляется по утверждённой производственной программе и установленным нормативам.

Нормативы оборотных средств показывают, на какое число дней производственной работы предприятие должно быть обеспечено запасом материальных ценностей. Для установления абсолютной суммы запаса прежде всего определяют ежедневное расходование отдельных видов материальных ценностей. Их годовой расход указывается в годовой смете затрат на производство, а ежедневный расход материальных ценностей определяется путём деления годового расхода на число дней в году. При этом расчёт ведётся в календарных, а не рабочих днях, так как нормативы оборотных средств устанавливаются в тесной связи с циклом снабжения, исчисляемым в календарных днях.

Потребность в нормируемых материальных запасах предприятий и отраслей с непрерывно возрастающим выпуском продукции рассчитывается по программе IV квартала планируемого года. Удельный вес последней в годовой программе является наиболь-

шим, а следовательно, и потребность предприятия в оборотных средствах на этот квартал также обычно бывает наибольшей.

В отраслях с сезонными колебаниями в выпуске продукции потребность в собственных оборотных средствах определяется по объёму продукции того квартала, на который установлена минимальная программа. Сезонное увеличение оборотных средств в других кварталах покрывается кредитом Госбанка.

Минимальные запасы сырья, материалов (основных и вспомогательных) и топлива на предстоящий год исчисляют путём умножения нормативов запасов в днях на сумму однодневных затрат по соответствующим статьям сметы производства в IV квартале (в отраслях с сезонными колебаниями в выпуске продукции — сметы на квартал с минимальной программой), исходя из календарного числа дней в квартале.

Размер остатков незавершённого производства и полуфабрикатов собственного производства устанавливается путём умножения норматива в днях на сумму однодневных затрат на производство валовой продукции по фабрично-заводской себестоимости, а остатки готовых изделий — путём умножения норматива в днях на сумму однодневных затрат на производство товарной продукции по фабрично-заводской себестоимости.

Плановые остатки запасных частей для текущего ремонта и малоценного инвентаря и расходы будущих периодов определяются, как указывалось, на основе специальных расчётов.

Расчёт оборотных средств производится следующим образом:

	Оборот в 1944 г. (в млн. руб.)	Оборот в IV кв. 1944 г. (удельный вес квар- тала — 27%)	Расход на один день (считая (92 дня в квартале)	Норматив в днях	Норматив (в млн. руб.)
1. Сырьё и основные матери- алы	1 300,0	351,0	3,8	50	190,0
2. Вспомогательные матери- алы	170,0	46,0	0,5	80	40,0
3. Топливо	85,0	23,0	0,25	60	15,0
4. Запасные части для теку- щего ремонта	—	—	—	—	25,0
5. Малоценные и быстро изна- шивающиеся предметы . .	—	—	—	—	75,0
6. Незавершённое производ- ство (включая полуфабри- каты собственного произ- водства)	2 726,0	736,0	8,0	25	200,0
7. Готовые изделия	2 555,5	690,0	7,5	6	45,0
8. Расходы будущих периодов	—	—	—	—	20,0
Норматив на 1 января 1945 г.	—	—	—	—	610,0
Норматив на 1 января 1944 г.	—	—	—	—	512,0
Прирост собственных обо- ротных средств в 1944 г. .	—	—	—	—	98,0

Изменение собственных оборотных средств (прирост или снижение) в планируемом периоде устанавливается путём сопоставления сумм двух нормативов: на планируемый год и истекший год (в приведённом примере прирост составит $610 - 512 = 98$ млн. руб.).

§ 3. Устойчивые пассивы, приравниваемые к собственным оборотным средствам

Каждое предприятие наделяется собственными оборотными средствами в соответствии с установленными для него нормативами. При этом необходимо учитывать, что каждое предприятие имеет в своём распоряжении средства других организаций и лиц, постоянно находящиеся в его обороте в силу действующего порядка расчётов. К числу таких устойчивых пассивов, приравниваемых к собственным оборотным средствам, относятся:

- а) минимальный остаток начисленной заработной платы и начислений на социальное страхование;
- б) минимальный остаток резерва предстоящих платежей;
- в) задолженность кредиторам по степени готовности;
- г) задолженность по электроэнергии и авансам заказчиков;
- д) задолженность поставщикам по акцептованным платёжным требованиям. .

Заработная плата выплачивается рабочим и служащим предприятий два раза в месяц, начисляется же она за каждый проработанный день. Начисленная заработная плата до момента её выплаты остаётся в обороте предприятия и используется для покрытия производственных затрат. В качестве постоянного источника образования оборотных средств принимается минимальная сумма задолженности рабочим и служащим. Её размер зависит от количества дней между концом периода, за который выплачивается заработная плата, и датой её выплаты. Например, если заработная плата выплачивается 3-го и 18-го числа, то минимальная задолженность будет не менее трёхдневной. Практически минимальная задолженность с учётом депонентской задолженности превышает 9-дневную.

При составлении годового плана минимальный остаток начисленной заработной платы и социального страхования устанавливают на основе фонда заработной платы на IV квартал планируемого года и сроков выплаты заработной платы.

Другой вид устойчивых пассивов — это резерв предстоящих платежей. В целях правильного определения себестоимости продукции относящиеся к отчётному периоду расходы включаются в издержки производства этого периода, независимо от времени их фактической оплаты, а соответствующие суммы резервируются. Резервирование распространяется на оплату отпусков рабочим и служащим, отопления и освещения. Резервирование других видов расходов допускается лишь в отдельных случаях с разрешения вышестоящих органов. Минимальный остаток резерва предстоящих платежей устанавливается на основе балансовых данных за

предшествующий год, с учётом изменения фонда заработной платы на планируемый год.

Определяя собственные оборотные средства для предприятий машиностроительной и судостроительной промышленности, необходимо учесть платежи заказчиков по степени готовности. При заказах с длительным сроком исполнения (суда, машины) заказчик оплачивает изделие по частям по мере хода его изготовления, пополняя тем самым оборотные средства предприятия.

Задолженность кредиторам по оплате частичной готовности могут иметь только те предприятия, где длительность производственного процесса превышает 4 месяца. Её определяют исходя: а) из оценки остатков кредиторской задолженности и незавершённого производства на начало планируемого периода с учётом выполнения производственной программы и ожидаемого поступления платежей заказчиков по степени готовности; б) из поступления платежей заказчиков в планируемом периоде в соответствии с продвижением работ по определённым этапам, включая платежи, перенесённые с предшествующего квартала, и в) из списания задолженности по сдаваемым заказчикам в планируемом периоде готовым объектам. Размеры поступлений от заказчиков и списания задолженности по готовым объектам устанавливаются на основе производственного плана предприятия.

Постоянная задолженность по электроэнергии и авансам заказчиков исчисляется по отчётным балансам за предшествующее время с учётом роста потребления электроэнергии и увеличения количества услуг в планируемом году.

Задолженность поставщикам по акцептованным платёжным требованиям принимается в качестве устойчивого пассива в части, не учитываемой Госбанком при кредитовании. Размеры незачтённой части этой задолженности определяются по отчётным балансам за предыдущий год.

К постоянным источникам образования оборотных средств промышленных предприятий относятся также ссуды Госбанка по обороту. Кредитование Госбанком несезонных вложений в незавершённое производство и остатков готовых изделий по машиностроительным предприятиям производится с 1939 г. в процентном соотношении к собственным средствам предприятия (20% по незавершённому производству, 50% по готовым изделиям). Предоставление кредита по обороту связано с перечислением соответствующей части оборотных средств предприятия на особый счёт.

§ 4. Исчисление наличия собственных средств в обороте

Наличие собственных оборотных средств устанавливается по бухгалтерскому балансу на начало планируемого периода. Из итоговой суммы раздела «А» пассива баланса, скорректированного на устойчивые пассивы¹, вычитается итоговая сумма раздела «А»

¹ Задолженность рабочим и служащим, соцстраху по отчислениям, кредиторам по оплате продукции по частичной готовности, предстоящие платежи и

актива баланса. Разница между этими суммами представляет наличие собственных и приравненных к ним средств в обороте.

Обычно к моменту составления баланса доходов и расходов отчётного бухгалтерского баланса на начало планируемого года ещё нет. В этом случае оценка ожидаемого наличия собственных оборотных средств производится на основе последнего отчётного баланса и плана на период, оставшийся до конца года. Если, например, баланс доходов и расходов на 1944 г. составляется в октябре—ноябре 1943 г., то собственные оборотные средства определяются по бухгалтерскому балансу на 1 октября 1943 г. и оценке исполнения плана на IV квартал 1943 г.¹

При оценке ожидаемого наличия собственных оборотных средств необходимо также учесть:

а) перерасчёты по отчислениям от прибылей на основе фактических накоплений;

б) не получившее отражения в отчётном балансе бюджетное финансирование в связи с оформлением его Госбанком после 1 октября;

в) не получившие отражения в последнем отчётном балансе итоги инвентаризации.

Расчёт наличия собственных оборотных средств производится по следующей схеме (в млн. руб.):

1. Наличие собственных и приравненных к ним оборотных средств на последнюю отчётную дату на 1 октября 1943 г.	445
В том числе:	
а) кредит Госбанка по обороту	30
б) минимальный остаток начисленных зарплаты и соцстрахования	50
в) резерв предстоящих расходов	25
г) кредиты по оплате частичной готовности	18
д) задолженность по электроэнергии	10
2. Ожидаемое изменение за IV квартал 1943 г. (+ или —)	+65
В том числе за счёт:	
а) накоплений	+25
б) бюджетного финансирования	+40
в) прочих источников	—
3. Поправки (+ или —):	
а) на перерасчёты по отчислениям от прибылей на основе фактических накоплений	—20
б) на финансирование, не получившее отражения в отчётном балансе	+25
в) на итоги инвентаризации, не получившие отражения в отчётном балансе	+ 5
4. Ожидаемое наличие собственных оборотных средств на 1 января 1944 г. (1 + 2 + 3)	520

др. показываются в разделе «А» бухгалтерского баланса в полном размере. При определении наличия собственных средств в обороте они должны приниматься в расчёт только в размере установленного лимита. Кредит по обороту также учитывается в размере установленного лимита.

¹ При определении наличия собственных оборотных средств учитываются потери этих средств, отражённые в разделе «Д» бухгалтерского баланса.

Если наличие собственных оборотных средств на начало планируемого года превышает норматив, установленный на истекший год, то это означает, что предприятие имеет излишек этих средств. Он включается в доходную часть планового баланса и передаётся в бюджет.

Наоборот, если собственные оборотные средства меньше норматива (вследствие невыполнения плана по прибылям или сверхплановых убытков), то разница между этими показателями выражает недостаток собственных оборотных средств. Покрытие этого недостатка в балансе доходов и расходов без специального постановления правительства не предусматривается. Этот вопрос разрешается в особом порядке после представления хозяйственной организацией годового отчёта. При его разрешении намечаются мероприятия для улучшения работы отрасли промышленности или предприятия и устанавливаются источники покрытия недостатка оборотных средств.

Прирост собственных оборотных средств предприятия, вызываемый развёртыванием производства и оборота, покрывается прежде всего из предусмотренных по балансу доходов и расходов собственных прибылей и других внутренних ресурсов (прирост устойчивых пассивов) предприятия и лишь в случае их недостатка — путём перераспределения оборотных средств главка (наркомата) или за счёт ассигнований из бюджета.

При установлении источников покрытия прироста собственных оборотных средств прежде всего полностью учитывается прирост устойчивых пассивов в планируемом периоде. В баланс доходов и расходов включается в качестве доходной статьи разница между суммой устойчивых пассивов на конец планируемого периода и суммой их, учтённой в плане на предыдущий период.

Пример. Фонд заработной платы предприятий промышленного наркомата (с начислениями на социальное страхование) на IV квартал 1944 г. намечается в 276 млн. руб. При этом размере фонда минимальная девятидневная задолженность рабочим и служащим по заработной плате и социальному страхованию составит $(276:92) \times 9 = 27$ млн. руб. В плане на 1943 г. из этой суммы было учтено 24,5 млн. руб. Следовательно, в балансе доходов и расходов на 1944 г. должен быть отражён прирост минимальной задолженности и социального страхования в 2,5 млн. руб.

Перераспределение оборотных средств между предприятиями главка допускается при утверждении годового промфинплана (или при его изменении в течение года). В отдельных случаях главку разрешается использовать временно свободные средства одного предприятия для нужд другого на срок не свыше месяца с обязательством возратить их предприятию, у которого они взяты.

Что касается бюджетного финансирования оборотных средств, то постановление Совета Труда и Оборона от 23 июня 1931 г. установило для него определённые рамки. Бюджетные средства могут быть обращены только на покрытие потребности в собственных оборотных средствах по элементам, регламентированным этим

постановлением, и притом в последнюю очередь — после полного использования прибылей предприятия и других внутрихозяйственных источников.

§ 5. Задачи финансовых органов в области планирования оборотных средств

Результат деятельности предприятия во многом зависит от состояния его оборотных средств. Правильное использование собственных оборотных средств содействует увеличению выпуска продукции и внутрипромышленного накопления. На образование и пополнение оборотных средств хозяйственных организаций направляется значительная часть их прибылей, а также бюджетные ассигнования. Поэтому вопрос о правильном планировании собственных оборотных средств имеет для финансовых органов первостепенное значение.

Наиболее сложная и ответственная задача финансовых органов при проверке балансов доходов и расходов промышленных предприятий — это определение прироста собственных оборотных средств в планируемом году.

Потребность в оборотных средствах зачастую исчисляют неправильно, исходя лишь из роста валовой продукции, без учёта действительного положения с сырьём, топливом, материалами и т. д. Такое «упрощённое» планирование может привести к грубым просчётам. Потребность в оборотных средствах следует определять на основе плановых нормативов (в днях) и плановой сметы производства.

Приступая к планированию оборотных средств, финансовые органы тщательно проверяют фактическое использование нормативов в предыдущие годы. Если окажется, что они систематически не использовались, ставится вопрос об их пересмотре с целью сокращения до минимальной потребности предприятия в средствах для выполнения производственной программы.

При определении отдельных элементов оборотных средств в каждом случае выясняется, какое влияние на эти элементы оказывают изменения, происшедшие в условиях снабжения предприятий, а также в составе продукции, в частности, увеличение удельного веса продукции с менее длительным циклом производства.

Финансовые органы проверяют, правильно ли используются предприятием собственные оборотные средства, рационально ли они размещены, нормальны ли соотношения между их отдельными элементами.

Крупное финансовое значение имеет ускорение оборачиваемости средств. Повышение производительности труда, рационализация технологических процессов, лучшее использование оборудования — все эти факторы ускорения оборачиваемости тщательно изучаются для того, чтобы использовать полученные результаты при планировании финансов хозяйственных организаций.

Изучение финансовыми органами состояния собственных обо-

ротных средств и движения запасов товаро-материальных ценностей помогает выявить и устранить причины, препятствующие их правильному использованию, обнаружить у отдельных предприятий излишки средств, которые должны быть высвобождены и использованы более целесообразно в народнохозяйственном обороте.

При планировании собственных оборотных средств нельзя обойти вопроса об упорядочении расчётов между хозяйственными организациями. Нарушения платёжной дисциплины организациями и предприятиями приводят к внеплановому перераспределению оборотных средств между хозорганами, ослабляют контроль рублём со стороны финансовых органов.

Ненормальная дебиторская и кредиторская задолженность находится в прямом противоречии с основными принципами хозрасчёта и задачами правильной организации финансов. Поэтому финансовые органы уделяют серьёзное внимание тому, чтобы каждое предприятие вело своё хозяйство на базе выделенных ему государством собственных оборотных средств.

ЛИТЕРАТУРА

С. Рубинштейн, Оборотные средства, Госфиниздат, 1938 г., 3-е изд.
См. также литературу к главе VI.

Глава девятая

БАЛАНС ДОХОДОВ И РАСХОДОВ ПРОМЫШЛЕННОСТИ. ПЛАНИРОВАНИЕ КАПИТАЛЬНЫХ ВЛОЖЕНИЙ

§ 1. Объём финансирования капитального строительства

Задача финансового планирования капитальных вложений заключается в определении размера средств, необходимых для выполнения капитальных работ, предусмотренных народнохозяйственным планом, а также в установлении источников этих средств.

Расходы на капитальные работы в балансе доходов и расходов показываются в сумме их лимита, установленного народнохозяйственным планом. Однако, следует иметь в виду, что размеры финансирования капитального строительства определяются не только объёмом работ, но и состоянием оборотных средств строительства к началу планируемого периода. Для строительства необходимы запасы материалов и оборудования, т. е. оборотные средства. Если к началу планируемого периода стройка имеет остатки материальных ценностей и расчётных статей, превышающие определённую для неё потребность в оборотных средствах, то финансирование капитальных работ соответственно уменьшается. В этом случае будет иметь место мобилизация внутренних ресурсов строительства. Если же стройке требуется больше оборотных средств, чем она имеет к началу планируемого периода, то финансирование увеличивается на сумму необходимого прироста оборотных средств. Изменение остатков материалов, оборудования и расчётных статей строительства показывается в расчётной части баланса доходов и расходов по статье «Мобилизация внутренних ресурсов» (мобилизация — со знаком минус, иммобилизация — со знаком плюс).

§ 2. Оборотные средства строительных организаций

Расчёт оборотных средств для строительства производится на основе установленного объёма и структуры капитальных работ на планируемый период и средних норм обеспеченности стройки материалами. Для строек, ведущихся хозяйственным способом, нормы оборотных средств устанавливаются, исходя из норм, утверждённых для подрядных строительных организаций.

По постановлению СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 11 февраля 1936 г. «Об улучшении строительного дела и об удешевлении

строительства» оборотные средства промышленных строительных подрядных организаций, работающих на нескольких площадках, определены в 11,7% суммы их годовой производственной программы, а для работающих на одной площадке — 10,3%; для жилищно-строительных трестов — 11,3%, специализированных и монтажных трестов — 14%, строительно-монтажных трестов Наркомпищепрома — 11,6%, строительных трестов НКПС — 12,5% и Мостотреста НКПС — 14%¹.

В виде дополнительных оборотных средств подрядные строительно-монтажные организации получают от заказчиков авансы на заготовку материалов и другие расходы на строительство, как правило, в размере 15% стоимости работ данного года.

Однако нормы, установленные для подрядных организаций, нельзя полностью распространить на строительство, осуществляемое хозяйственным способом, так как они предусматривают покрытие таких потребностей, которых это строительство иметь не может. Так, в составе норматива строительных организаций 2,3% из 10,3% предусматриваются на покрытие разрыва во времени между выпиской счёта и его оплатой заказчиком. Далее, аванс, выдаваемый подрядчику, включает 5% на покрытие незавершённого производства, образующегося у подрядчика в связи со сдачей работ только по законченным частям конструктивных элементов стройки.

Стройка, ведущаяся хозяйственным способом, в оборотных средствах на эти цели не нуждается. Поэтому для её строительных работ норматив должен составить: $(10,3 - 2,3) + (15 - 5) = 18\%$ стоимости годовой программы соответствующих работ.

По тем же соображениям норматив для её монтажных работ установлен в 13%. Норматив для оборудования, требующего монтажа, определяется в 20% затрат на его приобретение. Для оборудования же, не требующего монтажа, он вовсе не устанавливается, так как такое оборудование с момента его поступления на склад строительства включается в объём выполненных капитальных работ. Норматив оборотных средств для прочих работ (геологоразведочных, проектно-изыскательских и др.) в целом не превышает 5% годовой программы соответствующих работ.

Размер незавершённого производства устанавливается не более чем в 0,5% годовой программы строительно-монтажных работ. Если все капитальные работы или часть их осуществляются подрядным способом, то в составе оборотных средств стройки предусматривается аванс подрядчику.

До недавнего времени этот аванс в сумме, предусмотренной договором, полностью перечислялся на расчётные счёта подрядных строительных организаций, которые распоряжались ею совершенно бесконтрольно. Во многих случаях сумма авансов по отношению к выполненной программе работ значительно превышала максимальную норму. В результате у подрядных организаций создавался крупный излишек средств, что вызывало нарушения хоз-

¹ С. 3. СССР 1936 г. № 9, ст. 70.

расчёта и ослабляло их борьбу за мобилизацию и эффективное использование средств. В 1942 г. были осуществлены мероприятия, которые привели финансы подрядчиков в соответствие с их действительными потребностями.

Прежде всего, аванс заказчика имеет теперь строго целевое назначение: он предоставляется для покрытия запасов основных материалов и остатков незавершённого производства. Банки долгосрочных вложений должны были привести авансы, выданные подрядчикам, в соответствие с их наличными запасами основных материалов и остатками незавершённого производства. Часть авансов, которая не вложена в материальные ценности, подлежала изъятию. Это мероприятие содействовало укреплению хозрасчёта в подрядных организациях и высвободило крупные, неиспользуемые суммы.

С учётом нового порядка авансирования авансы подрядчикам при составлении балансов доходов и расходов на 1943 г. были определены в размере 12% (10% на запасы основных строительных материалов и 2% — на незавершённое производство) годовой программы работ, осуществляемых подрядным способом.

В тех случаях, когда для строительства изготавливается на стороне особо крупное оборудование и расчёт с его поставщиком по условиям договора должен производиться по степени готовности, в оборотных средствах стройки предусматривается вся сумма платежей в планируемом году («Поставщики по оплате оборудования по степени готовности»). Общая сумма оборотных средств, необходимых для выполнения строительной программы, определяется путём сложения нормативов в ценностном выражении.

Расчёт потребности строительства в оборотных средствах (в млн. руб.) производится следующим образом (см. стр. 119).

§ 3. Мобилизация внутренних ресурсов в строительстве

Для установления размеров мобилизации внутренних ресурсов в строительстве исчисленная указанным выше способом потребность в оборотных средствах сравнивается с их ожидаемым наличием на начало планируемого года.

Оценка ожидаемого наличия производится следующим образом: по балансу капитального строительства на последнюю отчётную дату выявляются фактические остатки материальных ценностей и других оборотных средств; затем, соответственно объёму работ, которые должны быть выполнены до конца года, и возможному использованию фактических остатков материалов и оборудования, производится оценка ожидаемых остатков оборотных средств по активу. Так же делается и оценка оборотных средств по пассиву. Кредиторская задолженность на последнюю дату корректируется на основе её предполагаемого погашения до конца года за счёт бюджетного финансирования, взыскания дебиторской задолженности и других ресурсов. Этим путём определяют остатки непогашённой кредиторской задолженности на начало планируемого пе-

	Объём работ на планируемый год	Норматив оборотных средств в% к объёму работ	Сумма оборотных средств
1. Оборудование:			
а) требующее монтажа	60	20	12,00
б) не требующее монтажа	15	х	х
2. Строительные работы, осуществляемые хозяйственным способом	256	18	46,08
3. Монтажные работы, осуществляемые хозяйственным способом	24	13	3,12
4. Строительно-монтажные работы, осуществляемые подрядным способом (аванс подрядчику)	160	12	19,20
6. Проектно-изыскательские и геологоразведочные работы:			
а) осуществляемые хозяйственным способом	10	5	0,50
б) осуществляемые подрядным способом	12	5	1,10
6. Незавершённое производство по строительно-монтажным работам	х	0,5	1,40
7. Поставщики по оплате оборудования по степени готовности	х	х	0,96
Всего . . .	547	—	84,36

риода. Исключив их из ожидаемых остатков оборотных средств по активу, получают сумму собственных средств строительства, находящихся в обороте.

Приведём пример расчёта наличия оборотных средств в строительстве (в млн. руб.):

Статьи	Остатки по последнему отчётному балансу	Ожидаемое наличие на начало планируемого периода
I. Актив		
1. Оборудование для установки	100,00	80,00
2. Основные материалы	30,00	20,00
3. Прочие материалы, малоценные и быстро изнашивающиеся предметы, отгруженные материалы и оказанные услуги	8,00	6,00
4. Расходы, подлежащие распределению	2,00	2,00
5. Незавершённое производство	4,00	3,00
6. Денежные средства	18,00	2,00
7. Дебиторы	28,00	16,00
8. Междубалансовые расчёты, подлежащие возмещению	—	—
9. Всего по активу	190,00	129,00
II. Кредиторы и привлечённые средства		
10. Кредиторы	60,00	36,82
11. Междубалансовые расчёты, подлежащие возмещению	2,00	2,00
12. Остатки средств на финансирование внелимитных работ	3,00	1,00
13. Итого	65,00	39,82
14. Наличие оборотных средств (гр. 9 — гр. 13) . . .	125,00	89,18

При расчёте мобилизации внутренних ресурсов в строительстве к наличию собственных оборотных средств следует прибавить приравниваемые к ним устойчивые пассивы: минимальный остаток задолженности по заработной плате рабочим и служащим и начислениям на социальное страхование, нормальную семидневную задолженность поставщикам по акцептованным счетам за материалы и оборудование, постоянную переходящую задолженность подрядчикам в размере стоимости работ, выполненных за декаду, а также минимальную устойчивую задолженность по междубалансовым и внутренним расчётам, подлежащим возмещению (обычно в размере 50% остатка по последнему отчёту).

Минимальная задолженность по заработной плате рабочим и служащим и начислениям на социальное страхование по капитальному строительству обычно определяется в размере семидневной задолженности¹. Для упрощения расчёта её можно считать равной 50% остатка по счёту «Рабочие и служащие», поскольку этот остаток, по общему правилу, должен представлять собой полумесячную задолженность по заработной плате. Определённая таким путём переходящая минимальная задолженность по заработной плате увеличивается на соответствующую сумму платежей в соцстрах.

Постоянная переходящая задолженность подрядчикам принимается в размере средней стоимости работ, выполненных за декаду. Она определяется путём деления стоимости работ, осуществляемых хозяйственным способом, на 36 (по числу декад в году).

РАСЧЁТ

устойчивых пассивов в капитальном строительстве

(в млн. руб.)

1. Минимальный остаток задолженности по заработной плате и соцстрахованию из расчёта:

а) строительно-монтажные работы, осуществляемые хозяйственным способом, по плану на год 280,00

б) годовой фонд заработной платы в стоимости строительно-монтажных работ на основе фактически сложившегося процента по отчётам за предшествующее время — 50%

$$\left(\frac{280,00 \times 50}{100} \right) \quad 140,00$$

в) дневной расход на заработную плату (140,00:360) 0,39

г) дневной расход на заработную плату и социальное страхование при страховых взносах 7,3% $\left(\frac{0,39 + 0,39 \times 107,3}{100} \right)$ 0,42

д) семидневная задолженность по заработной плате и соцстрахованию (0,42 × 7) 2,94

¹ В плане на 1944 г. для значительной части промышленных наркоматов СССР минимальная задолженность по заработной плате рабочим и служащим и начислениям на социальное страхование по капитальному строительству принята в размере девятидневной задолженности.

2. Нормальная семидневная задолженность поставщикам по акцептованным счетам за материалы и оборудование из расчёта:	
а) материалы в стоимости строительства, осуществляемого хозяйственным способом, на основе фактического процента по отчётам за предшествующее время — 38% $\left(\frac{280,00 \times 38}{100} \right)$.	
	106,40
б) стоимость оборудования	135,00
в) нормальная задолженность поставщикам за материалы и оборудование $\left(\frac{106,40 + 135,00}{52} \right)$	4,64
3. Постоянная переходящая задолженность подрядчикам за выполненные работы, при объёме работ в 160 млн. руб. $(160,00:36)$	
	4,44
4. Минимальная задолженность по междубалансовым и внутренним расчётам, подлежащим возмещению $(50\% \text{ остатка по последнему отчёту})$	
	1,00
5. Всего устойчивых пассивов $(2,94 + 4,64 + 4,44 + 1,00)$	13,02

Сопоставление наличия собственных оборотных средств и устойчивых пассивов стройки с потребностью в оборотных средствах должно выявить их излишек или недостаток (т. е. размеры их возможной мобилизации или иммобилизации). К определённым таким образом заданию по мобилизации внутренних ресурсов добавляется амортизация основных средств строительства в части, не направляемой на капитальный ремонт, а также поступления от ликвидации имущества по объектам, заканчиваемым в планируемом году (так называемые возвратные суммы по 3-й части генеральной сметы строительства).

Начальник законченного строительства обязан в срок, назначенный наркоматом, но не позднее трёх месяцев после приёмки строительства правительственной или ведомственной комиссией:

1) реализовать, по указанию наркомата строительные механизмы, неиспользованные материалы и другие ценности. В тех случаях, когда временные сооружения, подсобные предприятия и всё строительное имущество по распоряжению наркомата передаются безвозмездно другой стройке, стоимость неамортизированной части этого имущества включается в смету принимающего его строительства;

2) произвести все расчёты с должниками и кредиторами;

3) все суммы, не использованные после окончательной ликвидации имущества и расчётов, передать наркомату для финансирования предусмотренных его планом капитальных работ на соответствующий год¹.

¹ Постановление СНК СССР от 4 августа 1937 г. № 1289 о порядке ликвидации имущества и расчётов законченных строительства.

Приведём пример расчёта мобилизации внутренних ресурсов в строительстве (в млн. руб.):

1. Ожидаемое наличие оборотных средств в строительстве на начало планируемого периода	89,18
2. Устойчивые пассивы	13,02
3. Итого (1+2)	102,20
4. Потребность строительства в оборотных средствах на конец планируемого года	84,36
5. Задание по снижению остатков материальных ценностей и расчётных статей (3—4)	17,84
6. Возвратные суммы по 3-й части генеральной сметы	1,00
7. Амортизация основных средств строительства за вычетом части, направляемой на капитальный ремонт	0,10
8. Общее задание по мобилизации внутренних ресурсов (5+6+7)	18,94

Для обеспечения реальной возможности мобилизации ресурсов в строительстве необходим тщательный анализ состава материальных ценностей, имеющихся на стройках. Остатки материалов и оборудования разбиваются на следующие группы:

а) оборудование и материалы, которые могут быть использованы в планируемом году;

б) оборудование и материалы, которые могут быть использованы на самой стройке и путём реализации на сторону в установленном порядке;

в) ненужные и излишние оборудование и материалы, которые находятся на отдалённых стройках и не могут быть оттуда вывезены.

Мобилизация материальных ценностей, входящих в первые две группы, вполне осуществима. Этого нельзя сказать относительно излишка оборудования и материалов, принадлежащих к третьей группе. При определении размера мобилизации внутренних ресурсов в строительстве они исключаются.

§ 4. Источники финансирования капитальных работ

Капитальное строительство промышленности финансируется из средств промышленных предприятий (амортизационных отчислений, прибыли, мобилизации внутренних ресурсов капитального строительства, выручки от реализации вывешенного имущества) и из бюджета.

Один из основных источников финансирования капитальных работ — амортизация.

Амортизационные отчисления производятся от первоначальной стоимости всех основных средств, находящихся в эксплуатации на 1-е число того месяца, за который делаются отчисления. От основных средств, находящихся на консервации и в запасе, амортизация не отчисляется. Однако при временном бездействии основных средств (до одного месяца) отчисления в амортизационный

фонд не прекращаются. От основных средств, вновь вводимых в эксплуатацию, отчисления производятся с месяца, следующего за их вступлением в эксплуатацию. От основных средств, сданных в аренду, отчисления в амортизационный фонд производятся арендодателем за счёт арендной платы. Отчисления от выбывших из эксплуатации основных средств прекращаются с месяца, следующего за их выбытием.

Для промышленных наркоматов Совнарком СССР в 1938 г. установил средние нормы ежегодных амортизационных отчислений в процентах к первоначальной стоимости действующих машин, оборудования, строений и сооружений (от 5,5 до 6%). Эти нормы включают специальные ежегодные ассигнования на капитальный ремонт (от 2,2 до 3,6%)¹.

Для отраслей промышленности и предприятий амортизационные отчисления и ассигнования на капитальный ремонт дифференцируются в зависимости от типов промышленного оборудования и сооружений, а также степени интенсивности работы отдельных отраслей и связанных с ней сроков износа оборудования и сооружений.

Размеры амортизационных отчислений и ассигнований на капитальный ремонт определяются:

а) по главным управлениям — народным комиссаром, с утверждения Совнаркома СССР;

б) по предприятиям — народным комиссаром непосредственно, в пределах установленных для данной отрасли отчислений.

Амортизационные отчисления для финансирования капитального строительства вносятся в Промышленный банк, а ассигнования на капитальный ремонт — в Госбанк.

В балансе доходов и расходов амортизация показывается в полной сумме, начисленной соответственно нормам на действующие в течение планируемого года основные фонды по стоимости их приобретения. Поэтому при исчислении амортизации необходимо прибавлять к балансовой стоимости основных фондов сумму износа, показываемую за балансом.

Размер амортизации зависит от величины основных фондов предприятия и норм амортизационных отчислений. Точный расчёт отчислений производится на основе оперативной отчётности о действующем имуществе (по месяцам), его типах и категориях, нагрузке и коэффициентах сменности, а также на основе плана ввода в эксплуатацию новых основных фондов; к каждому виду имущества применяются соответствующие нормы амортизации.

При составлении предварительных проектировок баланса доходов и расходов предприятия, а также при планировании финансовых показателей главком или наркоматом, обычно применяется упрощённый способ расчёта амортизации, исходя из стоимости среднедействующих основных фондов, на которые начисляется амортизация в планируемом году, и из среднего процента амортизационных отчислений.

¹ С. П. СССР 1938 г. № 1, ст. 1.

Расчёт амортизации по этому способу производится следующим образом. Прежде всего устанавливают стоимость действующих основных фондов на начало планируемого года (на основе отчётных данных за первые три квартала и данных об ожидаемом исполнении за IV квартал предшествующего года). Затем определяют стоимость основных фондов, вводимых в действие в планируемом году, и их среднегодовую стоимость. Последнюю устанавливают исходя из количества месяцев, в течение которых на вводимые в эксплуатацию основные фонды будет начисляться амортизация. Например, если объект стоимостью в 100 тыс. руб. вводится в действие с 1 июля, то его среднегодовая стоимость составит:

$$100 \times 6 : 12 = 50 \text{ тыс. руб.}$$

Далее таким же способом подсчитывают среднегодовую стоимость основных фондов, которые в течение планируемого года должны притти в негодность и выйти из состава имущества предприятия.

Для того, чтобы определить стоимость среднедействующих фондов, к стоимости фондов, действующих на начало планируемого года, прибавляют среднегодовую стоимость вводимых в эксплуатацию в течение года основных фондов и вычитают среднегодовую стоимость выбывшего имущества.

Амортизационные отчисления с полученной таким путём стоимости среднедействующих основных фондов исчисляют в соответствии с установленной для предприятия средней нормой амортизации. При этом выделяется доля амортизационных отчислений, предназначенная для капитального ремонта.

РАСЧЕТ АМОРТИЗАЦИИ

(в млн. руб.)

1. Первоначальная стоимость действующих основных фондов на 1/I 1944 г.	837
2. Ожидаемый ввод новых фондов в эксплуатацию в 1944 г. . .	168
3. Оценка выбытия основных фондов за 1944 г. за ветхостью и износом по первоначальной стоимости	18
4. Ожидаемая первоначальная стоимость основных фондов на 1/I 1945 г. (837 + 168 — 18)	987
5. Амортизация за 1944 г. по ожидаемому исполнению	59
6. Средний процент амортизации за 1944 г. по ожидаемому исполнению	6
7. Ввод новых объектов в эксплуатацию за 1945 г.	400
8. Средний срок эксплуатации вводимых в 1945 г. фондов в месяцах	6
9. Среднегодовая амортизируемая сумма основных фондов, вводимых в 1945 г. (400 × 6 : 12)	200
10. Первоначальная стоимость выбывшего в 1945 г. имущества . .	63
11. Средний срок эксплуатации выбывшего в 1945 г. имущества в месяцах	8

12. Среднегодовая сумма выбывшего имущества, подлежащая включению при расчёте амортизации: $\frac{63 \times (12 - 8)}{12} = \dots$	21
13. Первоначальная стоимость среднедействующих основных фондов, на которые начисляется амортизация в 1945 г. (987 + 200 - 21) =	1 166
14. Процент амортизации на 1945 г.	6,0
В том числе на капитальный ремонт	3,43
15. Общая сумма амортизационных отчислений на 1945 г. (1 166 $\times$ 6 : 100) =	70
В том числе на капитальный ремонт: (1 166 $\times$ 3,43 : 100) =	40

Прибыль хозяйственных организаций служит источником финансирования капитального строительства в той доле, которая остаётся после пополнения их оборотных средств. Эта доля устанавливается при составлении баланса доходов и расходов на планируемый период. Полностью используется для капитальных работ прибыль управлений строек, осуществляемых хозяйственным способом.

Источником финансирования капитального строительства может быть также выручка от реализации выбывшего имущества. В балансе доходов и расходов по этой статье показывается чистый доход от ликвидации основных средств, утративших производственное значение. При определении выручки из неё исключают расходы на реализацию ликвидируемых объектов. Выручка устанавливается путём конкретного расчёта, исходя из наличия подлежащего ликвидации имущества, возможной цены его реализации и расходов, связанных с последней.

При составлении баланса доходов и расходов в наркомате и главном управлении эту выручку планируют на основе отчётных данных за предшествующие годы. По годовым отчётам выявляют основные средства, ежегодно выбывающие вследствие износа и ветхости, и определяют процентное соотношение между полной восстановительной стоимостью выбывших средств и той же стоимостью всех основных средств предприятий, наркомата или главка на начало года, а также между полной и ликвидационной стоимостью выбывших основных средств и чистым доходом от реализации имущества. Распространением этих соотношений на планируемый год определяется выручка, подлежащая включению в баланс доходов и расходов.

Пример. По годовым отчётам ежегодное выбытие основных средств по полной восстановительной стоимости составляет 30% полной стоимости основных средств предприятий главного управления на начало года, ликвидационная стоимость выбывшего имущества — 20% его полной стоимости, чистый доход от реализации этого имущества — 50% его ликвидационной стоимости. Полная стоимость основных средств предприятий главного управления на начало планируемого года определена в 300 млн. руб.

Выручка от реализации выбывшего имущества составит:

$$\frac{300 \times 3}{100} \times \frac{20}{100} \times \frac{50}{100} = 0,9 \text{ млн. руб.}$$

На практике нередко выручку от реализации выбывшего имущества проектируют в размере фактического поступления за предшествующий год или даже несколько ниже его. Такой метод планирования неправилен, так как при росте основных средств предприятия он ведёт к преуменьшённому исчислению ресурсов хозяйства.

Среди источников финансирования капитального строительства основным является государственный бюджет, покрывающий в среднем свыше 60 % всех капитальных вложений в промышленность. Финансирование капитальных работ из бюджета допускается в следующих случаях:

1) когда собственные средства хозяйственной организации (амортизация, прибыль и др.) недостаточны для осуществления плана капитальных вложений;

2) когда по времени образование их не совпадает со сроками капитального строительства;

3) когда необходимо обеспечить безусловное выполнение объекта строительства, независимо от хода накоплений хозяйственной организации.

Размеры бюджетного финансирования устанавливаются при составлении баланса доходов и расходов на предстоящий год или квартал.

§ 5. Прибыль строительных организаций

Прибыль строительных организаций — как подрядных строительно-монтажных трестов и контор, так и управлений капитального строительства, осуществляемого хозяйственным способом, — состоит из нормальной прибыли, включаемой в смету строительства, и экономии от снижения его стоимости. Нормальная прибыль установлена в 3 % стоимости строительных и монтажных работ (без оборудования и конструкций), что составляет 2,91 % сметной стоимости этих работ (включая нормальную прибыль). Если стоимость равняется 100 млн. руб., то нормальная прибыль выразится в

$$100 \times \frac{2,91}{100} = 2,91 \text{ млн. руб.}$$

Что касается экономии от снижения стоимости строительства, то при планировании она особо не выделяется. До 1941 г. в плане развития народного хозяйства на предстоящий год предусматривалось задание по снижению себестоимости строительства в определённом проценте к объёму капитальных работ. В связи с этим в баланс доходов и расходов включалась особая статьёй экономия от снижения стоимости строительства.

С 1941 г., в связи с повышением цен на строительные материалы, тарифов по перевозкам и расценок на строительные работы, задание по снижению себестоимости в план не включается. Тем не менее хорошо работающие строительные организации добиваются значительного снижения стоимости строительства.

Военная обстановка внесла много нового в организацию и технику строительных работ: ускорение темпов строительства, расширение объёма и видов скоростного строительства, изыскание материалов на месте взамен дальнепривозных и дефицитных, упрощение строительства. Всё это привело к значительному удешевлению строительства.

Поэтому прибыль строительства, осуществляемого хозяйственным способом, планируется на уровне снижения стоимости строительства, фактически достигнутом в предшествующем году, но не менее установленных 2,91%. Точно так же, если прибыль подрядных организаций за предшествующий планируемому год превысила этот процент, то в балансе доходов и расходов на планируемый год рентабельность предусматривается на достигнутом ими уровне.

Внелимитные капитальные затраты включаются в баланс доходов и расходов на основании особой сметы, в которой приводится подробный перечень всех затрат, их размеры и соответствующие расчёты и обоснования.

Затраты на капитальный ремонт вносятся в балансы доходов и расходов в сумме предназначенных для этой цели амортизационных отчислений.

§ 6. Проверка плана финансирования капитальных работ

Размер затрат на капитальное строительство устанавливается государственным народнохозяйственным планом. Однако было бы совершенно неправильным сводить роль финансовых органов в планировании капитальных вложений только к включению установленных лимитов капитальных работ в балансы доходов и расходов. В их задачу входит: разрешение вопроса об источниках финансирования капитального строительства, об использовании для этой цели собственных средств хозяйственной организации (амортизация, прибыль), о полной мобилизации внутренних ресурсов в строительстве и о размерах ассигнований из бюджета.

Поэтому, рассматривая балансы доходов и расходов, финансовые органы проверяют прежде всего, правильно ли исчислены и полностью ли использованы на капитальное строительство собственные средства хозорганов (амортизация, прибыль) и внутренние ресурсы стройки, а также соблюдены ли при включении в балансы бюджетных ассигнований требования, указанные на стр. 126.

Вместе с тем финорганы уделяют особое внимание вопросам снижения стоимости строительства за счёт правильной его организации, борьбы за повышение норм выработки, механизации работ, сокращения простоев оборудования и механизмов, укрепле-

ния дисциплины на стройках, правильного составления расценок, экономного расходования топлива, электроэнергии, фондов заработной платы, уменьшения накладных и управленческих расходов.

Анализ внутренних резервов строительства для снижения его стоимости финорганы производят на основе материалов специальных банков долгосрочных вложений, которые располагают отчетностью строек и данными их обследования на местах.

При проверке расчета прибыли строек, осуществляемых хозяйственным способом, и подрядных организаций финорганы выявляют по отчетам уровень рентабельности; прибыль в плане на новый год предусматривается на достигнутом в предшествующем году уровне, но не менее 2,91%.

Хозяйственные организации под видом внелимитных затрат нередко производят крупное строительство, используя при этом оборотные средства, расходуя дефицитные материалы и отвлекая рабочие кадры с основной стройки. Поэтому сметы внелимитных затрат детально проверяются финансовыми органами, прежде всего с точки зрения соответствия их законодательству об этих затратах.

ЛИТЕРАТУРА

«Финансирование и кредитование капитальных вложений». Составлено авторским коллективом под руководством В.М. Бузырева, Госфиниздат, 1941 г.

«Финансирование строительства», 1940 г., изд. Промбанка.

«Финансирование коммунального строительства». Сборник важнейших постановлений и распоряжений по состоянию на 1 марта 1941 г., Госфиниздат, 1941 г.

Л. Г. Лихтенштейн, Мобилизация внутренних ресурсов в строительстве. Памятка кредитного инспектора, вып. 5, изд. Промбанка СССР, 1944 г.

Л. М. Кантор, Амортизация и ремонт в промышленности СССР, Госпланиздат, изд. 2-е дополненное, 1941 г.

Глава десятая

БАЛАНС ДОХОДОВ И РАСХОДОВ ПРОМЫШЛЕННОСТИ. РАСЧЁТ ПРОЧИХ ДОХОДОВ И РАСХОДОВ. ОПРЕДЕЛЕНИЕ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ С БЮДЖЕТОМ

§ 1. Прочие доходы и расходы

1. Доходы и расходы снабженческих, сбытовых и заготовительных организаций. Доходы снабженческих, сбытовых и заготовительных организаций в балансах доходов и расходов промышленности показываются в виде реализуемых этими организациями наложений на товары (наценок, накидок, скидок).

Расчёт этих доходов на планируемый период производится на основе оборотов и установленных наложений по отдельным товарам (или группам товаров).

Он строится следующим образом:

Наименование товаров	Оборот (в тыс. руб.)	Наложения (в % к обор.)	Наложения (в тыс. руб.)
«А»	100	5	5
«Б»	200	2	4
«В»	400	3	12
«Г»	100	1	1
Итого	800	2,75	22

Если ассортимент реализуемых товаров неизвестен, то доходы определяются экономическим методом: на основе отчётных данных за предшествующее время устанавливается средний процент наложений, который распространяется на товарооборот, проектируемый на планируемый период. Например, если средний процент наложений сбытовой организации за 1943 г. равен 5, то доходы в плане на 1944 г. при обороте в 100 млн. руб. достигнут 5 млн. руб.

Для снабженческих организаций хозяйственных наркоматов установлены предельные наценки к отпускным ценам промышленности: по складскому обороту — 6%, по транзитному — 1%. Пре-

дельное соотношение этих видов оборота в общем товарообороте снабженческих организаций составляет: складской оборот — не выше 30% и транзитный — не ниже 70%.

При определении доходов снабженческих организаций товарооборот планируют в ценах реализации, а между тем предельные наценки установлены в процентах к отпускным ценам промышленности. Поэтому необходимо наценки пересчитать по отношению к ценам реализации. Пересчёт даёт такой итог:

по складскому обороту:

$$\frac{100 \times 6}{106} = 5,66\%,$$

по транзитному:

$$\frac{100 \times 1}{101} = 0,99\%.$$

Доход снабженческой организации при обороте в 1 000 млн. руб. составит:

	Оборот (в млн. руб.)	Наценки (в % к обороту)	Доходы (в млн. руб.)
Складской оборот	300	5,66	16,98
Транзитный оборот	700	0,99	6,93
	1 000	2,39	23,91

Определённые путём прямого расчёта доходы снабженческих организаций не могут превышать сумму, исчисленную на основе предельных норм наценок.

Если реализованные снабженческой организацией за истекший год наложения ниже предельных, то за основу расчёта доходов на планируемый год принимают фактически сложившийся процент наложений.

Издержки обращения снабженческих, сбытовых и заготовительных организаций, показываемые в расходной части планового баланса, включают все расходы, связанные с доведением товаров до потребителя, — заготовительные, накладные и организационные.

Снабженческие, сбытовые и заготовительные организации составляют подробные сметы издержек обращения по отдельным элементам. Финансовые органы при проверке плана издержек обращения обычно прибегают к экономическому методу: размер издержек определяется исходя из фактически сложившегося их уровня с поправкой на сокращение непроизводительных расходов.

Результат деятельности этих организаций (прибыль или убыток) устанавливается путём сопоставления их доходов и издержек обращения. Рентабельность определяется процентированием прибыли к обороту.

В тех случаях, когда снабженческие, сбытовые и заготовительные организации имеют промышленные предприятия (напри-

мер, по первичной обработке сырья) или вспомогательные производства, выручка от реализации продукции предприятий или производств присоединяется к доходам этих организаций, а к сумме издержек прибавляется коммерческая себестоимость реализуемой продукции предприятий или производств. При этом при определении финансового результата особо выделяется налог с оборота по этим предприятиям или производствам.

2. Доходы и расходы отделов рабочего снабжения (ОРС'ов). Выручка от реализации товаров в розничной сети и предприятиях общественного питания ОРС'ов показывается в плановом балансе доходов и расходов в соответствии с установленным для них в народнохозяйственном плане товарооборотом.

Затраты ОРС'ов на реализуемые товары включают покупную стоимость товаров и издержки обращения. Последние рассчитываются так же, как издержки обращения снабженческих, сбытовых и заготовительных организаций.

Финансовый результат работы ОРС'ов устанавливается в виде разницы между их выручкой и затратами.

В отдельной статье баланса доходов и расходов показывается прибыль подсобных сельскохозяйственных предприятий ОРС'ов. Она устанавливается на основе специального расчёта выручки и затрат этих предприятий.

3. Доходы и расходы жилищно-коммунального хозяйства промышленности. Промышленные предприятия определяют доходы от жилищно-коммунального хозяйства на планируемый год путём прямого расчёта на основе утверждённых ставок квартирной платы, предусмотренной договорами арендной платы за нежилые помещения, и установленных ставок платы за коммунальные услуги.

При планировании доходов жилищно-коммунального хозяйства вышестоящими органами и проверке их финансовыми органами расчёт производится на основе средней квартирной и арендной платы и средневзвешенных ставок платы за коммунальные услуги. Средние нормы устанавливаются по отчётным данным за истекший год. В случае изменения ставок квартирной и арендной платы и платы за коммунальные услуги в предстоящем году нормы соответственно корректируются.

Расчёт доходов от эксплуатации жилищного хозяйства составляется по схеме, приведенной на стр. 132.

Аналогичным образом рассчитываются доходы от коммунального хозяйства (бань, прачечных, автогужтранспорта и т. п.).

Расходы жилищно-коммунального хозяйства устанавливаются промышленными предприятиями по смете, составляемой на основе утверждённых штатов, ставок заработной платы и заранее разработанных норм выработки для отдельных категорий работников.

В смете особо выделяются административно-управленческие расходы, содержание обслуживающего персонала, содержание домохозяйств, текущий ремонт, бытовое обслуживание в обще-

	Квартиры	Обще- жития	Баракы	Нежилые помещения	В с е г о
1. Площадь в квадратных метрах:					
а) на начало планируемого года					
б) ввод в эксплуатацию в течение планируемого года					
в) на конец планируемого года					
г) среднедействующая в планируемом году					
2. Средняя квартирная и арендная плата за метр площади					
3. Поступления от эксплуатации жилого фонда:					
а) плата за жилую площадь					
б) плата за отопление					
в) » за освещение, водоснабжение и канализацию					
г) плата за пользование нежилыми помещениями					
д) плата за бытовое обслуживание					
е) прочие поступления					
ж) всего поступлений					

житиях и бараках, уплата налогов, сборов, страховых платежей и арендной платы.

Расчёт расходов жилищно-коммунального хозяйства вышестоящими организациями и финорганами производится по средним нормам расходов, установленным на основе отчётных материалов за предшествующее время.

Жилищно-коммунальное хозяйство промышленных предприятий должно вестись на началах самоокупаемости. Поэтому при составлении баланса доходов и расходов оно планируется без убытков; плановые убытки предусматриваются только для предприятий отдельных наркоматов по разрешению правительства.

4. Прочие расходы по хозяйственной деятельности. Включаемые в балансы доходов и расходов промышленных наркоматов, главков и предприятий затраты на хозяйственную деятельность, не учитываемые в себестоимости продукции (расходы на изобретательство, выплата премий-надбавок лесорубам, пусковые расходы

и др.), а также расходы на государственные мероприятия (охрану лесов, промышленное переселение, выплату премий-надбавок по заготовкам сельскохозяйственных продуктов), исчисляются на планируемый год по соответствующим сметам.

Расходы на изобретательство показываются в балансах доходов и расходов наркоматов и главков. Это — расходы на изобретения и технические усовершенствования, имеющие общехозяйственное или отраслевое значение. В состав их входят вознаграждение изобретателей и затраты на внедрение изобретений в производство (на изготовление опытных образцов новых машин, их установку и испытание и т. д.). Указанные расходы покрываются государственным бюджетом.

Расходы, связанные с реализацией изобретений и технических усовершенствований, имеющих значение только для отдельных предприятий, относятся на себестоимость их продукции и в балансах доходов и расходов не выделяются.

Премии-надбавки лесорубам и другим рабочим, занятым заготовкой и вывозкой леса (поощрительное вознаграждение за перевыполнение норм выработки), выдаются за счёт бюджета.

Расходы на ввод новых предприятий в эксплуатацию, как правило, включаются в затраты на капитальные работы. Пусковые расходы выделяются только в балансах доходов и расходов лёгкой и текстильной промышленности. Они представляют собой разницу между стоимостью продукции, которая будет выпущена в течение пускового периода, и затратами на её производство.

Расходы на государственные мероприятия, осуществляемые промышленными наркоматами и подчинёнными им хозяйственными организациями, полностью покрываются бюджетом.

Бюджетные ассигнования на премирование отличившихся работников наркоматов устанавливаются Совнаркомом СССР при утверждении годового и квартальных бюджетов.

5. Расходы на содержание детских садов. Расходы на содержание детских садов при промышленных предприятиях определяются по сметам, утверждаемым директорами предприятий. Они исчисляются на основе среднегодового контингента детей и норм расходов на содержание ребёнка; эти нормы зависят от длительности пребывания ребят в детском саду (9, 12 и 24 часа), а последняя устанавливается соответственно времени работы предприятия, при котором этот сад состоит.

Расходы на содержание детских садов покрываются взносами родителей — от 25 до 35 % общей суммы расходов — и в остальной части бюджетом.

6. Расходы на подготовку кадров. Расходы на подготовку кадров показываются в балансе доходов и расходов промышленного предприятия в соответствии со сметой, составляемой отделом подготовки кадров предприятия. Смета предусматривает расходы на курсовую подготовку и обучение молодых рабочих непосредственно на производстве. Расходы определяются на основе среднегодовых

контингентов обучающихся и установленной стоимости годового содержания учащегося применительно к разным видам обучения.

Смета на подготовку кадров для предприятия утверждает главным управлением учебными заведениями наркомата в пределах установленной для всего наркомата сметы.

В баланс доходов и расходов промышленных наркоматов, кроме затрат предприятий на курсовые мероприятия и обучение рабочих на производстве, включаются расходы на ведомственные высшие учебные заведения и техникумы. Эти расходы определяются на основании смет, составляемых по формам, установленным Наркомфином СССР.

Если учебное заведение имеет подсобные предприятия или специальные средства, то расходы, покрываемые за их счёт, прибавляются к расходам по основной смете. Сметы специальных средств составляются по установленной форме и утверждаются финансовыми органами.

Доходы, исчисленные по смете специальных средств, показываются в доходной части планового баланса — в статье «Доходы подсобных предприятий учебных учреждений».

7. Расходы на научно-исследовательские учреждения и мероприятия. Расходы на научно-исследовательские учреждения, включаемые в балансы доходов и расходов наркомата и главков, в основном определяются тематическим планом работ этих учреждений. Расходы планируются применительно к особенностям отдельных научно-исследовательских учреждений, размер их устанавливается по индивидуальным сметам.

Расходы научно-исследовательских учреждений покрываются поступлениями от хозяйственных организаций по договорам на выполняемые для них работы, причём необходимые средства предусматриваются в коммерческой себестоимости продукции предприятий, заинтересованных в выполнении работ.

Разработка научно-исследовательскими учреждениями теоретических и общехозяйственных тем производится за счёт бюджетных ассигнований.

8. Административно-управленческие расходы. В балансы доходов и расходов промышленных наркоматов включаются также их административно-управленческие расходы. Они покрываются за счёт ассигнований из бюджета. Их сумма определяется по сметам, составляемым в соответствии с утверждёнными штатами, ставками заработной платы и нормами административно-хозяйственных расходов.

К бюджетным расходам наркомата прибавляются расходы, производимые за счёт внебюджетных (специальных) средств, образующихся из поступлений от подсобных хозяйств и предприятий. Доходы по сметам внебюджетных средств отражаются в доходной части планового баланса по статье «Доходы подсобных предприятий и от услуг административно-управленческих учреждений наркоматов».

2. Определение взаимоотношений с бюджетом

Ассигнования из бюджета. План взаимоотношений с бюджетом представляет собой один из важнейших элементов баланса доходов и расходов промышленности. Он составляется для того, чтобы определить, с одной стороны, размер платежей промышленности в бюджет в планируемом году, а с другой — объём её бюджетного финансирования.

Общий итог взаимоотношений промышленности с бюджетом определяется разницей между платежами в бюджет и ассигнованиями из бюджета. Эта разница (её обычно называют сальдо взаимоотношений с бюджетом) всегда равна показанному в балансе превышению либо доходов над расходами, либо расходов над доходами.

При определении взаимоотношений промышленности с бюджетом следует иметь в виду, что некоторые её расходы передаются на бюджет с целью обеспечения полного и бесперебойного финансирования отдельных мероприятий независимо от выполнения промышленностью заданий по накоплению собственных ресурсов или при несовпадении сроков образования этих ресурсов со сроками производства предусмотренных планом расходов (например, на важнейшие стройки). В других случаях отнесение отдельных расходов на бюджетные средства диктуется необходимостью облегчения и усиления контроля за производством этих расходов.

В соответствии с этими соображениями полностью за счёт бюджетных ассигнований производятся расходы на содержание административно-управленческого аппарата промышленных наркоматов, на изобретательство, на выплату премий-надбавок, на содержание научно-исследовательских учреждений (сверх сумм, поступающих по договорам с хозорганами), на подготовку кадров (кроме подготовки рабочих кадров непосредственно на производстве), на детские сады (кроме части расходов, возмещаемой средствами родителей). Плановые убытки предприятий, как общее правило, покрываются государственной дотацией. Из бюджета финансируется преобладающая доля капитальных вложений и значительная часть прироста собственных оборотных средств.

Привлечение собственных ресурсов хозорганов к финансированию прироста оборотных средств и капитальных вложений создаёт их заинтересованность в получении прибыли. Участие бюджета в этом финансировании обеспечивает контроль за образованием прибылей и формированием оборотных средств. Выдача бюджетных средств на эти цели ставится в зависимость от вложения определенной доли собственных средств-хозорганом и производится с учётом выполнения производственной программы, плана реализации и т. п. Например, при невыполнении плана реализации убыточной продукции уменьшается государственная дотация. Такой порядок содействует укреплению хозяйственного расчёта и побуждает предприятие энергичнее бороться за осуществление плана прибылей.

Платежи в бюджет. Основные виды платежей промышленности в бюджет — налог с оборота и отчисления от прибылей. Кроме того, нередко в бюджет изымается излишек оборотных средств хозорганизаций; во взаимоотношениях с бюджетом по балансу доходов и расходов изъятие показывается отдельной статьёй, но в самом бюджете этот платёж объединяется с отчислениями от прибылей.

Налог с оборота включается в раздел «Платежи в бюджет» в сумме, установленной при составлении доходной части баланса. Отчисления от прибылей играют в балансе доходов и расходов роль заключительной, балансирующей статьи. Размер их определяется в зависимости от использования прибылей на покрытие расходов предприятия.

При составлении баланса доходов и расходов возможны три случая, предопределяющих размеры отчислений от прибылей предприятия:

1) если из прибыли никаких затрат не производится, она полностью отчисляется в бюджет;

2) если вся прибыль поглощается затратами, отчисления устанавливаются в 10%. Это делается для контроля финансовых органов за выполнением плана прибылей. В то же время для сбалансирования баланса доходов и расходов бюджетные ассигнования увеличиваются на сумму отчислений;

3) если после покрытия всех затрат имеется неиспользованная прибыль, то в бюджет отчисляется свободный остаток, но не ниже 10% прибыли.

Размер затрат, производимых из прибыли, зависит от размеров участия бюджета в покрытии этих затрат. При развёртывании взаимоотношений хозорганизации с бюджетом увеличению бюджетных ассигнований соответствует такое же увеличение отчислений от прибылей.

Из прибыли, получаемой подсобными огородно-овощными и животноводческими хозяйствами предприятий от реализации продукции своего производства, 50% остаётся в распоряжении этих хозяйств и направляется на их укрепление и расширение сверх устанавливаемых планов финансирования капитальных вложений и оборотных средств, а остальные 50% подлежат взносу в государственный бюджет¹. Прибыль районной и городской промышленности остаётся в распоряжении соответствующих исполкомов и используется для развития местной промышленности.

Прибыль по капитальным работам, осуществляемым хозяйственным способом, полностью обращается на покрытие капитальных вложений.

По действующим правилам промышленные предприятия являются самостоятельными плательщиками отчислений от прибылей лишь в тех случаях, когда они автономны, т. е. не входят в состав трестов, а подчинены непосредственно главку или наркомату. Если

¹ Постановление СНК СССР от 26 марта 1944 г. № 311.

предприятие входит в состав треста, плательщиком отчислений от прибылей является трест.

Отчисления от прибылей союзной и республиканской промышленности, а также бюджетные ассигнования определяются для главков, а не отдельных предприятий. Отчисления вносятся из чистой прибыли главка, представляющей собой сумму прибылей рентабельных предприятий за вычетом суммы убытков убыточных предприятий.

Отчисления от прибылей, предусмотренные в балансе доходов и расходов главка, распределяются по его усмотрению между трестами, комбинатами и предприятиями.

Утверждая балансы доходов и расходов предприятий, главк устанавливает размеры средств, которые должны быть изъяты (прибыль, излишки оборотных средств, амортизационные суммы), и ассигнований для покрытия расходов отдельных предприятий. Он имеет право маневрировать ресурсами предприятий в целях обеспечения наиболее целесообразного использования этих ресурсов. Такие взаимоотношения обуславливаются руководящей ролью главков в организации финансового хозяйства предприятий.

Предприятия, входящие в состав главков, непосредственно уплачивают в бюджет лишь налог с оборота, который исчисляется по каждому предприятию и расчёты по которому производятся в децентрализованном порядке. Отчисления от прибылей вносятся предприятием по разрядке главка.

Поэтому в балансах доходов и расходов предприятий, подчинённых главкам (трестам, объединениям), отношения с бюджетом заменяются отношениями с главком. Эти отношения должны строиться с учётом размера плановой прибыли предприятия и его потребности в дополнительных средствах для увеличения основных и оборотных фондов.

Отчисления от прибылей в бюджет производятся ежемесячно. В первом месяце квартала хозорган вносит 30%, во втором и третьем — по 35% установленной по плану на квартал суммы отчислений. Месячная сумма отчислений уплачивается в два срока — 15-го и 27-го числа, равными частями.

Сумма отчислений в бюджет от фактической прибыли определяется по результатам деятельности хозорганов за месяц, квартал и год, и соответственно производятся перерасчёты платежей — месячные, квартальные, годовые.

Перерасчёт за последний месяц квартала производится одновременно с квартальным перерасчётом, а перерасчёт за последний квартал года — одновременно с годовым перерасчётом.

Перерасчёты отчислений от прибылей в бюджет производятся по отчётным балансам.

Месячные перерасчёты распространяются на всю прибыль за период, истекший с начала квартала; отчисления устанавливаются в проценте, вытекающем из соотношения между плановыми платежами в бюджет и плановой прибылью за данный квартал по утверждённому квартальным балансам доходов и расходов.

Квартальные перерасчёты платежей по отчислениям от прибылей производятся по сумме прибыли, выведенной за истекший с начала года период. Для исчисления размера отчислений от прибыли в пределах плана применяется процент изъятия, вытекающий из соотношения плановых платежей в бюджет к плановой прибыли за истекший с начала года период; от сверхплановой прибыли отчисляется 75 %, а 25 % остаётся до конца года в распоряжении организаций и предприятий.

При годовых перерасчётах отчисления в бюджет производятся в проценте, вытекающем из соотношения между плановыми платежами и плановой прибылью за четыре квартала. Сверхплановая прибыль полностью перечисляется в бюджет.

Из облагаемой прибыли исключаются премии победителям Всесоюзного социалистического соревнования, выплачиваемые предприятиям из сверхплановой прибыли или сверхплановой экономии от снижения себестоимости.

§ 3. Составление проверочной таблицы (шахматки) к балансу доходов и расходов.

Установление направления доходов предприятия на покрытие его расходов, определение взаимоотношений с бюджетом производится путём составления проверочной таблицы — так называемого шахматного баланса доходов и расходов (или разложения баланса доходов и расходов). Эта таблица даёт возможность проверить, правильно ли использованы доходные источники для покрытия отдельных видов расходов, определить размер бюджетного финансирования отдельных мероприятий и размер изъятия свободных ресурсов хозоргана в бюджет.

В подлежащем проверочной таблицы приводятся включаемые в баланс расходы, а в сказуемом — доходы. Таблица наглядно показывает, какая сумма доходов идёт на покрытие расходов, какая сумма поступает в бюджет, а также размер необходимых бюджетных ассигнований.

Для упрощения шахматного баланса доходов и расходов в него не включают оборотные статьи, повторяющиеся в доходной и расходной частях баланса (например, затраты на производство реализуемой продукции, издержки обращения снабженческих и других организаций и т. п.), а также налог с оборота, так как они не влияют на итоговые результаты взаимоотношений с бюджетом.

Проверочная таблица составляется одновременно с балансом доходов и расходов.

ПРОВЕРОЧНАЯ ТАБЛИЦА К БАЛАНСУ ДОХОДОВ И РАСХОДОВ ПРОМЫШЛЕННОГО НАРКОМАТА (см. стр. 80—81)
(в млн. руб.)

Источники покрытия направления средств	Ассигнования из бюджета	Прибыль	Прибыль по капитальным работам, выполняемым хозяйственным способом	Амортизация	Выручка от реализации вывезшего имущества	Мобилизация внутренних ресурсов в строительстве	Прирост устойчивых пассивов	Начисления в себестоимости продукции на научно-исследовательские работы	Средства по подготовке рабочих кадров	Доходы собственных предприятий учебных и научно-исследовательских учреждений	Поступления по договорам на научно-исследовательские работы от других наркоматов	Средства родителей на содержание детских садов	Излишек собственных оборотных средств	Всего
1. Платежи в бюджет (без налога с оборота) . . .	×	44,30	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	8,00	52,30
2. Убытки по дротовлесозаготовкам . . .	12,00	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	12,00
3. Прирост собственных оборотных средств . . .	30,00	78,50	×	×	×	×	5,50	×	×	×	×	×	×	114,00
4. Капитальные работы . . .	471,13	18,78	8,15	30,00	18,94	×	×	×	×	×	×	×	×	547,00
5. Капитальный ремонт . . .	×	×	×	40,00	×	×	×	×	×	×	×	×	×	40,00
6. Внебюджетные затраты . . .	×	1,40	×	2,60	×	×	×	×	×	×	×	×	×	4,00
7. Расходы на изобретательство . . .	5,00	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	5,00
8. Премии-надбавки лесорубам . . .	2,10	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	2,10
9. Расходы на подготовку кадров . . .	14,36	×	×	×	×	×	×	×	5,00	2,50	×	×	×	21,86
10. Расходы на научно-исследовательские учреждения и мероприятия . . .	1,70	×	×	×	×	×	×	16,50	×	×	5,80	×	×	24,00
11. Расходы на содержание детских садов . . .	10,50	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	4,50	×	15,00
12. Административно-управленческие расходы наркомата . . .	17,78	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	17,78
Всего . . .	564,57	142,98	8,15	70,00	2,60	18,94	5,50	16,50	5,00	2,50	5,80	4,50	8,00	555,04

Глава одиннадцатая

БАЛАНС ДОХОДОВ И РАСХОДОВ ПРОМЫШЛЕННОСТИ. СОСТАВЛЕНИЕ ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО БАЛАНСА ДОХОДОВ И РАСХОДОВ

§ 1. Значение исполнительного баланса доходов и расходов

Для планирования финансов промышленного наркомата, главка или предприятия важно установить результаты их финансово-хозяйственной деятельности за предшествующее время. Чтобы правильно определить задания для хозяйственной организации на предстоящий год, необходимо на основе глубокого изучения отчётного материала выяснить финансовое положение организации к началу планируемого периода, её рентабельность, обеспеченность оборотными средствами, а также вскрыть её резервы, возможности мобилизации внутренних ресурсов, лучшего использования собственных средств и бюджетных ассигнований.

Составление исполнительного (отчётного) баланса доходов и расходов имеет большое значение для разработки мероприятий, обеспечивающих проведение режима экономии и дальнейшее увеличение накоплений хозяйственных организаций. Анализ баланса даёт возможность подытожить достижения наркомата, главка или предприятия в выполнении производственной программы, снижении себестоимости и повышении рентабельности, наметить пути устранения недочётов в их работе и эффективного использования резервов.

Будучи активным орудием контроля за выполнением финансового плана, исполнительный баланс доходов и расходов вместе с тем показывает, какие поправки надо внести в план в процессе его осуществления. Его можно успешно использовать для оперативного руководства финансовой деятельностью хозяйственной организации.

Действующая система квартальной и месячной бухгалтерской и статистической отчётности даёт финансовым органам возможность получить сведения, необходимые для контроля за исполнением баланса доходов и расходов. Однако она не включает отчётной формы такого баланса.

Показатели исполнения баланса доходов и расходов содержатся в бухгалтерском балансе и приложениях к нему. Тем не менее для полного представления об исполнении интересующего нас баланса показатели, рассеянные по разным таблицам бухгалтерского отчёта, необходимо систематизировать в виде исполнительного баланса доходов и расходов.

Составление предварительного отчётного баланса (ожидаемого исполнения) за предшествующий год на основе промежуточной (месячной, квартальной) отчётности является необходимой составной частью работы по составлению баланса доходов и расходов на планируемый год. Разработка этого баланса обычно производится до получения годового отчёта. Поэтому данные предварительного исполнительного баланса служат исходной базой, на которой строятся проектировки на предстоящий год.

При составлении квартальных балансов доходов и расходов обязательна оценка ожидаемого исполнения баланса за квартал, предшествующий планируемому (она делается так же, как и оценка за год).

Но прежде чем приступить к составлению как предварительного, так и окончательного исполнительного баланса доходов и расходов, необходимо произвести уточнение плановых цифр этого баланса.

§ 2. Уточнение годового баланса доходов и расходов

Годовой баланс доходов и расходов составляется до начала планируемого года на основе ожидаемых результатов за текущий год. В процессе исполнения он нередко подвергается значительным уточнениям и изменениям, которые надо учитывать при подведении окончательных итогов.

Эти уточнения и изменения можно разбить на следующие группы:

1) уточнения, вытекающие из постановлений и распоряжений правительства, изданных после составления баланса доходов и расходов;

2) уточнения, вызванные изменениями качественных и количественных показателей производственной программы предприятий;

3) изменения, связанные с уточнением исходной базы — отчётных данных за истекший год, которые могут значительно отличаться от предварительной оценки исполнения баланса доходов и расходов. Эти изменения в основном касаются рентабельности хозоргана и его обеспеченности собственными оборотными средствами (излишки или недостаток оборотных средств, источники его покрытия);

4) изменения, обусловленные выбытием из состава хозоргана или включением в него отдельных предприятий. Отчётные данные представляются по кругу предприятий, действующих на отчётную дату; соответственно следует уточнить и плановые показатели.

Все уточнения и изменения, включённые во вторую и третью группы, должны быть утверждены вышестоящей организацией.

§ 3. Предварительный исполнительный баланс доходов и расходов

Баланс доходов и расходов на предстоящий год обычно составляется в IV квартале предшествующего года, когда финансовые органы уже имеют бухгалтерский отчёт на 1 октября. Отчёт и

утверждённый на IV квартал баланс доходов и расходов служат материалом для определения ожидаемого исполнения плана за предшествующий год. Оценка этого исполнения включается в проект баланса доходов и расходов на предстоящий год особой колонкой: «Ожидаемое исполнение за предшествующий год».

Если же бухгалтерский отчёт на 1 октября ещё не поступил, то предварительный исполнительный баланс доходов и расходов разрабатывают на основе бухгалтерского баланса на последнюю отчётную дату, оценки исполнения плана за период от этой даты до 1 октября и утверждённого плана на IV квартал.

При составлении квартального баланса доходов и расходов оценка исполнения за квартал, предшествующий планируемому, даётся на основе бухгалтерских отчётных данных за первый месяц квартала, оценки исполнения плана за второй месяц (по оперативным данным) и с учётом плана на третий месяц.

Наряду с бухгалтерским балансом по основной деятельности материалом для предварительного исполнительного баланса хозоргана служат бухгалтерские балансы всех его организаций и предприятий: снабженческих, сбытовых, подрядной строительно-монтажной организации, ОРС'а, отдела капитального строительства и др.

Предварительный исполнительный баланс должен быть сопоставим с годовым планом, оценка исполнения даётся в нём по каждой доходной и расходной статье.

Составление предварительного исполнительного баланса доходов и расходов за год производится по следующей форме:

Наименование статей доходов и расходов	Уточнённый годовой план	Отчёт за 9 месяцев	План на IV квар- тал	Ожидае- мое испол- нение за год
Доходы				
1. Выручка от реализации продукции промпредприятий				
И т. д.				

В колонку «Уточнённый годовой план» включаются цифры доходов и расходов утверждённого на год баланса с внесёнными уточнениями и изменениями.

Колонка «Отчёт за 9 месяцев» заполняется следующим образом. Выручку от реализации продукции промышленных предприятий устанавливают по квартальному отчёту из приложения к бухгалтерскому балансу (ф. № 21, раздел I «Реализация продукции и услуг») или по месячному отчёту — из справки к месячному балансу промышленных предприятий (ф. № 5 «Реализация продукции и услуг»). Налог с оборота включают из того же приложения к бухгалтерскому балансу. Прибыль определяют вычитанием указанной в приложении коммерческой себестоимости реализуемой продукции из выручки (без налога с оборота). Если предприятия

убыточны, то выручка вычитается из затрат на производство реализованной продукции, и убыток показывается в составе ст. 1 расходной части баланса.

К выручке от реализации и к коммерческой себестоимости продукции присоединяют соответственно доходы и расходы на производство и реализацию предметов широкого потребления из отходов.

Сложнее обстоит дело с заполнением статьи «Затраты промпредприятий на производство». Отчёт об этих затратах в месячную и квартальную бухгалтерскую отчётность не включается. Итоговую сумму затрат на производство реализуемой продукции, представляющую собой её коммерческую себестоимость, можно найти в приложении к квартальному балансу (или в справке к месячному балансу). Что касается общей суммы затрат на производство, представляющей собой фабрично-заводскую стоимость валовой продукции со включением коммерческих расходов, то её определяют так: в показанную в квартальной или месячной отчётности коммерческую себестоимость реализуемой продукции вносят поправку на изменившуюся за отчётный период стоимость готовой продукции и незавершённого производства. Соответствующие показатели можно найти в бухгалтерском балансе (разделы «Б» и «Г» актива).

Пример. Коммерческая себестоимость реализованной за 9 месяцев продукции показана в приложении к бухгалтерскому балансу на 1 октября в сумме 30 500 тыс. руб.

Изменение остатков готовой продукции и незавершённого производства за отчётный период можно установить сравнением данных на начало года и 1 октября, приведённых в бухгалтерском балансе:

Статьи бухгалтерского баланса	Наименование показателей	Остатки		Увеличение (+) или уменьшение (—)
		на 1 января 1943 г.	на 1 октября 1943 г.	
Актив				
Группа «Б» раздел III	Готовая продукция и выполненные работы	2 300	3 400	+ 1 100
Группа «Г» раздел I	Товары отгруженные и выполненные работы	2 200	1 800	— 400
раздел II	Товары, не оплаченные в срок покупателями	800	450	— 350
раздел III	Товары на ответственном хранении у покупателей ввиду отказа от акцепта	100	150	+ 50
	Итого готовой продукции	5 400	5 800	+ 400
Группа «Б» раздел II	Незавершённое производство промышленное и полуфабрикаты собственного изготовления . . .	8 600	8 000	— 600

Затраты промпредприятий на производство, включая коммерческие расходы, выражаются (в тыс. руб.)

Коммерческая себестоимость реализованной продукции . .	30 500
Увеличение остатков нерезализованной готовой продукции .	+ 400
Уменьшение остатков незавершённого производства	— 600

Итого 30 300

Эту сумму надо включить в ст. 1 расходной части баланса.

Установленная форма баланса доходов и расходов требует, чтобы затраты на производство были показаны с разбивкой по видам расходов. При отсутствии данных об этих затратах в месячной и квартальной отчётности разбивку можно сделать лишь ориентировочно—на основе статистической отчётности о себестоимости продукции. Для этого к показанным в отчёте о себестоимости продукции расходам на сырьё, основные материалы, топливо и электроэнергию прибавляют соответствующие затраты, включённые в цеховые и общезаводские расходы. Эти затраты определяют по их удельному весу в годовой смете. Например, если затраты на топливо по годовой смете составляют 6% цеховых и общезаводских расходов, то при сумме этих расходов за 9 месяцев в 10 млн. руб. затраты на топливо определяют в 600 тыс. руб. Присоединяя эту сумму к показанным в отчёте о себестоимости прямым затратам на топливо (1 200 тыс. руб.), найдём, что общая сумма затрат на топливо за 9 месяцев достигает $(1\,200 + 600) = 1\,800$ тыс. руб.

Расходы на заработную плату показываются в исполнительном балансе за 9 месяцев в сумме, приведённой в отчёте о выполнении плана по труду.

Включённая в баланс доходов и расходов сумма прибыли или убытка показывает результат реализации продукции. Между тем в отчётном периоде предприятие может иметь внереализационные доходы и потери, сальдо которых должно найти отражение в исполнительном балансе в виде отдельной статьи, либо в доходной части баланса («Внереализационные доходы»), либо в расходной («Внереализационные потери»).

Непосредственно установить эти доходы и потери на основании месячной и квартальной бухгалтерской отчётности нельзя, так как она не включает «Счёта прибылей и убытков». Поэтому сальдо внереализационных доходов и потерь для включения в исполнительный баланс определяется путём сопоставления результатов реализации продукции с балансовыми результатами. Например, если прибыль от реализации продукции составляет 5 млн. руб., а прибыль за текущий год, показанная в бухгалтерском балансе, 3 млн. руб., то в отчётном балансе внереализационные потери выражаются в 2 млн. руб.

Определив прибыль за отчётный период, следует выяснить, как она использована хозяйственной организацией. Отчисления от прибылей в бюджет и взносы на капитальное строительство в банки долгосрочных вложений устанавливаются в соответствии

с данными раздела II группы «А» актива бухгалтерского баланса. Из того же раздела заимствуют данные о выплаченных предприятием премиях за лучшие итоги всесоюзного социалистического соревнования.

Прибыль, использованная для покрытия внелимитных затрат, определяется как разница между суммой финансирования внелимитных затрат, показанной в бухгалтерском балансе по капитальному строительству, и выручкой от реализации выбывшего имущества (если только она не предназначается по плану для других целей). Остальная прибыль считается направленной на прирост собственных оборотных средств.

Если некоторые предприятия хозоргана имеют убытки, не возмещаемые государственной дотацией, часть прибыли обращается на их покрытие.

Приведём пример расчёта использования прибыли хозоргана по отчётным данным за 9 месяцев (в тыс. руб.):

Наименование статей бухгалтерского баланса	Основная деятель- ность	Тех- снаб	ОРС	Отдел ка- питаль- ного строитель- ства	В с е г о
1. Прибыль или убыток от реализации продукции и выполненных работ	5 000	300	200	400	5 900
2. Внереализационные потери	2 000	100	50	—	2 150
3. Балансовая прибыль или убыток .	3 000	200	150	400	3 750
Из них:					
а) Отчисления в бюджет	300	20	15	—	335
б) Взносы в спецбанки на капи- тальное строительство	500	—	—	400	900
в) Ассигнования на премирование по итогам всесоюзного социа- листического соревнования . .	100	—	—	—	100
г) Обращено на покрытие вне- лимитных затрат	—	10	100	—	110
д) Обращено на прирост собствен- ных оборотных средств					
3 — (а + б + в + г) =	2 100	170	35	—	2 305

В соответствии с этим распределением прибыли в статье «Отчисления от прибылей» раздела «Взаимоотношения с бюджетом» показывается сумма 335 тыс. руб.

Премии по итогам всесоюзного социалистического соревнования, выплаченные из сверхплановой прибыли, отражаются в особой статье, дополнительно включаемой в расходную часть баланса.

В статью «Выручка от реализации выбывшего имущества» включаются поступления от ликвидации основных средств (за вычетом расходов) с начала года до конца отчётного периода, показываемые в разделе III приложения к квартальному балансу («По-

ступило от ликвидации основных средств за вычетом расхода с начала года»).

Выручка от реализации выбывшего имущества предназначается для покрытия внелимитных капитальных затрат (при условии, что по плану не предусмотрено иное назначение). Если она больше этих затрат, то остаток относится к приросту собственных оборотных средств хозоргана, если меньше, то недостающая сумма внелимитных затрат покрывается его прибылью.

Более сложно определить изменения собственных оборотных средств. Их общее увеличение (или уменьшение) устанавливают, сопоставив наличие на конец и начало отчётного периода, показанное в особой графе бухгалтерского баланса. Из полученной таким образом суммы выделяют прирост собственных оборотных средств, обусловленный производственным планом, и пополнение их недостатка, имевшегося к началу отчётного года. Кроме того, учитывают изменение оборотных средств, вызванное увеличением или уменьшением уставного фонда вследствие безвозвратной передачи или приёма части или всего имущества других предприятий.

Произведённое за отчётный период пополнение недостатка оборотных средств определяют на основе предусмотренной планом суммы с поправкой на отражённые в отчётных данных отклонения от плановых источников покрытия этого недостатка. Если, например, недостаток оборотных средств в 10 млн. руб. предполагалось покрыть в сумме 4 млн. руб. из прибылей предприятия и в остальной части из бюджета, то при невыполнении плана накоплений, сделавшем невозможным обращение какой-либо части их на финансирование оборотных средств, и неполучении из бюджета 1 млн. руб. фактическое пополнение недостатка оборотных средств составит лишь 5 млн. руб.

Прирост собственных оборотных средств в тех случаях, когда по плану хозоргана пополнение недостатка оборотных средств не предусматривалось, принимается в сумме увеличения наличия оборотных средств за отчётный период. Если же в отчётном периоде производилось пополнение недостатка оборотных средств, то в сумму увеличения оборотных средств вносится соответствующая поправка.

Расчёт источников прироста собственных оборотных средств за отчётный период производится следующим образом (в тыс. руб.):

	Основная деятель- ность	Техснаб	ОРС	Всего
Бюджетное финансирование в оборотные средства (из бухгалтерского баланса — пассив, группа «А» по основной деятельности и техснабу, группа «Б» по ОРС'у)	1 500	—	—	1 500
Прибыль (из расчёта использования прибыли, см. стр. 145)	2 100	170	35	2 305

Продолжение

	Основная деятель- ность	Техснаб	ОРС	В с е г о
Пополнение из средств главка или наркомата (из бухгалтерского баланса разница между соответствующими статьями пассива и актива)	—	—	—	—
Прирост устойчивых пассивов (по плану)	420	—35	80	465
Выручка от реализации выбывшего имущества (за исключением части, предназначенной для покрытия внелимитных затрат)	80	30	—	110
Итого направлено на прирост собственных оборотных средств	4 100	165	115	4 380
Прирост собственных оборотных средств по балансу	4 600	165	300	5 065
Изменение уставного фонда	500	—	185	685

Прирост устойчивых пассивов принимается в сумме планового прироста, так как при определении наличия собственных оборотных средств по бухгалтерским отчётам устойчивые пассивы учитываются в пределах лимитов, установленных по этим пассивам.

Если при подсчёте общая сумма ресурсов, направленных на прирост собственных оборотных средств, окажется больше или меньше прироста оборотных средств, определённого на основании бухгалтерского отчёта, то разница показывается соответственно в доходной или расходной части исполнительного баланса в особой статье «Изменение уставного фонда». Она представляет собой изменения оборотных средств наркомата (главка, хозоргана) в связи с передачей или получением имущества безвозмездно.

Излишек или недостаток собственных оборотных средств к началу отчётного года устанавливается по отчёту за предыдущий год — путём сопоставления их наличия с нормативом. Изъятие в бюджет излишка оборотных средств, если оно не показано отдельно в разделе «А» актива бухгалтерского баланса, определяется по данным финансовых органов.

Объём финансирования выполненных за отчётный период плановых капитальных работ устанавливается на основании бухгалтерского баланса по капитальным вложениям.

К нему прибавляют затраты на капитальные работы (до 100 тыс. руб.), включённые в бухгалтерские балансы по основной деятельности и ОРС'ам.

Приведём пример подсчёта суммы финансирования капитальных работ (в тыс. руб.):

	По балансу капитального строительства		По балансу основной деятельности		По балансу ОРС'а		В с е г о	
	на 1/I	на 1/X	на 1/I	на 1/X	на 1/I	на 1/X	на 1/I	на 1/X
1. Финансирование ка- питальных вложений спецбанками	11 500	15 160	—	40	800	2 440	12 300	17 640
2. Амортизационные отчисления стройки . .	—	50	—	—	—	—	—	50
3. Прибыль от капи- тального строительства до отчётного года . . .	90	70	—	—	—	—	90	70
4. Прибыль от капи- тального строительства за отчётный год	—	30	—	—	—	—	—	30
5. Прочие источники .	—	—	—	—	80	100	80	100
Итого финан- сирование . .	11 590	15 310	—	40	880	2 540	12 470	17 890
Прибыль, предусмот- ренная в сметной стои- мости выполненных ра- бот (зачтённая спецбан- ками как источник фи- нансирования)	—	370	—	—	—	60	—	430
Итого финан- сирование капи- тальных работ в пределах сметной стоимости	11 590	15 680	—	40	880	2 600	12 470	18 320

В приведённом расчёте к бухгалтерским данным о финансировании капитальных работ присоединена прибыль, предусмотренная в сметной стоимости выполненных работ, зачтённая спецбанками при выдаче средств на строительство. Расчёт показывает, что финансирование капитальных работ за 9 месяцев равно:

$$18\,320 - 12\,470 = 5\,850 \text{ тыс. руб.}$$

К этой сумме надо прибавить сумму мобилизации внутренних ресурсов строительства (или вычесть иммобилизацию средств в строительстве) за отчётный период. Мобилизация внутренних ресурсов определяется путём прямого подсчёта (в тыс. руб.) по балансу капитального строительства (см. стр. 149):

Таким образом, за 9 месяцев мобилизовано и использовано для покрытия капитальных затрат 470 тыс. руб. и общий размер финансирования капитальных работ составляет:

$$5\,850 + 470 = 6\,320 \text{ тыс. руб.}$$

Для составления исполнительного баланса доходов и расходов необходимо выяснить источники финансирования капитальных ра-

Наименование статей баланса капитального строительства	На 1 января	На 1 октября	Увеличение (+) или уменьшение остатков (—)
1. Оборудование и материалы (стр. 21 актива баланса)	2 823	1 925	—898
2. Затраты, подлежащие распределе- нию (стр. 24 актива баланса)	54	46	—8
3. Незавершённое производство (стр. 27)	40	61	+ 21
4. Денежные средства (стр. 31)	76	59	— 17
5. Дебиторы (стр. 39)	1 640	1 896	+256
за вычетом:			
1. Кредиторы (стр. 64 пассива ба- ланса)	1 847	2 038	+191
2. Междубалансовые расчёты (стр. 65 пассива баланса)	446	431	— 15
Мобилизация внутренних ресурсов строительства (—), иммобилизация средств в строительстве (+)	—	—	—470

бог, осуществляемого спецбанками. Они устанавливаются по бухгалтерским балансам отдельных отраслей деятельности хозяйственной организации. Разница между суммой финансирования капитальных вложений спецбанками и суммой внесённых хозяйственными организациями в спецбанки собственных средств покажет размеры бюджетного финансирования (в тыс. руб.):

	Основная деятель- ность	Техснаб	ОРС	В с е г о
I. Финансирование капитальных вло- жений спецбанками (см. таблицу на стр. 148)	—	—	—	5 340
II. Внесённые в спецбанки собствен- ные средства хозорганизаций:				
а) амортизация	2 000	100	220	2 320
б) прибыль	500	—	—	500
в) выручка от реализации выбыв- шего имущества	—	20	—	20
Итого по II	—	—	—	2 840
III. Бюджетное финансирование (I—II)	—	—	—	2 500

Из приведённых данных видно, что капитальные вложения были покрыты из следующих источников (в тыс. руб.):

Бюджетные ассигнования	2500
Мобилизация внутренних ресурсов строительства	470
Амортизация (включая амортизацию по капитальному строительству)	2 370
Прибыль (включая прибыль от капитальных работ, осуществляемых хозяйственным способом за отчётный год)	960
Прибыль от капитального строительства до отчётного года	—20
Выручка от реализации вывешенного имущества	20
Прочие источники	20
Итого	6 320

Расчёт в нелимитных капитальных затрат и источников их покрытия производится аналогичным способом.

Если по бухгалтерскому балансу будут выявлены бесплановые капитальные работы, то объём их показывается в дополнительной статье, включаемой в расходную часть баланса; затраченные на них средства отражаются в особой статье — доходной части баланса — «Оборотные средства, направленные на бесплановое капитальное строительство».

Затраты хозорганов на капитальный ремонт включаются в предварительный исполнительный баланс на основании данных, показываемых в бухгалтерских балансах по эксплуатационной деятельности соответствующих отраслей хозяйства. Фактические затраты на капитальный ремонт считаются равными сумме амортизационных отчислений, внесенной на особый счёт в Госбанке (она указывается в приложении к месячным и квартальным бухгалтерским балансам), с увеличением её на сумму снижения остатка по этому счёту за отчётный период или с уменьшением её на сумму прироста этого остатка (группа «В» актива баланса, ст. 5); к этой сумме прибавляется прирост ссуд Госбанка на капитальный ремонт за то же время (группа «В» пассива баланса, ст. 5). Вместе с тем надо установить источники финансирования капитального ремонта, сопоставив изменения остатков статей раздела «В» актива баланса, относящихся к капитальному ремонту, с движением остатков соответствующих статей раздела «В» пассива баланса. Если затраты на капитальный ремонт превышают предназначенные для него средства, следовательно хозорган использовал для покрытия этих затрат оборотные средства. Соответствующая сумма должна быть включена в доходную часть отчётного баланса в виде особой статьи «Оборотные средства, направленные на капитальный ремонт». В противном случае будет иметь место неиспользованный для капитального ремонта остаток амортизации, который отражается в соответствующей статье расходной части баланса. Если хозорган пользовался ссудой Госбанка, её показывают отдельной статьёй в доходной части баланса.

Амортизация в исполнительном балансе показывается в размере произведённых на эту цель отчислений. Суммы аморти-

зации для включения в исполнительный баланс доходов и расходов берутся из раздела III «Приложения» к квартальному бухгалтерскому балансу.

Начисленная амортизация по эксплуатационной деятельности включается в исполнительный баланс за итогом его расходной части по статьям «Капитальные затраты, финансируемые за счёт амортизации» и «Капитальный ремонт в сумме амортизационных отчислений».

Амортизация, начисленная по подрядным строительно-монтажным организациям и отделу капитального строительства хозоргана (главка, наркомата), показывается в отдельной статье доходной части баланса.

Если в отчётном периоде хозорган сделал излишний взнос амортизационных сумм в Промбанк, то он показывается в особой статье расходной части баланса—«Перевзнос амортизации в Промбанк на капитальное строительство». В эту статью включается разница балансовых остатков на 1 октября и на начало года по разделу V «Перевзносы в Промбанк по амортизации» группы «Г» актива бухгалтерского баланса.

У хозоргана могут быть остатки амортизационных сумм, предназначенных для капитального строительства (суммы, недовнесённые в спецбанк). Однако их отражение в балансе доходов и расходов практического значения не имеет.

Результаты эксплуатации жилищно-коммунального хозяйства показываются на основании данных «Приложения» к квартальным и месячным балансам. Доходы и расходы жилищно-коммунального хозяйства за отчётный период можно установить только путём получения дополнительных сведений от предприятий. При составлении предварительного исполнительного баланса, поскольку результаты известны, достаточно ограничиться ориентировочным определением этих доходов и расходов.

Результаты эксплуатации жилищно-коммунального хозяйства включаются в бухгалтерском отчёте в состав внереализационных доходов и потерь по основной деятельности. Поэтому при составлении отчётного баланса, во избежание повторного счёта, убытки этой отрасли хозяйства, включённые в расходную часть баланса, надо вычесть из общего итога расходов; при наличии прибыли на сумму её надо уменьшить включаемые в доходную часть баланса внереализационные доходы, а при отсутствии их — увеличить вне-реализационные потери.

Данные о расходах на осуществляемые хозяйственными организациями государственные мероприятия (лесоохрана, промышленное переселение и т. п.) включаются в баланс доходов и расходов на основании получаемой финансовыми органами отчётности. При этом показывается кассовый расход, т. е. выборка открытых кредитов за отчётный период.

Из бюджетной отчётности используются также данные о расходах на содержание детских садов, подготовку кадров и научно-исследовательские мероприятия, об административно-управленче-

ских расходах наркоматов и источниках их покрытия. В затраты на эти цели включаются расходы не только из бюджетных ассигнований, но и из других источников. Поступившие за отчётный период внебюджетные средства отражаются в соответствующих статьях доходной части баланса («Средства родителей на содержание детских садов», «Поступления по договорам на научно-исследовательские работы», «Доходы подсобных предприятий от услуг административно-управленческих учреждений наркомата», «Доходы подсобных предприятий учебных и научно-исследовательских учреждений»).

Взаимная увязка отдельных доходов и расходов за отчётный период и балансирование промежуточного отчётного баланса производится при помощи шахматной проверочной таблицы. После этого отчётные данные вписываются в таблицу баланса доходов и расходов и сопоставляются с плановыми назначениями.

Выведенные по балансу платежи в бюджет и ассигнования из бюджета обязательно должны быть сверены с данными о кассовом исполнении бюджета за отчётный период.

Ожидаемое исполнение годового баланса оценивается на основе исполнительного баланса за 9 месяцев и плана на IV квартал (или оценки его исполнения) путём суммирования соответствующих данных по каждой статье баланса. Установленные таким образом размеры ожидаемых доходов и расходов сопоставляются с уточнённым годовым планом.

§ 4. Исполнительный баланс доходов и расходов

Завершающим этапом планирования финансов хозяйственных организаций является окончательный исполнительный баланс, составляемый финансовыми органами после получения годового отчёта хозяйственных организаций. Указания Наркомфина СССР о составлении годовых отчётов за 1943 г. предусматривают представление народными комиссариатами и центральными учреждениями вместе со сводным годовым отчётом сводного исполнительного баланса доходов и расходов, составляемого финансовыми отделами ведомств. Это должно значительно облегчить подведение итогов финансовой деятельности хозяйственных организаций за отчётный период. Финансовые органы обязаны тщательно проверить представленный отчётный баланс.

Методика составления окончательного годового исполнительного баланса та же, что и промежуточного баланса. Следует только учесть, что годовой бухгалтерский отчёт содержит более полный материал, чем месячная и квартальная отчётность. Его необходимо использовать для составления (или проверки) исполнительного баланса.

Так, отчётная форма № 5 «Затраты на производство» даёт возможность точно определить расходы на производство продукции по отдельным элементам (а не ориентировочно, как в отчётном балансе за 9 месяцев).

Из счёта прибылей и убытков (ф. № 20), прилагаемого к годовому бухгалтерскому отчёту, можно непосредственно установить размер внереализационных доходов и потерь. В приложениях к этому отчёту показаны расходы на капитальный ремонт (ф. № 2, п. 3 «б»), изменения в уставном фонде (ф. № 3) и движение целевого финансирования (ф. № 2). Отчёт по жилищному и коммунальному хозяйству (ф. № 19) содержит отсутствующие в промежуточной отчётности сведения о фактических доходах и расходах в сопоставлении с планом. К годовому отчёту прилагаются также отчёты о содержании детских садов и об исполнении расходной сметы по бюджетным ассигнованиям на подготовку кадров.

Исполнительный баланс имеет крупное значение для планирования и контроля финансовой деятельности хозяйственных организаций. Он показывает выполнение годового финансового плана, положительные и отрицательные стороны работы хозорганizations. Прямая обязанность финансовых органов — тщательно и глубоко проанализировать исполнительный баланс, сделать из него необходимые выводы. Они должны сочетать анализ исполнительного баланса с изучением экономики и финансов на самих предприятиях, особенно вопросов себестоимости, труда и заработной платы, а также накладных и общезаводских расходов. Непосредственное ознакомление с положением дел на предприятиях даст ценные сведения для разработки мероприятий по повышению их рентабельности.

Анализ исполнительных балансов позволяет финансовым органам активно воздействовать на хозяйственные организации, разрабатывать и представлять на утверждение совнаркомов республик и исполкомов предложения об улучшении финансов отраслей хозяйства и предприятий.

ЛИТЕРАТУРА

С. М. Кутырев, Практическое руководство к составлению баланса доходов и расходов хозяйственной организации промышленности, Госфиниздат, 1940 г.

Глава двенадцатая

ОСОБЕННОСТИ БАЛАНСОВ ДОХОДОВ И РАСХОДОВ ОТДЕЛЬНЫХ ОТРАСЛЕЙ ХОЗЯЙСТВА

§ 1. Финансовый план районной промышленности

Районная промышленность, производящая в основном товары широкого потребления из местного сырья, служит существенным дополнительным источником увеличения товарных фондов и удовлетворения потребностей трудящихся.

Постановление Совнаркома СССР и Центрального Комитета ВКП(б) от 7 января 1941 г. «О мероприятиях по увеличению производства товаров широкого потребления и продовольствия из местного сырья» создало исключительно благоприятные условия для развития этой промышленности. Местным органам разрешено самим устанавливать планы производства и распоряжаться всей продукцией, изготовляемой из местного сырья, и половиной продукции, изготовляемой из государственного недефицитного сырья.

Постановление предусматривает большую помощь местной, в частности районной, промышленности в период создания и освоения новых предприятий в виде особых льгот в области налогового обложения, отчислений от прибылей и кредитования.

Ряд дополнительных мероприятий для улучшения работы районной промышленности проведён по постановлению Совнаркома СССР от 25 августа 1942 г. «О ходе выполнения постановления Совнаркома СССР от 9 января 1941 г. № 3002 о производстве товаров широкого потребления и продовольствия из местного сырья». В частности, это постановление разрешило областным и краевым исполкомам и совнаркомам автономных республик ежемесячно премировать работников районной промышленности из её накоплений за перевыполнение плана выпуска товаров широкого потребления.

Районная и городская промышленность находится в ведении соответствующих исполкомов. Основной формой управления районной промышленности является райпромкомбинат, подчинённый райисполкому. В случае необходимости в районе и городе может быть создано несколько отраслевых промкомбинатов.

Цены на товары районных и городских предприятий при отсутствии единых отпускных и розничных цен, утверждённых правительством СССР, утверждаются совнарками союзных республик, не имеющих областного деления, совнарками автономных рес-

публик, областными и краевыми исполкомами, а в Москве и Ленинграде — горисполкомами.

Прибыли районной и городской промышленности полностью оставляются в распоряжении районных и городских исполкомов и направляются на её расширение — на капитальные работы по установленным лимитам, сверхплановые капитальные затраты для организации предприятий, изготавливающих товары широкого потребления и продовольствия из местного сырья, строительные материалы и топливо, а также на прирост собственных оборотных средств и другие мероприятия, предусмотренные финансовыми планами районной и городской промышленности. В связи с этим районная и городская промышленность освобождена от отчислений от прибылей в бюджет.

Средства районной и городской промышленности, используемые на её расширение, в районные и городские бюджеты не включаются. Однако, если в районе или городе организовано несколько отраслевых промкомбинатов, перераспределение средств между ними в случае необходимости производится через районный и городской бюджеты.

Районным и городским исполкомам предоставлено право выделять до 25% прибылей подчинённой им промышленности для расходования по соответствующему бюджету на жилищное, культурно-бытовое строительство и благоустройство сверх сумм, предусмотренных на эти цели из других источников. Совнаркомы союзных республик, не имеющих областного деления, совнаркомы автономных республик, областные и краевые исполкомы могут отчислять до 25% прибылей районной и городской промышленности в фонд развития районной промышленности в других районах области, края или республики, не имеющей областного деления. Эти суммы проходят по районным и городским бюджетам.

Порядок и сроки вноса в районный или городской бюджет отчислений от прибылей районной или городской промышленности на жилищное, культурно-бытовое строительство и благоустройство устанавливаются районным или городским исполкомом, а отчислений в фонд развития районной промышленности — областными и краевыми исполкомами, совнаркомы автономных республик или совнаркомы союзных республик, не имеющих областного деления.

Для организации предприятий по производству товаров широкого потребления и продовольствия из местного сырья, а также по производству строительных материалов и топлива районным и городским исполкомам разрешено расходовать на строительство и организацию предприятий местной промышленности до 50 тыс. руб. на одно предприятие сверх установленных лимитов на капитальные работы. Эти расходы покрываются за счёт перевыполнения доходной части бюджета и установленной по квартальному отчёту экономии в расходной части (за исключением ассигнований на народное образование и здравоохранение), а также за счёт прибылей районной и городской промышленности.

Перевыполнение плана доходов и экономия расходов определяют по отчёту об исполнении бюджета за всё время, прошедшее с начала года по отчётный квартал включительно. При этом превышение назначения кассовых поступлений по отдельным доходам вследствие досрочного их взноса плательщиками не означает превышения доходов, а перенесение предусмотренных в бюджете расходов с данного квартала на последующие не считается экономией.

Значительная помощь районной промышленности оказывается по линии кредитования. Госбанк предоставляет ей возвратный кредит сроком на один год, а Промбанк — сроком на три года на расширение и организацию производства товаров широкого потребления и продовольствия в размере до 500 тыс. руб. на одно предприятие.

Строительство, расширение и организация предприятий по производству товаров широкого потребления и продовольствия стоимостью до 500 тыс. руб. может производиться на основе сокращённой проектно-сметной документации с финансированием этих работ по сметно-финансовым расчётам.

При определении взаимоотношений районной и городской промышленности с бюджетом следует учитывать льготы предприятиям, изготавливающим товары широкого потребления и продовольствия из местного сырья. Вновь организованные предприятия, работающие на местном сырье и отходах, в течение двух лет с момента ввода их в действие освобождаются от налога с оборота и бюджетных наценок. Освобождаются полностью от обложения налогом с оборота и бюджетных наценок предприятия районной и городской промышленности для выработки гончарных изделий, черепицы, изделий из камыша, соломы, лозы, а также производство обозных изделий и щепных товаров.

Разница между продажной ценой и себестоимостью свиного корма остаётся в распоряжении пищевых предприятий городского и районного подчинения для расширения производства продовольственных товаров в подсобных хозяйствах. Получаемая от откорма продукция налогом с оборота не облагается.

Финансовый план районной промышленности составляется по упрощённой форме. В качестве образца приводим схему финансового плана районной промышленности РСФСР на 1944 г. (см. стр. 157).

Расчёт отдельных статей производится теми же методами, которые применяются при составлении баланса доходов и расходов промышленности (см. главы VI—XI).

Районные и городские финансовые отделы рассматривают годовые и квартальные финансовые планы местной промышленности, проверяют, соответствуют ли эти планы производственным заданиям. Их обязанность — выяснить, учтены ли в плане все возможности для развития промышленности, используются ли полностью местные сырьевые ресурсы, соблюдается ли установленный ассортимент изделий, правильно ли определены размер рентабель-

Направление средств	Источники покрытия
1. Капитальные работы 2. Внелимитные затраты по постановлению СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 7/1 1941 г. 3. Прочие внелимитные затраты 4. Капитальный ремонт 5. Изменение оборотных средств	1. Прибыль 2. Амортизация 3. Ссуды Госбанка и Промбанка 4. Финансирование из бюджетных фондов развития районной промышленности 5. Финансирование из бюджета
В том числе:	В том числе:
а) прирост нормативов б) пополнение недостатка оборотных средств 6. Убыток по основной деятельности 7. Погашение банковских ссуд 8. Свободный остаток амортизации 9. Изъятие в порядке перераспределения средств между райпромпредприятиями 10. Свободный остаток накоплений на конец года 11. Платежи в местный бюджет на жилищное, культурно-бытовое строительство и благоустройство 12. Взносы в областные фонды развития районной промышленности	а) на внелимитные затраты б) в оборотные средства в) на погашение ссуд г) государственная дотация 6. Прочие источники
Итого расходов . . .	Итого доходов . . .

ности, задание по производительности труда и себестоимости, соответствуют ли нормативы оборотных средств размерам производства.

Одновременно с составлением годовых и квартальных бюджетов финансовые органы разрабатывают планы использования прибылей районной и городской промышленности.

§ 2. Баланс доходов и расходов сельскохозяйственных предприятий

Планирование финансов сельскохозяйственных предприятий имеет значительные особенности. Они связаны с большой длительностью производственного цикла в сельском хозяйстве, существенной разницей между периодом производства и рабочим временем, неравномерностью и сезонностью затрат.

Совхозы финансируются по производственно-финансовым планам, утверждённым в соответствии с народнохозяйственным планом.

Промфинпланы совхозов составляются на основе устанавливаемых Наркоматом совхозов СССР, наркоматами совхозов союзных республик, главками и трестами планов производства продукции полеводства и животноводства, посевной площади по культурам, урожайности, выходного поголовья скота на конец планируемого года, себестоимости центнера продукции и сдачи продукции госу-

дарству. Промфинпланы, разработанные совхозами, подчинёнными тресту, утверждаются его директором, а совхозами, непосредственно подчинёнными главку или наркомату, — начальником главка или наркомом совхозов союзной республики.

Производственно-финансовый план совхоза наряду с производственными показателями включает расчёты отдельных видов затрат, калькуляции себестоимости продукции, расчёт результатов реализации продукции, расчёт затрат на формирование стада и источников их покрытия, плановый баланс оборотных средств, план капитального ремонта, план капиталовложений и некоторые другие финансовые расчёты.

Наркомат совхозов СССР представляет в Наркомфин СССР балансы доходов и расходов наркомата, главков и хозяйственных организаций, а также сводные промфинпланы совхозов и хозорганов союзного подчинения. Наркоматы совхозов союзных республик представляют в наркомфины союзных республик сводные промфинпланы совхозов и балансы доходов и расходов подведомственных управлений и хозяйственных организаций.

Баланс доходов и расходов Наркомата совхозов составляется по общей для всех хозяйственных организаций форме, установленной постановлением Экономического Совета при СНК СССР от 22 июля 1939 г., с тем только отличием, что доходы и расходы сельскохозяйственных предприятий показываются на первом месте. В приложениях к балансу даются смета затрат по совхозам, калькуляции себестоимости важнейших культур и продукции животноводства, расчёт результатов реализации продукции совхозов, расчёт собственных оборотных средств, расчёт затрат на формирование основного стада и источников их покрытия и другие расчёты, необходимые для обоснования плана.

Для облегчения и упрощения планирования себестоимости продукции Наркомат совхозов СССР составляет нормативы прямых затрат на работы в полеводстве, укрупнённые нормативы по труду и заработной плате в животноводстве, а также нормы затрат на текущий ремонт зданий и сооружений, нормы расхода горючего, смазочных материалов и т. п.

Нормативы являются примерными и могут быть уточнены совхозами в зависимости от конкретных особенностей производства с учётом опыта за прошлые годы, достижений стахановцев и общего роста производительности труда. Они разрабатываются в соответствии с постановлениями и распоряжениями правительства об оплате труда, расходе горючего, его стоимости и т. д. В случае изменения нормативов затрат при составлении плана совхоз прилагает к промфинплану исчерпывающие обоснования внесённых им поправок.

Переходя к рассмотрению элементов финансового плана совхозов (прибыль, оборотные средства, капитальные вложения и др.), остановимся на особенностях их планирования.

Расчёт результатов реализации продукции совхозов производится по следующей схеме:

Наименование продукции	Единица измерения	Количество сданной продукции	Плановая себестои- мость единицы про- дукции (в руб.)	Реализационная цена на единицу продукции (в руб.)	Стоимость всей сдаваемой продукции		Результат	
					по себестои- мости	по реализа- ционной цене	прибыль	убыток
Сдача продукции государ- ству: Мясо крупного рогатого скота Мясо свиней Мясо овец Молоко Зерно Семена многолетних трав Продукция на обществен- ное питание Мясо крупного рогатого скота Мясо свиней Овощи Молоко Продажа молодняка Продукция подсобных отраслей								
Итого из них: На доплаты по дотацион- ной продукции В страховой фонд На укрепление хозяйства (70% прибыли от прочей продукции) Отчисления в бюджет								

Прибыль совхозов от реализации продукции, сдаваемой госу- дарству, обращается в первую очередь на доплаты по убыточной продукции. Из прибыли рентабельных совхозов, превышающей плановый убыток по убыточной продукции, 30% направляется на образование страхового фонда (о нем см. ниже); из них половина остаётся в страховом фонде совхоза, а другая половина перечис- ляется в страховой фонд Наркомата совхозов СССР или наркома- тов совхозов союзных республик. Часть прибыли совхозов в пределах годового промфинплана идёт на финансирование прироста собственных оборотных средств, остальная часть отчисляется в бюджет.

Совхозы Главного управления овощеконоводческих и овош- ных совхозов Наркомсовхозов РСФСР 50% прибыли обращают на расширение и укрепление своего хозяйства и 50% отчисляют в доход бюджета. Этот порядок распространяется на всю их про- дукцию (основного производства и подсобных отраслей).

Прибыль совхоза (кроме птицесовхозов) от подсобных отраслей — пчеловодства, рыбоводства, садоводства, огородничества, — за исключением отчислений в страховой фонд, оставляется в распоряжении директора для укрепления хозяйства. Из чистой прибыли каракулеводческих совхозов союзного подчинения 50% направляется в бюджеты союзных республик, на территории которых они расположены.

Всю продукцию совхозы обязаны сдавать государству по установленным ценам. Если она убыточна, совхозу выдаётся государственная дотация на возмещение разницы между плановой себестоимостью и реализационной ценой. Размер дотации на единицу продукции определяется по утверждённому промфинплану и изменяется лишь при изменении правительством реализационных цен или плановой себестоимости продукции.

Кроме доплат по основной сельскохозяйственной продукции, дотация совхозам и трестам предоставляется для возмещения разницы:

а) между плановой себестоимостью заготавливаемых лесоматериалов и местными ценами, установленными областными и краевыми исполкомами или совнаркомом республик;

б) между плановой себестоимостью изготовленных и реставрированных запасных частей к тракторам и прейскурантными ценами Главлоттракторосбыта Наркомсредмаша.

Размер дотации на эти цели определяется специальными расчётами, куда включают всю стоимость изготовляемых и реставрируемых запасных частей к тракторам и всю стоимость лесоматериалов собственной заготовки, передаваемых для капитального строительства, капитального ремонта и реализации.

Особенности финансового планирования сельскохозяйственных предприятий наиболее резко проявляются в планировании собственных оборотных средств.

Собственными оборотными средствами обеспечиваются следующие виды сельскохозяйственных работ и товарно-материальных ценностей совхозов:

а) незавершённое производство по растениеводству, животноводству, подсобному и обслуживающему производствам;

б) поголовье скота на откорме, минимальные остатки молодняка и птицы в течение года;

в) семена для ярового посева будущего года;

г) страховые фонды семян многолетних трав, зернофуража в размере месячной потребности, сена и соломы в размере 15—35% годовой потребности, семена для озимого посева следующего года в восточных районах и районах северной нечернозёмной полосы, грубые и сочные корма и подстилка — в минимальных размерах;

д) минимальные запасы товарной продукции, сельскохозяйственного сырья, запасных частей, ремонтно-технических материалов, горючего и смазочных материалов, твёрдого топлива, минеральных удобрений, ядов и медикаментов;

- е) малоценный и быстроизнашивающийся инвентарь;
- ж) продукты и материалы для общественного питания;
- з) расходы будущих лет и денежные средства.

Потребность совхозов в собственных оборотных средствах определяется по нормативам для каждого вида сельскохозяйственных работ и материальных ценностей.

Незавершённое производство в растениеводстве, финансируемое из собственных средств совхозов, включает затраты на полеводство, переходящие на следующий год (пары, зябь, озимые посевы и т. п.). Эти затраты связаны с производственными процессами, которые начнутся в планируемом году (или начались в предыдущие годы) и закончатся в будущем году (или в последующие годы — при посеве многолетних трав).

В основу норматива незавершённого производства в растениеводстве принимают переходящие затраты, определяемые соответственно посевной площади отдельных культур и себестоимости каждого вида работ, предусмотренных на планируемый год. Себестоимость устанавливается на основании сметы производственных затрат по отдельным элементам (заработная плата, горючее, амортизация и т. д.) и плановой калькуляции на единицу работ. Стоимость отдельных видов затрат рассчитывается по нормам, определяемым Наркоматом совхозов СССР.

Приведём пример расчёта потребности в собственных оборотных средствах по незавершённому производству в растениеводстве совхозов:

Виды работ	Количество га	Себестоимость обработки га (в руб.)	Сумма (в тыс. руб.)
Зябь	1 400	40	56,0
Озимые посевы на зерно	400	190	76,0
Озимые посевы на зеленый корм	10	194	1,9
Пары под яровые	100	98	9,8
Пары чёрные	30	45	1,4
Многолетние травы:			
посев прошлых лет	500	45	22,5
чистый посев планируемого года	20	190	3,8
подсев планируемого года	200	82	16,4
Освоение новых земель	300	90	27,0
Сады и питомники	—	—	5,0
Уход за неплодоносящими садами	—	—	2,0
Улучшение лугов и пастбищ	—	—	4,0
Вывозка навоза	300	9	2,7
Снегозадержание	150	9	1,4
Прочее незавершённое полеводство	—	—	1,0
Распашка целины	—	—	10,0
Итого	—	—	240,9

Незавершённое производство в животноводстве — это молодняк животных и животные на откорме. Собственными оборот-

ными средствами покрываются минимальные остатки молодняка и поголовья на откорме. Такими обычно считают остатки на конец планируемого года. Сезонное увеличение запасов живого скота производится за счёт банковского кредита.

Норматив незавершённого производства в животноводстве определяется:

- а) составом молодняка и животных на откорме (крупный рогатый скот, овцы, свиньи и т. п.); от этого зависит длительность нахождения средств в процессе производства;
- б) количеством молодняка и животных на откорме;
- в) плановой стоимостью выращивания или откорма в планируемом году;
- г) размером затрат на выращивание, произведённых в предыдущее время, включая стоимость приплода;
- д) последовательностью нарастания затрат на содержание животных.

При расчёте норматива учитывается возрастной состав животных. Особо выделяются животные на откорме и подсосный молодняк.

Стоимость скота устанавливается по балансовым данным на начало планируемого года с добавлением расходов на выращивание до конца года. Стоимость выращивания рассчитывается на основании стоимости кормов с учётом норм кормления скота, заработной платы рабочих, ухаживающих за скотом, общепроизводственных и общехозяйственных расходов.

Выходное поголовье скота на конец планируемого года определяют по данным о наличии скота на начало планируемого года, с учётом прироста поголовья в течение года (прирост за счёт приплода, покупка и т. п.) и его расхода (сдача на мясо, выбраковка и т. п.).

Расчёт потребности в собственных оборотных средствах по незавершённому производству в животноводстве совхозов производится по следующей схеме (см. стр. 163).

Норматив незавершённого производства ремонтных мастерских устанавливается в 6,5% их годовых затрат, предприятий по переработке сельскохозяйственных продуктов — 4%, подсобных предприятий — 8%.

Запас семян нормируется в размере, необходимом для ярового посева будущего года. Потребность в семенах определяется по площади отдельных культур и средней норме высева. С момента посева собственные оборотные средства, вложенные в семенной запас, принимают форму затрат производства (входят в состав незавершённого производства), а после сбора урожая опять восстанавливаются в виде семенного запаса.

При планировании производственных запасов совхозов широко применяют общие нормативы, разработанные на основе опыта. Они обычно устанавливаются в проценте к годовой потребности. Так, норматив запаса концентрированных кормов принимается в 8% годовой потребности, объёмистых кормов — 20%, твёрдого топ-

Группы скота	Количе- ство	Стоимость головы скота ¹⁾ (в руб.)			Сумма (в тыс. руб.)
		балансо- вая стои- мость	расходы на выра- щивание	всего	
Молодняк крупного рогатого скота					
Год рождения 1941	10	1 350	350	1 700	17,0
» » 1942	100	920	380	1 300	130,0
» » 1943	150	550	400	950	142,5
» » 1944	200	70	490	560	112,0
Взрослый скот на откорме . .	10.	1 000	400	1 400	14,0
Итого	—	—	—	—	415,5
Молодняк рабочего скота					
Год рождения 1942	20	1 600	600	2 200	44,0
» » 1943	10	700	600	1 300	13,0
» » 1944	10	—	—	770	7,7
Итого	—	—	—	—	64,7
Молодняк овец					
Год рождения 1944	500	—	—	60	30,0
Прошлых лет (переварки) . .	40	75	25	100	4,0
Итого	—	—	—	—	34,0
Молодняк свиней					
Матки разовые	10	—	—	800	8,0
Молодняк 2—4 месяцев . . .	200	—	—	180	36,0
Ремонтный и откормочный мо- лодняк	500	—	—	470	235,0
Подсосный молодняк свиней .	200	—	—	100	20,0
Итого	—	—	—	—	299,0
Всего	—	—	—	—	813,2

лива — 15%, минеральных удобрений — 5%, ядов и медикаментов — 10%. Норматив запаса горючего и смазочных материалов установлен в размере трёхдневного запаса при двухсменной работе машин в течение 16 час.; для упрощения расчётов он исчислен в денежной сумме для каждого вида машин (например, для трактора «ЧТЗ» 1 000 руб. в I поясе, 900 руб. — во II поясе).

Норматив запасных частей равен 2,8% стоимости тракторов и автомашин и 3% стоимости прочего сельскохозяйственного инвентаря на конец планируемого года. Норматив готовой продук-

ции предусматривается только в тех случаях, когда накопление её остатков на складе обусловливается технологическим процессом производства или условиями реализации. Норматив продуктов и материалов для общественного питания принимается в размере месячной потребности совхоза. Устанавливаемый для территориально отдалённых совхозов норматив денежных средств (на образование кассы) планируется из расчёта 2 000 руб. на совхоз и, кроме того, 1 000 руб. на каждое отделение или ферму.

Источниками создания собственных оборотных средств служат прибыль, переходящая задолженность по заработной плате и социальному страхованию, прочие устойчивые пассивы, а также бюджетные ассигнования, определяемые на основе баланса доходов и расходов, утверждённого на год или отдельные кварталы.

Объём капитальных работ устанавливается трестами, главками и наркоматами совхозов союзных республик на основании предусмотренных в народнохозяйственном плане лимитов.

Источниками покрытия затрат на капитальные работы служат:

- а) амортизационные отчисления на капиталовложения;
- б) мобилизация внутренних ресурсов в строительстве;
- в) бюджет — на остальную сумму.

Размер мобилизации внутренних ресурсов определяется по балансу на начало планируемого года, а при его отсутствии — путём оценки состояния на эту дату балансовых статей на основе последнего отчёта.

Приведём пример упрощённого расчёта мобилизации внутренних ресурсов в капитальном строительстве совхоза (в тыс. руб.):

И. Актив

1. Остаток стройматериалов и предметов оборудования на начало планируемого года	750
2. Дебиторы по капиталовложениям	150

Итого 900

II. Исключаются

1. Задолженность Сельхозбанку на начало планируемого года по ссудам на заготовку стройматериалов	125
2. Задолженность по заработной плате и кредиторам по капиталовложениям на начало планируемого года	275
3. Переходящий остаток стройматериалов на начало планируемого года в размере 10% годового плана строительства, выполняемого хозяйственным способом	300

Итого 700

III. Мобилизация внутренних ресурсов (I—II)	200
--	-----

Значительную часть внелимитных капитальных затрат составляют затраты на формирование основного стада, включающие затраты на выращивание молодняка и расходы на приобретение скота для формирования основного стада.

Источники покрытия затрат на формирование основного стада:

- а) поступления за взрослый скот, выбраковываемый на мясо;
- б) выручка за продаваемый скот основного стада;
- в) амортизация рабочего скота (лошади, волю, верблюды и др.) и племенных лошадей;
- г) бюджетные ассигнования.

Расчёт затрат на формирование основного стада и источников их покрытия производится следующим образом (см. стр. 166).

Остальные внелимитные капитальные затраты направляются на агромелиорацию, землеустройство, лесоустройство, переоборудование животноводческих построек после эпизоотий, противопожарные мероприятия, оборудование пунктов искусственного осеменения, строительство крытых токов, коренное улучшение лугов и пастбищ, приобретение конских ходов и др.

Ежегодные амортизационные отчисления совхозов и других предприятий Наркомата совхозов на капитальный ремонт установлены начиная с 1942 г. в 6% первоначальной стоимости действующих основных средств (тракторов, автомашин, сельскохозяйственного инвентаря, оборудования, строений и сооружений), за исключением рабочего скота. Эта норма дифференцируется по главным управлениям Наркомата совхозов СССР, наркоматам совхозов союзных республик, совхозам и предприятиям.

Нормы амортизации рабочего скота приняты для лошадей, верблюдов и ослів в 12%, волов — 18%, племенных лошадей — 8%. Амортизация основных средств по крупному рогатому скоту (кроме волов, включаемых в рабочий скот), по свиньям и овцам не начисляется.

В промфинплан совхоза включаются операционные расходы за счёт бюджета на ветеринарно-санитарные мероприятия, борьбу с вредителями сельскохозяйственных растений и исследовательские сельскохозяйственные работы. Эти расходы определяют по нормам затрат на соответствующие мероприятия.

Выше упоминалось о страховом фонде совхозов. Он предназначается исключительно для ликвидации последствий стихийных бедствий и расчётов с Госбанком по необеспеченной задолженности, с разрешения в каждом случае народного комиссара совхозов СССР или народных комиссаров совхозов союзных республик. Средства из страхового фонда наркоматов совхозов отпускаются лишь при отсутствии или недостатке средств страхового фонда на счетах совхозов. Фонд в конце года не закрывается, а переходит на следующие годы. Его средства, как источник покрытия текущих затрат, в балансе доходов и расходов не учитываются. Они хранятся на специальных счетах, открываемых в Госбанке, его конторах и отделениях союзному, республиканскому наркоматам и совхозам.

Подобным же образом составляются балансы доходов и расходов совхозов других наркоматов.

Группы скота	Количество	Стоимость головы скота на начало года или покупная (в руб.)	Затраты на выращивание головы скота (в руб.)	Общая стоимость	
				голова скота к моменту поступления в основное стадо (в руб.)	всего поголовья (в тыс. руб.)
Перевод молодняка в основное стадо					
Нетели	1 000	1 360	200	1 560	1 560
Бычки-кастраты	300	1 360	205	1 565	470
Бычки	100	930	202	1 132	113
Лошади	20	1 650	350	2 000	40
Свиньи	200	—	—	800	160
Итого	—	—	—	—	2 343
Покупка скота					
Бычки-производители	5	3 000	—	3 000	15
Жеребцы взрослые	10	15 000	—	15 000	150
Хряки	20	800	—	800	16
Бараны	50	300	—	300	15
Расходы на переброску скота	—	—	—	—	12
Итого	—	—	—	—	208
Всего затрат	—	—	—	—	2 551
Источники покрытия					
1. Выбракровка скота:					
коровы	200	—	—	900	180
быки	10	—	—	1 200	12
волы	20	—	—	160	4
свиньи	30	—	—	700	21
лошади	10	—	—	200	2
Итого	—	—	—	—	219
2. Продажа скота:					
коровы	150	—	—	1 133	170
овцы	200	—	—	100	20
Итого	—	—	—	—	190
3. Амортизация рабочего скота	—	—	—	—	400
4. Бюджет	—	—	—	—	1 742
Всего	—	—	—	—	2 551

§ 3. Баланс доходов и расходов торговых организаций

Баланс доходов и расходов торговых организаций разрабатывается на основе утверждённых в народнохозяйственном плане размера товарооборота, издержек обращения и капитальных вложений. Он составляется по форме, установленной для промышленных предприятий. В доходной части на первом месте показывается выручка от реализации товаров в торговой сети, а в расходной — затраты на приобретение реализуемых товаров (включая издержки обращения).

Прибыль представляет собой разницу между продажной ценой и себестоимостью товаров (покупная стоимость и издержки обращения). Она образуется как разность между суммой наложения (наценки, накладки, скидки) и издержками обращения.

Для торговых организаций устанавливают твёрдые цены и предельные накладки; прибыль должна создаваться при строгом соблюдении советской политики цен. Поэтому большое значение имеет борьба за снижение издержек обращения. Выполнение заданий по снижению издержек обращения — залог рентабельной работы и роста прибылей торговых организаций.

План издержек обращения разрабатывается по отдельным элементам на основании детального анализа отчётных данных с учётом роста оборота, изменения его структуры и сезонности расходов. В розничной торговле план составляется по следующей схеме:

Наименование расходов	Ожидаемое исполнение за текущий год		Проект на планируемый год	
	сумма	в % к обороту	сумма	в % к обороту
1. Расходы на железнодорожные и водные перевозки				
2. Расходы на автогужевые перевозки				
3. Заработная плата — основная и дополнительная				
4. Начисления на заработную плату				
5. Аренда помещений и инвентаря				
6. Содержание помещений и инвентаря				
7. Расходы на текущий ремонт				
8. Переработка, подсортировка, упаковка и хранение товаров				
9. Командировки и разъезды				
10. Канцелярские, почтово-телеграфные и телефонные расходы				
11. Проценты за кредит (сальдо)				
12. Ненормируемые потери в пути и при хранении				
13. Убыль сырья и товаров сверх норм				
14. Расходы и потери по таре				
15. Прочие расходы				

В статьях «Стоимость железнодорожного и водного транспорта» и «Стоимость автогужевого транспорта» показываются затраты, связанные с транспортировкой товаров. Расходы на перевозку тары, материалов для подсобных производств, торгового оборудования и т. п. сюда не включаются, а относятся на соответствующие статьи.

Статья «Заработная плата основная и дополнительная» предусматривает заработную плату списочного состава работников; она определяется по численности работников и средней ставке. Остальная заработная плата отражается в соответствующих статьях издержек обращения (содержание транспорта и др.).

К расходам на содержание помещения и инвентаря относятся расходы на отопление, освещение, водоснабжение, содержание помещений в чистоте, охрану, амортизацию помещения и инвентаря, погашение капитальных затрат по арендованному имуществу, износ малоценного инвентаря.

Потери по таре представляют собой разницу между ценой, по которой тара получена, и ценой её реализации с учётом расходов на ремонт и перевозку тары при возврате поставщикам или на ремонтные базы.

Издержки обращения определяются в абсолютной сумме и проценте к товарообороту. Они распадаются на зависимые и независимые от размера товарооборота. К первым относятся транспортные расходы, естественная убыль товаров в пределах утверждённых норм, переработка и подсортировка товаров и другие расходы, размер которых определяется размером оборота. Ко вторым принадлежат расходы на содержание помещения, арендная плата, почтово-телеграфные, канцелярские расходы и т. п.

Зависимые расходы планируются в процентах к обороту, исходя из фактических затрат за предшествующий период, с учётом их снижения в связи с ростом оборота, увеличением производительности труда и ликвидацией потерь от бесхозяйственности. Независимые расходы планируются в абсолютном размере на основании отчётных данных за предшествующий период. Определив таким образом сумму расходов, устанавливают их процентное отношение к планируемому обороту.

Особо в балансе доходов и расходов (в составе расходов на реализуемые товары) выделяются расходы на длительное хранение овощей. Размер их исчисляют соответственно плану закладки овощей на длительное хранение, срокам хранения и средней стоимости хранения тонны овощей. Стоимость эта рассчитывается по отчётным данным за предшествующий период.

Размер торгового наложения (торговых скидок и накидок) устанавливают в абсолютной сумме и процентах к обороту на основании отчётных данных за предшествующий период, а также расчётов по структуре оборота, исходя из утверждённого размера наложения на отдельные группы товаров.

В основу расчёта прибыли принимают объём розничного оборота на планируемый период. Путём умножения суммы оборота

на средний процент наложения определяется валовой доход (сумма наложения); подобным же образом, помножив сумму товарооборота на средний процент издержек обращения, исчисляют размер расходов (сумму издержек обращения). Чистая прибыль устанавливается вычитанием расходов из валового дохода.

Приведём пример расчёта прибыли торговой организации (в тыс. руб.):

	Ожидаемое исполнение за 1943 г.	План на 1944 г.
Товарооборот	100 000	150 000
Реализованное наложение (торговые скидки и на- кидки):		
а) сумма	10 000	15 000
б) % к обороту	10	10
Издержки обращения:		
а) сумма	6 000	8 100
б) % к обороту	6	5,4
Расходы на длительное хранение овощей:		
а) сумма	800	1 200
б) % к обороту	0,8	0,8
Прибыль:		
а) сумма	3 200	5 700
б) % к обороту	3,2	3,8

Аналогичным образом производится расчёт прибыли предприятий общественного питания. При этом в средний размер наценок за предшествующее время вносят поправку на изменение соотношения между разными видами оборота в планируемом году (собственная продукция и покупные товары, реализуемые через буфет).

Отдельной статьёй в балансе показывается прибыль торговых организаций от подсобных производств, хлебопечения, сельскохозяйственных предприятий, децентрализованных заготовок и т. д. Суммы оборота (выручка от реализации продукции, затраты на производство реализуемой продукции) по этим видам деятельности во избежание повторного счёта в баланс не включаются.

Прибыль торговых организаций направляется на покрытие прироста собственных оборотных средств и капитальные вложения в соответствии с установленным планом, а оставшаяся часть отчисляется в бюджет. Прибыль же по свиномоткорму оставляется в распоряжении торговых предприятий и столовых для расширения производства продовольствия в подсобных хозяйствах.

Значительные особенности имеет планирование оборотных средств торговых организаций. В отличие от промышленных предприятий, собственные оборотные средства которых устанавливаются на уровне минимальных запасов, постоянно находящихся в цехах и на складах, в торговых организациях этими средствами покрывается только часть оборота, а следовательно, и соответствующая доля товарных запасов на складах и в магазинах. Осталь-

ная часть запасов покрывается за счёт кредита Госбанка. Поэтому планирование собственных оборотных средств и заёмных (краткосрочного кредита Госбанка) неразрывно связано между собой.

Размер собственных оборотных средств государственных торговых организаций установлен в 30% стоимости нормативных остатков товаров в сети и пути и 10% стоимости сезонных остатков. За счёт собственных оборотных средств полностью покрываются постоянные остатки денежных средств и прочие нормируемые активы (тара, материалы, инвентарь и т. п.).

Оборотные средства на планируемый год определяют в зависимости от установленных для торговой организации оборота и средней оборачиваемости товаров, постоянно находящихся у неё денежных средств (в виде выручки за товар до передачи её в банк на расчётный счёт этой организации) и стоимости тары, материалов, инвентаря и т. п.

Оборачиваемость товаров обычно исчисляется в днях, число которых означает средний срок реализации товаров. Согласно закону о кредитовании товарооборота все товары распределяются по нормам оборачиваемости на шесть групп, которым соответствуют сроки кредитования торговых организаций Госбанком. Устанавливаемые последними для магазинов и складов нормы товарных запасов в общей сложности не должны превышать единых директивных норм.

Оборачиваемость (в днях) товара зависит от размера его неснижаемых остатков (в днях), размеров и сроков пополнения его запаса (в днях). Назначение страховых неснижаемых остатков — обеспечить бесперебойное удовлетворение спроса. Нормы неснижаемых остатков товаров различны: для хлебо-булочных и скоропортящихся товаров они незначительны, для товаров же сложного ассортимента (кондитерские изделия, консервы, вина, папиросы и т. п.) они должны быть достаточно велики, чтобы обеспечить постоянный полный подбор ассортимента. Нормы сроков пополнения запасов (частоты завоза) определяются по отдельным товарам в зависимости от хозяйственной целесообразности и общей нормы оборачиваемости. При этом учитываются условия использования транспорта и размеры упаковочных единиц.

Основная цель нормирования товарных запасов — ускорить оборот, довести товарные остатки до минимума и одновременно обеспечить бесперебойное и полное удовлетворение потребительского спроса.

Норматив для товаров в пути (оплаченных торговой организацией, но не поступивших) определяется временем между днём их прибытия и днём оплаты. Норматив для денежных средств в днях устанавливается на уровне их минимального фактического остатка в кассе и в пути по данным отчётности за предшествующее время. При определении норматива собственных оборотных средств по денежным ресурсам остатки на расчётных счетах во внимание не принимаются.

Потребность в собственных оборотных средствах по прочим

нормируемым активам (тара, малоценный инвентарь, хозяйственные материалы, расходы будущего периода) определяются в абсолютной сумме на основании отчётных данных за предшествующее время. Прирост этих нормативов предусматривается только в случае роста сети предприятий.

Расчёт собственных оборотных средств производится раздельно по каждому виду деятельности (торговля, хлебопечение, общественное питание и т. д.). В основу расчёта принимается товарооборот за IV квартал, как наибольший. Если торговля имеет сезонные колебания, расчёт составляется по кварталу с максимальным оборотом.

Для определения оборота по себестоимости из общей суммы оборота исключается сумма торговых скидок.

Расчёт собственных оборотных средств торговых организаций производится по следующей схеме (в тыс. руб.):

1. Розничный товарооборот	20 000,0
2. Оборот в IV квартале:	
а) в продажных ценах	5 600,0
б) по себестоимости	5 040,0
3. Однодневный оборот в IV квартале:	
а) в продажных ценах	62,2
б) по себестоимости	56,0
4. Оборачиваемость (в днях):	
а) товары в сети и пути	33
б) денежные средства	3
в) прочие активы	4
5. Потребность в оборотных средствах:	
а) товары в сети и пути (гр. 3-б $\times$ гр. 4-а)	1 848,0
в том числе 30%, покрываемые собственными средствами	554,4
б) денежные средства (гр. 3-а $\times$ гр. 4-б)	186,6
в) прочие активы (гр. 3-а $\times$ гр. 4-в)	248,8
г) итого	2 283,4
д) в том числе покрываемая собственными средствами	989,8
6. Норматив собственных оборотных средств на начало планируемого года	750,0
7. Ожидаемое наличие собственных оборотных средств на начало планируемого периода	795,8
8. Прирост собственных оборотных средств в планируемом году (гр. 5-д — гр. 6)	239,8
9. Ожидаемый излишек (+) или недостаток (—) собственных оборотных средств на начало планируемого периода (гр. 7 — гр. 6) =	+ 45,8

Для производственных предприятий торговых организаций и неторговой деятельности расчёт норматива производится как и для промышленных предприятий, а для подсобных сельскохозяйственных предприятий — как и для совхозов.

Об источниках покрытия собственных оборотных средств торговых организаций надо сказать следующее: устойчивые пассивы, приравняемые к этим средствам, включают — наряду с минимальной задолженностью рабочим и служащим по заработной плате и социальному страхованию, резервом предстоящих платежей и задолженностью поставщикам по акцептованным платёжным требованиям предприятий, не кредитующихся в Госбанке по товарообороту, — также авансы покупателей и стабильный остаток

задолженности поставщикам по прочим расчётам и хозорганам за коммунальные услуги; они принимаются в размере минимального остатка, устанавливаемого на основе балансовых данных за последний год.

Объём капитального строительства в торговле, как и в других отраслях, устанавливается народнохозяйственным планом. План финансирования капитальных вложений в торговле составляется так же, как и в промышленности.

Наряду с этим хозорганы системы Наркомторга могут производить внелимитные капитальные затраты на:

1) переустройство помещений, приобретение оборудования и инвентаря для торговых предприятий и предприятий общественного питания на сумму не свыше 5 000 руб. в год, а в Москве, Ленинграде и Киеве — до 10 000 руб. (в зависимости от размера предприятий);

2) постройку стандартных магазинов, павильонов, ларьков, пунктов приёмки овощей и пунктов безгаражных стоянок — не более 50 тыс. руб. на объект;

3) приобретение авто- и гужтранспорта.

Затраты на эти цели покрываются из средств, предусмотренных в балансе доходов и расходов (прибыль, выручка от реализации вывешенного имущества).

Средние нормы амортизационных отчислений для зданий и сооружений установлены в 5% их первоначальной стоимости, а для торгового оборудования, машин, транспорта, инвентаря, а также для мелкорозничной сети — в 12%.

На капитальный ремонт и восстановление торгового оборудования, инвентаря и транспорта направляются все амортизационные отчисления. На капитальный ремонт зданий и сооружений выделяется 60% суммы амортизации, остальная часть обращается на капитальное строительство.

ЛИТЕРАТУРА

Л. С. Галимон, Кредитование совхозов и колхозов и финансирование МТС. Учебное пособие для кредитно-экономических институтов, Госфиниздат, 1940 г.

Глава тринадцатая

ОСОБЕННОСТИ БАЛАНСОВ ДОХОДОВ И РАСХОДОВ ОТДЕЛЬНЫХ ОТРАСЛЕЙ ХОЗЯЙСТВА

§ 1. Баланс доходов и расходов жилищного хозяйства местных советов

Жилищное хозяйство местных советов состоит из жилого фонда, торгово-складских и канцелярских помещений, гостиниц и общежитий. Для управления этой отраслью хозяйства городских и поселковых советов при коммунальных отделах исполкомов организованы жилищные управления. В районных советах крупных городов и поселковых советах, не имеющих таких отделов, жилищные управления создаются на правах отделов исполкомов. При жилищных управлениях организуются подрядные ремонтные конторы, мастерские, транспортные и снабженческие конторы и подсобные предприятия, которые производят местные строительные материалы и мелкое оборудование для ремонта домов.

По постановлению ЦИК и СНК СССР от 17 октября 1937 г. «О сохранении жилищного фонда и улучшении жилищного хозяйства в городах»¹, эта отрасль хозяйства местных советов организуется на началах хозяйственного расчёта. Домовое хозяйство каждого крупного дома (с жилой площадью свыше 3 000 кв. м) или группы домов (с жилой площадью от 1 500 до 3 000 кв. м) ведётся в соответствии с хозяйственно-финансовым планом, утверждённым жилищным управлением.

Все доходы от дома поступают исключительно на текущий счёт домоуправления, распорядителем которого является управляющий домом. Средства крупных доходных домов предназначаются для ремонта и улучшения их благоустройства и не могут заимствоваться на содержание и ремонт дефицитных домов. Исключения допускаются только по специальным решениям исполкомов, причём позаимствованные средства должны быть возвращены не позднее чем через 5 лет.

Арендная плата за нежилые помещения в домах местных советов полностью закрепляется за жилищным хозяйством: 5% поступает в доход дома, где расположено нежилое помещение, а 95% —

¹ С. З. С. 1937 г. № 69, ст. 314.

в местный бюджет для создания в распоряжении жилищного управления общегородского фонда финансирования капитального ремонта домов¹.

Если жилой фонд местного совета составляет менее 1 500 кв. м, жилищное хозяйство на хозрасчёт не переводится, причём все его валовые доходы поступают в местный бюджет, покрывающий все расходы, связанные с эксплуатацией жилого фонда.

Источниками доходов домохозяйств служат: квартирная плата, отчисления от арендной платы за нежилые помещения в размере 5%, сбор с арендаторов этих помещений для возмещения общих расходов по дому (страхование, налоги и сборы, содержание домоуправления и мест общего пользования и др.), прибыль подсобных предприятий (транспортных и пр.) и предприятий по бытовому обслуживанию населения (прачечные и т. п.). Кроме того, домохозяйства получают доходы строго целевого назначения — сборы с жильцов за коммунальное обслуживание (центральное отопление, водоснабжение), расчёты по которому производятся через домоуправления. Взимание каких-либо других целевых сборов, кроме тех, которые связаны с производством общедомовых расходов по коммунальному обслуживанию, воспрещается законом.

Квартирная плата взимается в жилых домах на основании постановления ЦИК и СНК СССР от 4 января 1928 г. и изданных в его развитие постановлений союзных республик².

Местный совет устанавливает для каждого города основную таксу квартирной платы в пределах от 30 коп. (в городах и рабочих посёлках с населением менее 40 тыс. чел.) до 44 коп. (в остальных городских поселениях) за кв. м жилой площади. Эта ставка является средней для всего жилфонда и взимается с лиц, получающих заработную плату в размере 145 руб. При заработной плате меньше 145 руб. предоставляется скидка с основной таксы в зависимости от числа иждивенцев и суммы заработка. Минимальная ставка — 5,5 коп. за кв. м. При заработной плате более 145 руб. к основной таксе прибавляется 3,3 коп. за кв. м с каждых 10 руб. сверх 145 руб. Для рабочих и служащих предельный размер ставки квартплаты составляет 1 руб. 32 коп. за кв. м в месяц, для лиц свободных профессий и некооперированных кустарей — 1 руб. 98 коп.

При отсутствии в доме отдельных видов коммунального обслуживания, имеющегося на данной территории, с основной квартирной платы установлена скидка (например, при отсутствии водопровода или канализации скидка 10%, при отсутствии электроосвещения — 5%). При наличии особых видов коммунального обслуживания (газа, ванной комнаты и др.) основная такса может быть повышена не более чем на 10%. Скидки предоставляются

¹ На период войны в фонд финансирования капитального ремонта передается 50%.

² С. З. С. 1928 г. № 6, ст. 49; пост. ВЦИК и СНК РСФСР от 14 мая 1928 г. — С. У. 1928 г. № 53, ст. 402.

также за дефекты жилища: за проходную комнату — 30 %, за тёмную и полутёмную комнату и за подвальное помещение — 50 %, за полуподвальное — 20 % и т. д.

В этих размерах исчисляется квартплата за площадь, занимаемую по норме, утверждённой местными советами, — 9 кв. м на человека (для некоторых территорий, при наличии особых условий, облисполкомам разрешается понижать её до 6 кв. м). Жилплощадь сверх нормы оплачивается в тройном размере. Определённым категориям работников (научным работникам, врачам и др.), а также больным предоставлено право на дополнительную площадь в виде отдельной комнаты, оплачиваемой в обычном размере. При исчислении квартплаты в расчёт принимается заработная плата члена семьи, получающего наивысшую ставку.

Все нежилые помещения эксплуатируются на началах платной аренды. Помещения, входящие в состав домового хозяйства, сдаются в аренду управляющими домами по ордерам жилищного управления; помещения, находящиеся в специальных зданиях, — непосредственно жилищным управлением.

Арендная плата за торговые, складские и промышленные помещения исчисляется по тарифам, устанавливаемым городскими советами. Основные элементы тарифа — амортизация, расходы на консервацию пустующих помещений и прибыль от эксплуатации помещений. Амортизация по нежилым помещениям устанавливается в 3 % для каменных, 5 % — для деревянных и 4 % — для смешанных домов. Расходы на консервацию не превышают 0,5 %. Предельные размеры всей суммы арендной платы за нежилые помещения не должны превышать в зависимости от количества населения в городе 8—16 % от строительной стоимости этих помещений. Тариф для отдельных арендаторов дифференцируется в зависимости от характера использования помещений и района города¹.

Так как при дифференциации ставок арендной платы по районам и типам помещений жилищные управления нарушали предельные тарифы в целом по городу, что увеличивало накладные расходы торговых организаций, постановлением правительства дальнейшее повышение сложившихся ставок арендной платы за нежилые помещения воспрещено.

Арендная плата за помещения, сдаваемые под учреждения и конторы, определяется в зависимости от того, занимается ли строение частично или полностью. В первом случае взимаются твёрдые ставки, устанавливаемые советами по местным условиям: для учреждений, состоящих на бюджете, и общественных организаций — от 50 до 63 коп. за кв. м, для кооперативных и хозяйственных предприятий — от 1 руб. до 1 руб. 13 коп. Во втором случае, когда арендатор занимает строение целиком с условием, что капитальный ремонт производится им самим, тариф исчисляется в размере стоимости амортизации, но не свыше 1 % строительной стоимости для бюджетных учреждений и общественных

¹ С. У. 1928 г. № 69, ст. 675.

организаций и 4% — для кооперативных и хозрасчётных организаций¹.

Доходы домоуправлений определяются на основе данных о жилой площади, площади нежилых помещений и среднемесечной квартирной и арендной платы за кв. м.

Расходы домоуправлений подразделяются на: 1) административно-управленческие, 2) содержание обслуживающего персонала, 3) содержание домового хозяйства, 4) текущий ремонт, 5) амортизационные отчисления, 6) отчисления в местный бюджет от арендной платы за нежилые помещения (95%), 7) налоги и сборы (налог со строений, земельная рента), 8) отчисления на подготовку кадров, 9) прочие расходы.

Штаты, ставки и фонд заработной платы для контор домоуправлений устанавливаются в общем порядке, действующем в отношении административно-управленческого аппарата (см. главу XIV, §§ 2 и 3). Расходы на обслуживающий персонал (дворники, истопники, уборщицы и пр.), на содержание домового хозяйства и текущий ремонт (уборка улиц, двора, лестниц, вывозка мусора и пр.) определяются по нормам, предусмотренным жилищными управлениями.

Все домоуправления обязаны вносить отчисления в амортизационный фонд на капитальный ремонт от первоначальной стоимости дома, установленной при страховой оценке, в размере 1% для каменных домов и 2% — для деревянных. Отчисления в амортизационный фонд производятся коммунальными банками путём ежемесячного перечисления сумм с текущего счёта домоуправлений на их специальный счёт капитального ремонта. Поручения банкам на перечисления с указанием месячных сумм отчислений арендной платы выдаются домоуправлениями на основе годового плана отчислений². Дефицитным домам, не имеющим средств для полного перечисления амортизации на специальный счёт, коммунальные отделы могут уменьшить обязательные амортизационные отчисления. Средства со специального счёта капитального ремонта расходуются только по прямому назначению.

Как уже указано, 95% арендной платы за нежилые помещения в домах поступают в местные бюджеты для организации общегородского фонда капитального ремонта жилых домов. Средства из этого фонда отпускаются на ремонт дефицитных домов и тех, амортизационные отчисления которых не покрывают потребности в капитальном ремонте.

Все домоуправления отчисляют 1% доходов дома в фонд подготовки кадров жилищных работников, находящийся в распоряжении жилищных управлений.

Жилищное строительство осуществляется в пределах лимитов, установленных народнохозяйственным планом, и финансируется за

¹ С. У. 1926 г. № 20, ст. 156.

² При отсутствии коммунального банка амортизационные отчисления учитываются домоуправлениями, причём специального счёта в банке для них не открывается.

счёт средств местных советов и долгосрочных кредитов Цескомбанка и местных коммунальных банков. Титульные списки строительства при сметной стоимости объекта не ниже 2 млн. руб. утверждаются СНК СССР. При сметной стоимости ниже 2 млн. руб. СНК союзных республик определяют перечень строек, включаемых в утверждаемые ими титульные списки, а также порядок утверждения титульных списков остальных строек.

СНК РСФСР утверждает титульные списки жилищного строительства при сметной стоимости объекта в 1 млн. руб. и выше. Порядок утверждения титульных списков объектов со сметной стоимостью ниже 1 млн. руб. устанавливается СНК АССР, крайевыми и областными исполкомами.

Новое жилищное строительство производится подрядными организациями и финансируется так же, как и промышленное строительство. Капитальный ремонт, как правило, производят создаваемые при жилищных управлениях специальные хозрасчётные конторы, выполняющие работы в домах по договорам. Для финансирования капитального ремонта составляется смета, утверждаемая жилищным управлением.

В жилищное хозяйство советов включаются гостиницы и общежития, состоящие на хозяйственном расчёте. Их доходы и расходы определяются на основе плана эксплуатации. Доходы исчисляются в зависимости от числа гостиниц и общежитий, количества в них мест, среднего количества дней эксплуатации, количества предоставленных койко-суток и средней отпускной цены за койко-сутки. Валовые эксплуатационные расходы устанавливаются по числу мест и стоимости содержания одной койки в сутки (включая амортизацию и налог с нетоварных операций).

Баланс доходов и расходов жилищного хозяйства составляется по общеустановленной для всех отраслей форме. В доходной его части приводятся следующие основные статьи: валовые доходы жилищного хозяйства, валовые доходы гостиниц, поступления арендной платы за нежилые помещения, прибыль ремонтных контор, доходы жилснабов, отчисления на подготовку кадров, неиспользованные остатки городского фонда капитального ремонта жилфонда и амортизации по домоуправлениям на начало года. Расходная часть включает валовые расходы жилищного хозяйства, валовые расходы гостиниц, издержки обращения жилснабов, затраты на капитальный ремонт, внелимитные затраты, прирост собственных оборотных средств хозрасчётных вспомогательных и обслуживающих предприятий, расходы на подготовку кадров, платежи по долгосрочным ссудам, остатки (на конец года) амортизации по жилищному хозяйству и городских фондов капитального ремонта жилищ.

Для устранения двойного счёта за общим итогом расходов приводятся расходы, покрываемые ресурсами, распределяемыми внутри жилищного хозяйства (капитальный ремонт за счёт амортизации, погашение за счёт амортизации долгосрочных ссуд на ремонт, расходы на капитальное строительство за счёт ссуд коммунальных банков и пр.).

В раздел «Взаимоотношения с бюджетом» среди платежей в бюджет включаются 95% арендной платы за нежилые помещения, валовые доходы жилых домов, не переведённых на хозрасчёт, платежи гостиниц и подсобных предприятий (отчисления от прибылей, налоги). В ассигнованиях из бюджета предусматриваются передача указанных 95% арендной платы в фонд капитального ремонта, средства на капитальное строительство, на пополнение оборотных средств подсобных предприятий при недостатке для этой цели их собственных прибылей, на погашение долгосрочных ссуд по капитальному строительству и пр.

§ 2. Баланс доходов и расходов коммунального хозяйства

Баланс доходов и расходов коммунального хозяйства охватывает коммунальные предприятия, городское благоустройство, проектно-планировочные, снабженческо-заготовительные и строительные организации.

Баланс доходов и расходов коммунальных предприятий составляется аналогично балансу промышленных предприятий, но отличается некоторыми особенностями в расчёте потребности в оборотных средствах.

По характеру производства коммунальных предприятий промежуток времени между выпуском и реализацией продукции здесь значительно меньше, чем в промышленных предприятиях, или отсутствует вовсе. Поэтому оборотные средства на образование остатка готовых изделий и незавершённого производства по коммунальным предприятиям, как правило, не предусматриваются. Далее, для большинства коммунальных предприятий не возникает необходимости в запасах сырья, так как оно не является элементом производства.

В некоторых коммунальных предприятиях вводится особый элемент оборотных средств — так называемая задолженность абонентов. Это вызывается тем, что их продукция оплачивается периодически, обычно через месяц (водопровод, канализация, газовые заводы, электростанции). Если не установлена система авансов потребителей при их присоединении к сети, на этот промежуток времени возникает необходимость обеспечить коммунальные предприятия оборотными средствами. Норматив в таких случаях определяется в размере половины срока между вручением двух очередных счетов абонентам и половины льготного срока платежа с момента вручения счёта.

Расчёт потребности в собственных оборотных средствах производится на основе планового оборота и типовых норм, утверждаемых совнаркомом союзных республик (в РСФСР они утверждены постановлением СНК от 24 октября 1940 г.).

Титульные списки строительства водопроводов, канализации, трамвая и электростанций суточной мощностью не ниже 500 квт, а также прочего коммунального строительства при сметной стоимости не ниже 2 млн. руб. утверждаются СНК СССР.

СНК РСФСР утверждает титульные списки электростанций мощностью от 300 квт, реконструкции и расширения действующих электростанций и сетей — стоимостью от 0,5 млн. руб., водопроводов, канализации и трамвая — стоимостью от 1 млн. руб., бань и прачечных — от 750 тыс. руб. и гаражей — от 500 тыс. руб.

Источниками финансирования капитального строительства являются поступающие в коммунальные банки амортизационные отчисления предприятий, кроме закреплённых за каждым из них отчислений на капитальный ремонт, долгосрочные кредиты Цехомбанка и местных коммунальных банков и ассигнования из местных бюджетов.

К внелимитным затратам относятся затраты на капитальный ремонт и мелкие устройства — до 5 тыс. руб. на каждое предприятие.

Капитальный ремонт финансируется прежде всего из амортизационных отчислений.

Для коммунальных предприятий установлены средние нормы ежегодных амортизационных отчислений в размере 6% первоначальной стоимости действующих машин, оборудования, строений и сооружений; для основных видов предприятий они дифференцированы: для водопровода — 3,8%, канализации — 4,2, бань — 5,1, прачечных — 5,5, электростанций — 6,4, трамвая — 9, предприятий, производящих строительные материалы и коммунальное оборудование, — 6% и пр.

Часть амортизационных отчислений, согласно постановлению СНК СССР от 8 января 1938 г. (об использовании амортизационных отчислений и об улучшении ремонта предприятий), оставляется в распоряжении предприятий исключительно для капитального ремонта. В среднем норма ежегодных ассигнований на эту цель установлена в 3,3% стоимости действующих машин, оборудования, строений и сооружений. Для основных видов предприятий процент составляет: для водопровода — 1,7, трамвая — 5,5, бань — 1,9, прачечных — 2, электростанций — 4, предприятий, производящих стройматериалы, — 3,6.

Продукция и услуги коммунальных предприятий реализуются по тарифам, т. е. отпускным ценам за единицу продукции (кубометр воды, киловатт электроэнергии и др.). Тарифы утверждаются советами на основе принципов, установленных наркомхозами союзных республик, и предельных ставок, утверждённых СНК союзных республик. Отпускные тарифы состоят из двух элементов — себестоимости продукции (или услуг) и прибыли, обеспечивающей нормальную рентабельность предприятий. Действующие тарифы без разрешения в каждом отдельном случае СНК СССР повышаться не могут. В отдельных случаях СНК союзных республик устанавливают единые для республики тарифы по некоторым видам коммунальных предприятий. Так, постановлением Экономического совета при СНК РСФСР от 29 ноября 1940 г. утверждены единые тарифы за пользование коммунальными банями.

При анализе балансов доходов и расходов коммунальных предприятий финансовые органы уделяют особое внимание максимальному повышению и использованию производственной мощности предприятий и снижению себестоимости продукции и услуг (кроме общих элементов себестоимости, в данном случае большое значение имеют ещё потери в сети, а также потребление продукции самими предприятиями).

К городскому благоустройству относятся: замощение улиц и устройство тротуаров, освещение городской территории, её озеленение и очистка, мелиорация и планировка. Значительная часть работ по благоустройству производится непосредственно отделами коммунального хозяйства, без выделения самостоятельных организаций, находящихся на хозяйственном расчёте.

Для очистки территории города в крупных городах создаются тресты, в состав которых входят ассенизационные обозы, парк машин для мойки, поливки и уборки улиц от снега, мусоросжигательные станции и т. п. Плата за очистку территории взимается по тарифам, устанавливаемым советами.

Расходы на очистку мест общего пользования (площадей, набережных, мостов и т. п.) производятся из местного бюджета, а остальной территории (часть улицы, прилегающей к зданиям отдельных домов, предприятий и учреждений, их дворов и т. п.) — из средств соответствующих организаций.

Другим видом благоустройства, управление которым в каждом городе организуется на началах хозяйственного расчёта, являются садово-парковое хозяйство и озеленение территории. Сюда относятся: содержание городских садов и парков, уход за зелёными насаждениями и посадка новых, организация питомников, садоводство и цветоводство. Для этой цели создаются тресты зелёного строительства. Мероприятия по озеленению городов финансируются из собственных средств хозрасчётных предприятий и из городских бюджетов.

Расходы местных бюджетов на освещение территории населённых пунктов состоят из затрат на эксплуатацию существующей уличной осветительной сети и на её расширение. При определении затрат на эксплуатацию осветительной сети принимается во внимание количество источников света, их мощность и средняя продолжительность горения.

Все города СССР имеют крупный земельный фонд, расположенный вне их заселённой части. Он служит резервом для дальнейшего расширения города, используется для развития пригородного хозяйства и может передаваться отдельным организациям, учреждениям и лицам на правах бесплатной аренды. При этом взимаются лишь амортизационные отчисления за сооружения и насаждения, находящиеся на арендуемой территории.

В границах заселённой части города свободные от застройки земли, так же как и земли общего пользования (площади, улицы и пр.), используются для устройства ларьков, палаток, открытых складов и т. п. Арендная плата за участки, занятые под тор-

говые и складские помещения, поступает в местный бюджет. Максимальные ставки за 1 кв. м устанавливаются краевыми и областными отделами коммунального хозяйства на основе соглашения с финорганами по классам городских поселений соответственно их классификации в законе о земельной ренте. В пределах этих ставок городские советы определяют тарифы по районам города или посёлка.

К благоустройству относятся также строительство и содержание мостовых, тротуаров и мостов.

Законодательство разрешает расходовать на строительство тротуаров и мостовых, расположенных против крупных новостроек (стоимостью не менее 1 млн. руб.), не только средства местных бюджетов, но и этих строек в размере 50% стоимости мостовых и 100% стоимости тротуаров. Кроме того, организации, желающие усовершенствовать покров расположенных против их строений дорог и проездов, могут делать это из собственных средств.

В городах, находящихся на берегах рек, протекающих через городскую территорию, производятся работы по очистке рек и их углублению для улучшения водоснабжения города и развития речного транспорта.

Кроме средств местного бюджета, на санитарно-технические работы по очистке водоёмов и водостоков используются средства тех предприятий, которые спускают в открытые водоёмы неочищенные сточные воды. Размер платы за спуск этих вод устанавливается местными советами в пределах до 10 коп. за 1 куб. м с понижением этой ставки в зависимости от степени очистки сточных вод, чтобы заинтересовать предприятия в строительстве очистных сооружений.

В некоторых городах проводятся мелиоративные работы для осушения городской территории, заболоченных мест и т. п.

Большое место в расходах советов, особенно в крупных городах и новых промышленных центрах, занимают затраты на планировку городской территории.

Планировка городов предусматривает размещение жилых, промышленных и других кварталов, их архитектурное оформление, создание новой и изменение существующей системы улиц, постройку городских сооружений (водопровод, канализация и пр.) и другие мероприятия. Составлению проекта планировки предшествуют геодезические съёмки, геологические и гидрометрические изыскания.

В расходах на благоустройство крупная доля падает на внешние затраты: затраты на освещение, озеленение, планировку и мелиорацию и устройство мостовых упрощённого типа. К внешним затратам относятся также мероприятия на благоустройство районных центров и рабочих посёлков, если эти мероприятия полностью осуществляются в течение одного года и не превышают 25 тыс. руб.

Расходы на благоустройство городов включаются в балансы доходов и расходов коммунального хозяйства на основе особых смет с подробным расчётом и обоснованием всех сумм.

§ 3. Финансовый план дорожного хозяйства

Строительство, содержание и ремонт шоссейных и грунтовых дорог союзного значения осуществляются Главным управлением шоссейных дорог (Гушоссдор) НКВД через республиканские, краевые и областные отделы. Те же функции в отношении дорог республиканского значения выполняются главными дорожными управлениями при СНК союзных и автономных республик, а дорог местного значения — дорожными отделами при краевых, областных и районных исполкомах и сельскими советами.

Расходы на строительство, содержание и ремонт дорог производятся из соответствующего бюджета. Вместе с тем большую роль в строительстве и ремонте дорог играет также обязательное трудовое участие сельского населения¹. К трудовому участию в дорожных работах привлекаются колхозники и единоличники: мужчины — в возрасте от 18 до 45 лет, женщины — от 18 до 40 лет. Трудовое участие выражается в бесплатном личном труде в течение шести дней в году в свободное от сельскохозяйственных работ время.

В дорожных работах обязаны принимать участие и колхозы; они предоставляют бесплатно на шесть дней в году тяговую силу, гужевые транспортные средства, грузовой автотранспорт, инструмент и инвентарь. Совхозы и машинно-тракторные станции также выделяют в обязательном порядке для дорожного строительства тяговую, механическую и живую силу на такой же срок.

Колхозники, единоличники и колхозы, уклонившиеся от трудового участия в дорожных работах, уплачивают денежные взносы в двойном размере стоимости невыполненных ими работ. Поступившие взносы используются исключительно для строительства и ремонта дорог.

В республиканских и местных бюджетах ежегодно предусматриваются ассигнования на приобретение оборудования и инвентаря для дорожного строительства, на содержание технического персонала и т. п. в размере не менее 10% сметной стоимости трудового участия населения.

В ряде случаев строительство осуществляется машинно-дорожными станциями — хозрасчётными подрядно-строительными организациями, работающими на общих для аналогичных организаций основаниях.

Финансовый план дорожного хозяйства составляется дорожным управлением или отделом в форме упрощённого баланса доходов и расходов.

¹ С. З. С. 1936 г. № 11, ст. 88 и С. П. С. 1933 г. № 50, ст. 281.

БАЛАНС ДОХОДОВ И РАСХОДОВ**Главного дорожного управления при СНК союзной республики****Доходы**

1. Трудовое участие населения
2. Прибыли подсобных организаций
3. Амортизация на капитальное строительство
4. Амортизация на капитальный ремонт
5. Остатки амортизации на капитальный ремонт

Всего доходов**Расходы**

1. Прирост собственных оборотных средств
2. Капитальное строительство
3. Капитальный ремонт дорог
4. Капитальный ремонт основных средств
5. Эксплуатация дорог (без расходов на содержание эксплуатационной службы)
6. Содержание дорожно-эксплуатационных участков и линейной службы
7. Мобилизация внутренних ресурсов по эксплуатации.

Всего расходов**Взаимоотношения с бюджетом**

1. Платежи в бюджет.
Отчисления от прибылей подсобных предприятий
2. Ассигнования из бюджета:
 - а) на капитальное строительство
 - б) на капитальный ремонт
 - в) финансирование прироста собственных оборотных средств
 - г) на текущий ремонт и содержание дорог
 - д) на содержание эксплуатационной и линейной службы

В балансе доходов и расходов дорожного хозяйства трудовое участие сельского населения в дорожном строительстве показывается в денежной оценке по нормам технического проектирования. Работа неквалифицированных в дорожном деле колхозников оценивается как работа землекопов, работа специалистов — шоферов, плотников и т. п. — как труд рабочих соответствующих рядов.

Расчёт трудовых ресурсов для строительства и содержания дорог и мостов производится следующим образом:

1. Количество человеко-дней, использованных для строительства дорог
Стоимость человеко-дня (руб. коп.)

Итого на сумму (тыс. руб.)

2. Общее количество коне-дней, использованных для строительства дорог
Стоимость коне-дня (руб. коп.)

Итого на сумму (тыс. руб.)

3. Количество тракторо-дней, использованных для строительства дорог
Стоимость тракторо-дня (руб. коп.)

Итого на сумму (тыс. руб.)

4. Общее количество грузовых автомобилей в колхозах
5. Количество авто-дней, использованных для строительства дорог
6. Стоимость авто-дня (руб. коп.)

Итого на сумму (тыс. руб.)

Всего используется в сумме:

- а) на республиканских дорогах
- б) на местных дорогах

Расходы на капитальное строительство показываются в балансе соответственно предусмотренному в народнохозяйственном плане объёму дорожного строительства. Расходы на ремонт и содержание дорог определяются на основании специальных смет.

Расходы на содержание дорожно-эксплуатационных участков, организуемых на дорогах особо важного народнохозяйственного значения, производятся из бюджета по сметам, составляемым в порядке, указанном в главе XIV.

В расходы на ремонт включаются ассигнования на пополнение использованных так называемых неснижаемых материальных запасов, создаваемых на всех дорогах для срочных ремонтных работ и поддержания дорог в проезжем состоянии. Запасы обязательно пополняются по нормам (в натуральном выражении), установленным Госхозсдором НКВД.

Среди расходов дорожного хозяйства могут также предусматриваться расходы на пополнение оборотных средств машинно-дорожных станций и на образование запасов инструмента и т. п., обеспечивающих бесперебойное выполнение дорожных работ и работ подсобных предприятий.

Норматив оборотных средств для машинно-дорожных станций на основании опыта принимается в 35—40 тыс. руб. на станцию. Для подсобных предприятий он устанавливается в размере не свыше 15% производственной программы.

Результаты мобилизации средств и материальных ценностей отражаются в расходной части баланса со знаком минус, как статья, уменьшающая общую сумму расходов.

ЛИТЕРАТУРА

«Финансирование коммунального и жилищного строительства». Сборник важнейших постановлений и распоряжений по состоянию на 1 марта 1941 г., Госфиниздат, 1941 г.

ПЛАНИРОВАНИЕ РАСХОДОВ НА УЧРЕЖДЕНИЯ И МЕРОПРИЯТИЯ, ФИНАНСИРУЕМЫЕ В СМЕТНОМ ПОРЯДКЕ

Глава четырнадцатая

СМЕТНЫЙ ПОРЯДОК ФИНАНСИРОВАНИЯ

§ 1. Общие основы сметного порядка финансирования

Предприятия и организации, состоящие на хозяйственном расчёте, покрывают все свои расходы из собственных доходов — выручки от реализации продукции или платы за оказываемые услуги. Бюджет выступает в качестве источника финансирования хозрасчётных организаций, как правило, лишь в отношении капитальных вложений и прироста оборотных средств, если у предприятий нехватает для этой цели собственных накоплений, а также в случаях необходимости пополнения недостатка оборотных средств и покрытия плановых убытков (государственная дотация). Совершенно иначе строится финансирование обширной сети учреждений и предприятий, не связанных с производством и реализацией материальных ценностей или с оказанием платных услуг (социально-культурные учреждения, органы управления, суды и пр.). Они полностью финансируются из бюджета, который покрывает все расходы на их содержание и осуществление возложенных на них функций. В исключительных случаях этот порядок применяется и к хозяйственным организациям (например, МТС), чтобы укрепить их финансовое положение.

При сметном финансировании расчёт размера и состава бюджетных расходов с распределением по мероприятиям и видам расходов, а также отпуск средств производятся на основе особых бюджетных документов — так называемых смет. Смета включает все валовые расходы на учреждение или мероприятие. Если финансируемое в сметном порядке учреждение имеет какие-либо доходные источники, то все поступления от них учитываются в отдельной доходной смете и целиком передаются в бюджет, причём учреждение не имеет права производить из них какие бы то ни было расходы.

Все расходы по учреждению или мероприятию группируются в смете по их видам (статьям) и обосновываются как показателями, характеризующими объём деятельности учреждения, так и детальными расчётами отдельных расходов.

Утверждённая смета служит твёрдым планом финансирования

учреждений и основанием для расходования средств, отпускаемых из бюджета. Финансирование из бюджета производится в точном соответствии с целевым назначением средств на определённые мероприятия и виды расходов. При этом в течение года бюджетные средства отпускаются не под утверждённую смету вообще, а в меру фактического выполнения учреждением плана работ и охвата установленных контингентов.

В таком же целевом порядке расходуются бюджетные средства и самим учреждением, причём совершенно недопустимы расходы, не предусмотренные сметой или превышающие сметные ассигнования, а также скрытое увеличение расходов за счёт других источников или уменьшения обслуживаемых контингентов. В отношении строго целевого назначения и размеров отдельных видов расходов учреждения и организации, состоящие на сметном финансировании, резко отличаются от хозрасчётных организаций, которым предоставлено широкое право маневрировать своими средствами для выполнения плановых заданий.

Смета, составленная отдельным учреждением, носит название индивидуальной, поскольку она отражает все его индивидуальные особенности. Индивидуальные сметы, объединённые по какой-либо отрасли хозяйства, составляют отраслевую смету.

Сводка и проверка смет технически осуществимы только при условии единства в их построении, в расположении и наименовании однородных показателей и в методах расчётов. В противном случае невозможны ни статистическая обработка бюджетных материалов, ни их экономический анализ, ни последующий контроль над исполнением смет.

Единство метода расчётов доходов и расходов обеспечивается, с одной стороны, тем, что в основе их лежат показатели народнохозяйственного плана, а с другой — нормированием расходов. Единообразие в расположении и наименовании однородных показателей смет достигается точным соблюдением бюджетных классификаций, издаваемых Наркомфином СССР.

Для учреждений, состоящих на союзном и республиканских бюджетах, формы смет устанавливаются Наркомфином СССР и наркомфинами союзных республик, для учреждений, состоящих на местном бюджете, — областными (краевыми) финансовыми отделами и НКФ АССР.

Общепринятая форма сметы такова:

§§	Статьи	Наименование расходов	Утверждено на 1944 г.	Исполнено за 9 месяцев 1944 г.	Ожидаемое исполнение за 1944 г.	Намечается на 1945 г.	Утверждено на 1945 г.	Расчёты и обоснования

Индивидуальные сметы массовых учреждений (школ, больниц и пр.) состоят из трёх частей: в первой содержатся производ-

ственные показатели, определяющие объём деятельности учреждений и положенные в основу сметных расчётов (в школах — количество учащихся по годам обучения, число классов, их наполняемость, приём, выпуск и т. д., в больницах — число коек, количество амбулаторных посещений и пр.); во второй части указывается свод расходов с распределением по статьям бюджетной классификации; в третьей приводятся подробные расчёты и обоснования по каждой статье. Свод расходов составляется по указанной выше общей форме. В индивидуальные сметы не включаются расходы на новое строительство, которые проходят по особым сметам.

Сводные отраслевые сметы содержат перечень расходов по той же схеме, что и индивидуальные сметы, а также сводные расчёты и обоснования. Ко всем сметам прилагаются объяснительные записки, характеризующие условия работы учреждений, итоги исполнения смет в текущем году, ожидаемое исполнение за год, намечаемые мероприятия на будущий год и обоснования отклонений от норм в связи с индивидуальными особенностями учреждения.

Все сметные затраты разделяются на две основные группы: капитальные вложения и операционные расходы. Первые планируются и финансируются на основе лимитов, установленных в народнохозяйственном плане или в порядке закона от 19 сентября 1935 г. о внелимитных капитальных затратах.

При планировании операционных расходов, которые для большинства сметных учреждений являются основными, применяется нормативный метод.

Нормативный метод определения затрат опирается во всех случаях на два показателя: а) контингент, обслуживаемый учреждением, и б) норму расходов на единицу контингента в целом или по отдельным элементам затрат. Путём перемножения нормы на контингент определяется общая плановая сумма расходов.

Сеть учреждений в каждой отрасли хозяйства и обслуживаемые ими контингенты устанавливаются народнохозяйственным планом, а контингенты для каждого учреждения (техникума, школы, больницы и пр.) — отраслевым планом. В народнохозяйственном плане сеть и контингенты утверждаются в показателях на конец планируемого года, а по высшим учебным заведениям и техникумам — в виде размеров приёма и выпуска.

Поэтому при планировании бюджетных расходов прежде всего возникает необходимость правильно определить исходную базу, т. е. переходящие контингенты на планируемый год. Отсутствие в этом отношении точных данных неизбежно вызывает либо перефинансирование либо недофинансирование. Поэтому планирование сети и контингентов должно обязательно опираться на последние отчёты за текущий год и материалы их систематической проверки на месте.

Прирост контингентов учебных заведений приурочивается к новому учебному году, т. е. к 1 сентября, а остальных учреждений, как правило, также не совпадает с началом бюджетного года.

Таким образом, до нового учебного года или до начала работы новых учреждений или расширения их контингента будет действовать переходящий на планируемый год контингент, а затем до конца бюджетного года — новый, расширенный контингент. Это требует при составлении смет и бюджетов двойного расчёта расходов — на переходящий контингент до момента его расширения и на новый контингент до конца года.

Чтобы упростить работу, все сметные и бюджетные расчёты ведутся на среднегодовую сеть и среднегодовые контингенты, исчисляемые по формуле $\frac{K_1 m + K_2 n}{12}$, где K_1 — входящий контингент, K_2 — контингент после расширения, m и n — число месяцев действия того и другого. Эта формула может быть выражена и несколько иначе: $K_1 + \frac{n}{12}(K_2 - K_1)$, т. е. среднегодовой контингент состоит из входящего контингента плюс среднегодовой прирост.

Второй элемент сметного расчёта — нормы расходов.

Бюджетное нормирование заключается в установлении единых измерителей текущих расходов на однородные, преимущественно массовые, объекты финансирования, имеющие одинаковые производственные признаки. В качестве расчётной единицы для разработки норм принимается основной производственный показатель, принятый в народнохозяйственном плане для соответствующих учреждений и мероприятий (класс, койка и т. п.).

Для наибольшей конкретизации нормы, как правило, устанавливаются по типовым элементам расходов различных видов учреждений и только для учреждений простейшего типа за единицу измерения может быть принято учреждение в целом.

Нормирование является необходимым элементом планового хозяйства, представляя собой метод планового воздействия на структуру расходов смет и бюджета. При помощи норм направление средств по сметам приводится в соответствие с установками народнохозяйственного плана, достигается одинаковый качественный уровень удовлетворения одних и тех же нужд однотипных учреждений, и отстающие учреждения и районы подтягиваются к передовым.

Наряду с функцией планового воздействия нормирование при составлении бюджета выполняет также функцию расчётного приёма и обоснования плановых заданий, придавая им в однородных случаях единство метода и рационализируя самую технику расчётов. При рассмотрении отдельных смет единые нормы, заложенные в их основу, облегчают анализ смет и качественную оценку предусмотренного в них расхода в целом; при изменениях размера расхода для сбалансирования бюджета нормы служат критерием предела изменений и гарантируют сохранение минимума бюджетных ассигнований.

Наконец, при исполнении бюджета нормы используются для контроля за правильным выполнением производственного плана, положенного в основу бюджетных ассигнований.

Различают нормы материальные, финансовые и бюджетные.

Материальная норма устанавливает затраты материальных ресурсов (в количественном выражении) на единицу измерения расходов; например: состав и количество продуктов питания на больного, количество и род предметов учебного оборудования на школьника, количество дров на одну печь и т. д. В одних случаях норма первоначально вычисляется на сутки, а затем определяется годовая норма путём перемножения полученной величины на число дней в году (питание или фураж); в других случаях расчёт осложняется сезонностью расхода (отопительный, осветительный сезон и т. п.), вследствие чего приходится предварительно устанавливать длительность сезона (в месяцах и днях). Наступление сезонов и их длительность обычно зависят от естественно-географических условий местности; поэтому при планировании бюджетов крупной территориальной единицы (союзной республики, края, области, АССР) материальные и основанные на них финансовые и бюджетные нормы дифференцируются по районам.

Материальная норма определяет производственный эффект затрат и качественный уровень удовлетворения нужд трудящихся, повышение которого является одной из основных задач социалистического строительства. В этих условиях величина норм имеет очень крупное значение. Поэтому каждая норма и все её элементы должны быть тщательно разработаны путём широкого использования научно-технических данных (рацион питания ребёнка или больного, сила света на кв. метр площади и т. д.), заключений заинтересованных учреждений об итогах применения норм и систематического сопоставления норм с фактическими расходами по отчётным данным.

Материальные нормы, переведённые по государственным ценам в денежное выражение, называются индивидуальными финансовыми нормами, к числу которых относятся также измерители, получаемые в результате только финансового расчёта (нормы командировочных расходов и т. п.). Если бюджет служит единственным источником финансирования, то финансовая норма является одновременно и бюджетной. Если же имеются другие источники финансирования, то финансовая норма распадается на две части, одна из которых относится на бюджет и применяется при бюджетных расчётах, а другая покрывается из внебюджетных источников.

На основе индивидуальных норм составляются сметы учреждений. Однако нормы необходимы также и для сводного планирования, осуществляемого финансовыми, плановыми и отраслевыми органами. Пользоваться для территориального и отраслевого сводного планирования индивидуальными нормами, из-за их многочисленности и разнообразия, невозможно. Поэтому для плановых расчётов применяют укрупнённые показатели — так называемые комбинированные нормы.

Комбинированная норма представляет собой сумму индивидуальных норм, пересчитанных на условную единицу, характеризую-

щую производственную деятельность учреждения данного типа (например, класс — для расходов на содержание школы, обучаемый — для расходов ликбеза, койка — для расходов на содержание больницы и т. д.).

При построении отдельных слагаемых комбинированной нормы наиболее целесообразно пользоваться той группировкой расходов, которая принята в общих предметных статьях бюджетной классификации. При наличии норм в таком подразделении финансовые органы могут быстро выяснить, в какой мере выполнены в представленных им сметах ведомств и учреждений требования о качестве обслуживания трудящихся. Для этого достаточно разделить сметное ассигнование, включённое в статью, на контингент, обслуживаемый отраслью или учреждением, и сопоставить полученное частное с укрупнённым нормативом. В случае отклонений норма даст нужный критерий для внесения в смету необходимых поправок.

Среди комбинированных норм особое место по методу своего построения занимает норма заработной платы: она составляется на основе утверждённых штатов и ставок зарплаты со включением установленных законом надбавок.

Наряду с комбинированными нормами в практике нормирования применяют также типовые сметы. Сюда входят те же элементы, что и в комбинированную норму; отличие заключается лишь в том, что типовая смета составляется не на условную единицу счёта в составе учреждения, а на всё учреждение в целом. Итог типовой сметы представляет собой суммарную норму, которой пользуются обычно в отношении массовых учреждений простейшего типа (сельсовет, изба-читальня, сельская библиотека и т. д.).

Применительно к укрупнённым нормам, принятым при бюджетном планировании вышестоящими органами, каждый финансовый орган разрабатывает индивидуальные нормы расходов соответствующего бюджета.

Все нормы делятся на обязательные и факультативные (ориентировочные).

Обязательные нормы утверждаются постановлениями правительства; например: ставки заработной платы, штаты учреждений, в отдельных случаях минимальные нормы расходов (нормы питания в больницах и детских учреждениях, количество смен белья в больницах и пр.).

Во всех остальных случаях принятые при бюджетном планировании средние нормы отнюдь не должны применяться механически и огульно. Это значит, что финансовые органы при планировании бюджетов в районном разрезе обязаны средние нормы дифференцировать по районам с учётом местных условий, а учреждениям при составлении смет должно быть предоставлено право уточнять индивидуальные нормы применительно к особенностям и условиям их работы. В пределах общей суммы расходов, исчисленной по нормам, отдельные виды расходов, при наличии соответствующих обоснований, могут иметь отклонения от типовых

норм. Однако нормативное исчисление смет отнюдь не освобождает финансовые органы от анализа расходов, исходя из отчетных данных о фактических расходах и материалов обследований и ревизий.

При составлении смет ведомства обязаны руководствоваться действующим законодательством и постановлениями правительства; все расходы должны иметь законное основание (юридический титул). Таким образом, в сметном порядке не могут испрашиваться средства на такие мероприятия, которые не предусмотрены законом или постановлениями правительства.

§ 2. Порядок установления штатов

В расходах сметных учреждений и организаций основное место занимают фонды заработной платы, величина которых находится в прямой зависимости от штатов учреждений и ставок заработной платы.

Для упорядочения штатного дела, упразднения искусственных звеньев государственного и хозяйственного аппарата, устранения параллелизма в работе учреждений, пресечения самоуправства в организации новых учреждений и изгнания всяких излишеств из советского аппарата, при СНК СССР в 1941 г. создана постоянная Государственная штатная комиссия.

На Государственную штатную комиссию при СНК СССР возложены: разработка общегосударственной номенклатуры должностей и должностных окладов; рассмотрение структуры и утверждение штатов наркоматов СССР, главных управлений и комитетов при СНК СССР, центральных кредитных учреждений, кооперативных и других общественных организаций; рассмотрение структуры и утверждение штатов республиканских наркоматов и управлений, комитетов и отделов при СНК союзных и автономных республик; разработка типовой структуры и типовых штатов местных органов наркоматов и центральных учреждений СССР, союзных и автономных республик, управленческого аппарата предприятий и хозяйственных организаций, а также исполкомов.

Разработанные этой комиссией общегосударственная номенклатура должностей и должностные оклады, структура наркоматов и центральных учреждений СССР, союзных и автономных республик, центральных кредитных, кооперативных и других общественных организаций и типовые штаты утверждаются СНК СССР.

Наркоматам, ведомствам и СНК союзных республик запрещено производить реорганизацию управленческого и хозяйственного аппарата, создавать новые организации и учреждения, изменять должностные наименования и должностные оклады без разрешения в каждом отдельном случае Государственной штатной комиссии.

Таким образом, с 1941 г. структура учреждений, их штаты, должностные наименования и оклады стабилизированы в том виде и размерах, как они были утверждены до организации Государ-

ственной штатной комиссии; их изменение допускается лишь с санкции или по инициативе этой комиссии.

До 1941 г. штатные вопросы разрешались комиссиями по штатам при Наркомфине СССР и наркомфинах союзных республик¹.

На Центральную комиссию по штатам при Наркомфине СССР было возложено: утверждение на основе указаний СНК СССР штатов центрального управленческого аппарата наркоматов и других центральных учреждений СССР и общесоюзных центров кооперативных и прочих общественных организаций, а также штатных контингентов служащих по каждому союзному ведомству в целом для хозяйственных организаций и предприятий, научно-исследовательских учреждений, учебных заведений, других социально-культурных учреждений и для местных органов союзного подчинения.

Штатные расписания, установленные Центральной комиссией для каждого союзного наркомата и центральных организаций, утверждались СНК СССР.

Центральная комиссия утверждала также штатные контингенты республиканских и местных органов союзно-республиканских наркоматов и управлений СССР, периферии кооперативных систем и других общественных организаций (с подразделением по союзным республикам) и в необходимых случаях типовые штаты управленческого аппарата.

Комиссии при наркомфинах союзных республик утверждали: 1) штатные расписания центрального управленческого аппарата республиканских наркоматов и других центральных учреждений и республиканских центров кооперативных и иных общественных организаций; 2) штаты управленческого аппарата союзно-республиканских наркоматов союзных республик в пределах штатных контингентов, установленных Центральной комиссией; 3) штатные контингенты служащих каждого ведомства союзной республики в целом для хозяйственных организаций и предприятий, научно-исследовательских учреждений, учебных заведений и других социально-культурных учреждений, а также для местных органов республиканского подчинения, финансируемых республиканским бюджетом; 4) штатные контингенты местных органов республиканских наркоматов и управлений союзных республик, а также республиканских наркоматов и управлений автономных республик и их местных органов (с подразделением по АССР, краям и областям); 5) штатные контингенты местных органов союзно-республиканских наркоматов союзных республик в пределах контингентов, утверждённых Центральной комиссией; 6) штатные контингенты периферии кооперативных и прочих общественных организаций союзных республик (с подразделением по АССР, краям и областям) в пределах контингентов, установленных Центральной комиссией, и 7) в необходимых случаях, — типовые штаты управленческого аппарата учреждений и организаций,

В пределах утверждённых штатных контингентов каждого нар-

¹ С. 3. С. 1935 г. № 26, ст. 208.

комата и центрального учреждения СССР или союзной республики народный комиссар или руководитель центрального учреждения Союза или союзной республики соответственно утверждали: 1) штаты каждого подведомственного местного органа союзного или республиканского подчинения, научно-исследовательского института, учебного заведения или иного социально-культурного учреждения, а также управленческого аппарата каждого треста, объединения и предприятия, непосредственно подчинённого наркомату или центральному учреждению; 2) штатные контингенты управленческих органов предприятий, входящих в трест или объединение, в целом по тресту или объединению. Штаты управленческого аппарата каждого из этих предприятий утверждались руководителем треста или объединения в пределах установленных для них контингентов.

Штатные расписания состоящих на местном бюджете отделов и управлений краевых и областных исполкомов и наркоматов АССР, а также штатные контингенты управленческого аппарата учреждений и предприятий местного значения (трестов, научно-исследовательских учреждений, учебных заведений и пр., с подразделением на учреждения и предприятия краевого, областного, районного и городского значения) утверждались СНК АССР, краевыми и областными исполкомами. В пределах этих контингентов штаты каждого из указанных предприятий или учреждений утверждались отделами и управлениями краевых и областных исполкомов и наркоматами АССР.

Штаты учреждений, финансируемых районным бюджетом, утверждались краевыми и областными исполкомами и СНК союзных и автономных республик, не имеющих областного деления, штаты учреждений, состоящих на сельском бюджете, — районными исполкомами.

Для устранения множественности органов, занимающихся утверждением штатов, установления единства в методах штатной работы и усиления режима экономии с 1941 г. разрешение всех вопросов, связанных с определением и изменением штатов, полностью сосредоточено в ведении Государственной штатной комиссии с упразднением комиссий по штатам при Наркомфине Союза ССР и наркомфинах союзных республик.

Каждое учреждение должно иметь утверждённое СНК СССР, Государственной штатной комиссией или в ранее установленном порядке (если с 1941 г. не было никаких изменений) штатное расписание, т. е. перечень структурных подразделений, должностных наименований и количество должностей как в целом, так и по отдельным наименованиям.

Для отдельных видов учреждений СНК СССР устанавливает, как указано выше, не индивидуальные, а типовые штаты — обычно применительно к нескольким основным типам каждого учреждения в зависимости от объёма их работы. Таковы, например, типовые штаты административного и обслуживающего персонала начальных и средних школ, сельских и городских больниц, сельских

врачебных амбулаторий, городских и сельских яслей, детских садов. В этих случаях штатное расписание для каждого учреждения утверждается в пределах типовых штатов вышестоящим ведомственным органом (по местным бюджетам — отделом исполкома, по союзным и республиканским — наркоматом).

В тех случаях, когда оплата работников производится не в виде твёрдой повременной ставки, а в зависимости от нагрузки, устанавливается штатное количество не должностей, а ставок заработной платы. Так, если учитель старших классов школы должен при полной ставке работать 18 часов в неделю, то, при наличии по учебному плану, положим, 10-го класса 32 часов уроков в неделю, для этого класса будет установлено 1,78 учительской ставки, которые фактически будут распределены между учителями, преподающими отдельные предметы.

§ 3. Ставки и фонды заработной платы

Ставки заработной платы для всех отраслей народного хозяйства, культуры и управления утверждаются СНК СССР. Должностные оклады для органов государственной власти, государственного управления, суда, прокуратуры, управленческого аппарата социально-культурных учреждений ихозрасчётных организаций устанавливаются либо в твёрдых ставках, либо с указанием минимальной и максимальной ставки по каждому должностному наименованию. В последнем случае руководителям учреждений и организаций предоставляется право в пределах установленного максимума и минимума назначать ставки заработной платы для лиц, занимающих ту или иную должность, с учётом их опыта, квалификации, объёма и качества работы.

Для наиболее ценных специалистов, выдвинутых на руководящую работу и проявивших особую инициативу и знание дела, могут устанавливаться персональные оклады. Право назначения персональных окладов предоставлено лишь народным комиссарам СССР по учреждениям, предприятиям и организациям союзного подчинения, а также СНК союзных республик — по учреждениям, предприятиям и организациям республиканского и местного подчинения.

Количество лиц, которым устанавливаются персональные оклады, определяется СНК СССР отдельно по наркоматам, центральным учреждениям СССР и союзным республикам. Персональные оклады могут устанавливаться в размере до полуторамесячного оклада, утверждённого для занимаемой специалистом должности, но не свыше 1 400—3 000 руб. для различных наркоматов и центральных учреждений СССР и 1 400 руб. для учреждений и организаций республиканского и местного подчинения¹.

Для работников социально-культурных учреждений (школ, высших учебных заведений, научных и медицинских учреждений) и

¹ С.П.С. 1938 г. № 39, ст. 229.

специалистов сельского хозяйства установлены дифференцированные ставки заработной платы в зависимости от образования, стажа, места работы (город, село) и характера работы. Например: ставка заработной платы для учителей VIII—X классов средней школы колеблется от 400 (учителя рисования, музыки и пения без высшего образования, со стажем до 5 лет, в сельской местности) до 650 руб. (учителя основных предметов, с высшим образованием, со стажем свыше 10 лет, в городах); для врачей — от 500 руб. (врач городского лечебного учреждения, со стажем менее 5 лет) до 1 000 руб. (санитарный инспектор, судебно-медицинский эксперт, со стажем свыше 10 лет) и т. п.¹.

Для лиц, работающих в отдалённых местностях, предусмотрены особые льготы: им устанавливается надбавка в 10% к окладу в отдалённых местностях первого пояса по истечении каждого года, а в местностях второго пояса — по истечении каждых трёх лет; общий размер надбавки не может превышать 100% оклада. Аналогичные льготы предоставляются лицам, работающим вне крупных городских поселений, если они переведены туда по распоряжению администрации или вновь приглашены на работу. С 1 октября 1942 г., согласно указу Президиума Верховного Совета СССР от 3 октября 1942 г., дальнейшее начисление надбавок прекращается; однако надбавки, начисленные до 1 октября 1942 г., выплачиваются².

Для ряда категорий работников (учителей, преподавателей техникумов, медицинского персонала, агрономов, ветеринарных врачей и др.) надбавки за работу в отдалённых местностях установлены как твёрдые, независимо от продолжительности работы в этих местностях. Например, для учителей и медицинских работников твёрдые надбавки составляют: 20% — в Якутской ССР и некоторых районах Иркутской, Омской областей и Красноярского края и 50% — в районах Крайнего Севера.

В соответствии с утверждёнными штатами и ставками для каждого учреждения и организации определяется общий годовой и квартальный фонды заработной платы. Для усиления контроля за расходованием фонда заработной платы в него включается заработная плата как штатного, так и нештатного контингента, с исключением заработной платы из всех других статей сметы. Только по канцелярским и хозяйственным расходам (статья 3 бюджетной классификации) производится оплата разовых работ отдельных лиц, обслуживающих хозяйственные нужды учреждения (натирка полов, распиловка и колка дров, вставка стёкол и т. п.); не выделяется в общий фонд также заработная плата из ассигнований на капитальное строительство, капитальный ремонт и внелимитные затраты³.

Таким образом, общий фонд заработной платы каждого учреж-

¹ С.П.С. 1943 г. № 11, ст. 197 (о зарплате учителям); 1944 г. № 2, ст. 25 (о зарплате медресовцам).

² «Ведомости Верховного Совета СССР» 1942 г., № 38.

³ С.П.С. 1939 г. № 49, ст. 395.

дения и организации включает: 1) заработную плату всех штатных работников соответственно установленным штатам и ставкам, 2) надбавки за работу в отдалённых местностях, 3) разницу между персональными и должностными окладами, 4) заработную плату сезонным рабочим и временным сотрудникам, привлекаемым для работ, выполняемых согласно производственному плану (научные экспедиции, геологоразведочные работы, обработка учебно-опытных посевов и т. п.), 5) суммы на оплату отдельных работ, связанных с оперативной деятельностью учреждения и выполняемых нештатными сотрудниками (экспертизы проектов и консультаций, статистических обследований и т. п.).

Некоторым категориям работников местные исполкомы в сельских местностях должны предоставлять бесплатно в натуре жилые помещения и коммунальные услуги (например, учителям). В тех случаях, когда жилое помещение и коммунальные услуги в натуре не могут быть предоставлены, этим работникам выплачивается соответствующая денежная компенсация, которая включается в общий фонд заработной платы¹.

Для обеспечения строжайшей дисциплины в расходовании фондов заработной платы и контроля за их использованием установлен твёрдый порядок планирования фондов. Годовые и квартальные фонды каждого союзного ведомства, а для республиканского и местного хозяйства — по каждой союзной республике, выделяются Госпланом СССР особо и утверждаются СНК СССР в годовых и квартальных народнохозяйственных планах. В пределах утверждённых сумм союзные наркоматы и ведомства определяют твёрдые годовые и квартальные (с помесечной разбивкой) фонды для союзных учреждений и предприятий, а СНК союзных республик — для республиканских наркоматов и ведомств, а также для каждого края и области. Аналогичную работу выполняют краевые и областные исполкомы по отношению к своим отделам, районам и городам (областного значения), а также районные исполкомы. Затем каждый республиканский наркомат и отдел исполкома утверждает твёрдые годовые и квартальные (с помесечной разбивкой) фонды заработной платы для учреждений и предприятий².

При установлении годовых и квартальных бюджетов (союзного, республиканских и местных) особо выделяется фонд заработной платы для каждого наркомата или отдела исполкома, а также каждого нижестоящего бюджета. В пределах этих лимитов наркоматы и отделы исполкома утверждают годовой и квартальные (с помесечной разбивкой) фонды для всех учреждений, финансируемых соответствующим бюджетом.

Утверждённые в народнохозяйственном плане и бюджете фонды заработной платы являются твёрдыми лимитами, нарушение которых карается в уголовном порядке. Использовать утверждённые фонды бюджетные учреждения имеют право только соответ-

¹ С.У. РСФСР 1930 г. № 39, ст. 481.

² С.З.С. 1933 г. № 13, ст. 75.

ственно наличному составу работников в пределах утверждённых штатов и ставок, а производственные предприятия — соответственно выполнению установленной программы. За соблюдением утверждённых фондов установлен тщательный контроль, с одной стороны, при выдаче средств на заработную плату из Государственного банка СССР, с другой — при регистрации и проверке финорганами на месте штатов, ставок и фондов заработной платы¹.

§ 4. Сметы административно-хозяйственных расходов и планирование расходов на управление

Все расходы каждого учреждения или организации можно разделить на функциональные и административно-хозяйственные. Первые включают все затраты учреждения или организации, связанные с выполнением возложенных на них специальных задач (в учреждениях здравоохранения — содержание медицинского персонала, приобретение медикаментов и перевязочных средств, питание больных, приобретение и ремонт медицинского оборудования, в учебных заведениях — содержание педагогического персонала, учебные расходы, приобретение и ремонт учебных пособий и книг для библиотек и т. п.). К административно-хозяйственным расходам относятся общие для всех учреждений и организаций расходы, обусловленные самым фактом их существования: содержание управленческого, хозяйственного, счётного и младшего обслуживающего аппарата, канцелярские и хозяйственные расходы, командировки и служебные разъезды, приобретение и ремонт канцелярского и хозяйственного инвентаря и оборудования.

Если учреждение или организация выполняет только функции управления и планирования, весь аппарат является управленческим, а все расходы — административно-хозяйственными. Таковы расходы на содержание аппарата центральных и местных органов государственной власти и государственного управления (верховных советов, совнаркомов и наркоматов СССР, союзных и автономных республик, советов депутатов трудящихся, исполкомов и их отделов, суда и прокуратуры). Расходы на аппарат этих учреждений включаются в особые сметы, которые объединяются по соответствующим группам и выделяются в каждом бюджете в особые разделы.

Для административно-хозяйственных расходов социально-культурных учреждений особых смет не составляется: они входят в состав общих смет, охватывающих все расходы этих учреждений. Поэтому из бюджета можно установить только ту часть административно-хозяйственных расходов социально-культурных учреждений, которая проходит по специальным статьям бюджетной классификации (канцелярские и хозяйственные расходы, командировки и служебные разъезды, приобретение и ремонт оборудования и инвентаря). Расходы же на содержание управленческого аппарата этих учреждений могут быть определены лишь путём рассмотрения

¹ С.П.С. 1939 г. № 49, ст. 395.

непосредственно смет, где в расчётах и обоснованиях выделяются штат управленческого аппарата и его фонд заработной платы.

Сметы административно-хозяйственных расходов каждого учреждения или организации составляются на основе утверждённых штатов, ставок заработной платы и норм отдельных видов затрат. Однако нормы административно-хозяйственных расходов являются лишь максимальным уровнем расходов; в их пределах расходы по смете исчисляются с учётом отчётных данных о фактических затратах в текущем году и мероприятий по проведению жёсткого режима экономии.

Сметы на содержание органов государственной власти и государственного управления, суда и прокуратуры, а также административно-хозяйственные расходы в составе общих смет социально-культурных учреждений включают следующие расходы.

Основную часть административно-хозяйственных расходов составляет фонд заработной платы управленческого аппарата учреждения или организации, исчисленный на основании утверждённого штатного расписания и должностных окладов. Если оклады утверждены не в виде твёрдых ставок, а руководителям учреждений предоставлено право дифференцировать оклады в пределах определённого максимума и минимума, то для исчисления фонда заработной платы при наличии нескольких одноименных должностей принимается средняя ставка для данной группы должностей. При исчислении фонда заработной платы не допускается включение в него расходов на выдачу компенсации за неиспользованные отпуска, выходных пособий и на выплату за сверхурочные работы и работы в выходные дни; все эти расходы должны покрываться за счёт экономии по фонду заработной платы (вакантные должности и пр.). Кроме того, из общего фонда заработной платы исключается 2% на временную нетрудоспособность, в течение которой работники получают пособия из средств государственного социального страхования. Заработная плата штатному персоналу, приглашённому со стороны, вносится в смету только при условии, что выполняемые им работы (чертёжные, ремонтные и т. п.) безусловно необходимы для выполнения плана работ учреждения и не могут быть осуществлены штатными сотрудниками.

На общий фонд заработной платы начисляются взносы на государственное социальное страхование по тарифу, установленному для соответствующего профессионального союза.

Следующая крупная статья административно-хозяйственных расходов — канцелярские и хозяйственные расходы (статья 3 бюджетной классификации). К канцелярским относятся: расходы на приобретение канцелярских, чертёжных, письменных принадлежностей и материалов (при стоимости предмета свыше 10 руб. они считаются расходами на приобретение оборудования и инвентаря), бухгалтерских, статистических и предназначенных для делопроизводства книг и бланков, расходы на их переплёт, расходы типографские и на публикацию, на связь (плата за телефон, почтовые и телеграфные расходы), приобретение официальной, периодической

и справочной литературы, кроме направляемой на пополнение стационарных библиотек (учреждениям и предприятиям воспрещено выписывать газеты и журналы для бесплатной раздачи рабочим и служащим).

Хозяйственные расходы включают затраты: на наём помещения, отопление, освещение, водоснабжение, канализацию, ассенизацию, содержание в чистоте зданий, дворов, улиц и тротуаров, мелкий текущий ремонт помещений, приобретение мелкого хозяйственного инвентаря, который не заносится в инвентарные книги, стирку белья в детских домах, яслях, больницах, домах инвалидов и т. п., а также расходы на содержание собственного автомобильного и гужевого транспорта (кроме заработной платы шофёрам, конюхам и прочим лицам, обслуживающим транспорт учреждения, которая включается в общий фонд заработной платы) и на наём транспорта для хозяйственных целей.

В состав расходов на командировки и служебные разъезды (статья 4 бюджетной классификации) входят: оплата за проезд, суточных и возмещение расходов на наём помещения во время нахождения сотрудников учреждения в служебных командировках; расходы, связанные с перемещением работников (подъёмные, оплата проезда и суточные) и командировками их на курсы, в учебные заведения, на съезды, совещания и конференции.

К расходам на приобретение и ремонт инвентаря относятся соответственно затраты на мебель, счётные приборы, пишущие машинки, транспортные средства, хозяйственные инструменты и пр., при стоимости каждого предмета свыше 10 руб. или при меньшей стоимости, но сроке службы более года (железные топоры, ломы, пилы, лопаты, мягкий инвентарь и т. п.). Эти расходы тщательно обосновываются с точки зрения их необходимости на основе фактического наличия инвентаря, а также возможности его приобретения.

Расчёт канцелярских и хозяйственных расходов при составлении смет производится не только на основании установленных норм и фактических расходов за текущий год, но и с учётом переходящего на следующий год неиспользованного остатка канцелярских принадлежностей и хозяйственных материалов.

При сводном бюджетном планировании социально-культурных расходов (отрасли в целом, нижестоящих бюджетов) расходы на содержание управленческого и обслуживающего аппарата социально-культурных учреждений включаются в состав общего фонда заработной платы; из остальных расходов выделяются хозяйственные, канцелярские и пр., которые рассчитывают по укрупнённым нормам на единицу счёта (на класс в школе, на ребёнка в детском саду, на койку в больнице).

Для органов государственной власти, государственного управления, суда и прокуратуры сводные планы составляются по следующим показателям: утверждённый штатный контингент, средняя ставка заработной платы, фонд заработной платы (всего и за исключением 2% на временную нетрудоспособность), норма остальных расходов на сотрудника, сумма этих расходов и итог расходов,

Всемерно укрепляя государственный аппарат, партия и советское правительство в то же время неизменно стремятся к наибольшему снижению расходов на управление с целью максимально увеличить средства, непосредственно обращаемые на расширенное социалистическое воспроизводство. Вместе с тем устранение в управленческом аппарате излишних структурных подразделений и должностей содействует искоренению в его работе элементов бюрократизма и волокиты. Поэтому режим экономии в управленческих расходах является неразрывной частью борьбы за накопление ресурсов для сохранения высоких темпов социалистического строительства и улучшение государственного аппарата.

Для соблюдения твёрдого режима экономии в административно-управленческих расходах при планировании нижестоящих бюджетов (республиканских и местных) ассигнования на содержание органов государственной власти и государственного управления, суда и прокуратуры устанавливаются как максимальный лимит, который не может быть превышен ни при утверждении ни при исполнении бюджетов. Соблюдение этого лимита систематически проверяется финансовыми органами при рассмотрении утверждённых нижестоящих бюджетов, квартальных и годовых отчётов об их исполнении, а также при ревизиях, производимых на месте.

§ 5. Регистрация штатов, ставок и фондов заработной платы и смет административно-хозяйственных расходов

Для контроля за соблюдением всеми государственными, кооперативными и прочими общественными организациями утверждённых штатов, должностных окладов, фондов заработной платы и смет административно-хозяйственных расходов установлена обязательная ежегодная регистрация их в финансовых органах¹. Руководитель предприятия и организации не вправе вводить в действие штаты, ставки заработной платы и сметы административно-хозяйственных расходов до их регистрации, а Госбанк СССР и банки долгосрочных вложений — выдавать средства на заработную плату без предъявления регистрационных карточек с отметкой о регистрации.

Наркомфину СССР предоставлено право освобождать от регистрации отдельные учреждения, предприятия и организации. В этих случаях в Госбанк СССР или банки долгосрочных вложений для получения заработной платы представляется справка соответствующего финансового органа о том, что данное учреждение, предприятие или организация регистрации не подлежит.

Штатные расписания и сметы административно-хозяйственных расходов наркоматов и центральных учреждений СССР регистрируются в НКФ СССР, наркоматов и центральных учреждений союзных и автономных республик, исполкомов краевых, областных,

¹ Постановление СНК СССР от 23 апреля 1939 г. «Об усилении контроля за соблюдением установленных штатов, ставок и фондов заработной платы служащих» («Финансово-хозяйственный бюллетень» 1939 г., № 13/14).

окружных и городских советов — в НКФ союзных и автономных республик и в соответствующих финансовых отделах. Штатные расписания и сметы административно-хозяйственных расходов всех остальных учреждений, предприятий и организаций, независимо от подчинённости, регистрируются по их местонахождению в городских и районных финансовых отделах.

К регистрации принимаются штатные расписания, утверждённые СНК СССР, Государственным Комитетом Обороны и Государственной штатной комиссией. По действующим учреждениям, предприятиям и организациям, для которых штатные расписания СНК СССР или Государственной штатной комиссией не утверждались, к регистрации принимаются штатные расписания, утверждённые вышестоящими ведомственными организациями, если только по сравнению с зарегистрированными в 1941 г. (год организации Государственной штатной комиссии) в этих расписаниях не увеличена численность штатов, не повышены должностные оклады, не изменены должностные наименования и структура аппарата. Однако если в последующие годы были зарегистрированы меньшие штаты и фонды зарплаты, чем в 1941 г., то к регистрации принимаются штатные расписания в пределах не выше зарегистрированных в последний раз.

Для предприятий и учреждений, которым установлены типовые штаты (детские сады, средние школы, школы ФЗО и пр.), финансовые органы регистрируют утверждённые вышестоящими организациями штатные расписания в пределах типовых штатов.

Органы государственной власти, государственного управления (наркоматы, исполкомы советов, их отделы), суда и прокуратуры, а также хозрасчётные непроизводственные организации с функциями управления, планирования и распределения (управления трестов, сбыто-снабженческие конторы и т. п.) регистрируют весь штат, включая рабочих, и соответствующие ставки и фонды заработной платы.

Хозрасчётные производственные организации (промышленные и транспортные предприятия, стройки, совхозы), предприятия торговли и общественного питания), регистрируют штаты, ставки и фонды заработной платы всех служащих, инженерно-технического и младшего обслуживающего персонала; штат рабочих этих организаций и работников цехов промышленных предприятий регистрации не подлежит.

В тех учреждениях и организациях, где основной оперативный персонал (профессорско-преподавательский состав вузов, преподаватели техникумов, школ, курсов, медицинский персонал лечебных учреждений, артисты театров и т. п.) получает заработную плату соответственно фактической нагрузке или на основе премиальной системы (инженерно-технические кадры проектных организаций), по этим группам работников регистрируется только фонд заработной платы; по всем остальным категориям работников этих учреждений и организаций (административно-хозяйственный, обслуживающий и прочий персонал), получающим по-

временную оплату, регистрируются штаты, ставки и фонды заработной платы.

Сметы административно-хозяйственных расходов учреждений и организаций регистрируются полностью; на промышленные предприятия распространяется лишь регистрация сметы общезаводских административно-хозяйственных расходов. Предприятия и организации, которым утверждается общая смета производственных и административно-хозяйственных расходов (учебные заведения, лечебные учреждения, предприятия зрелищные, общественного питания и т. п.), регистрируют выписки из общей сметы по статьям заработная плата и начисления на неё по регистрируемому персоналу, канцелярские, почтово-телеграфные и командировочные расходы.

Предприятия и организации представляют финансовым органам для регистрации подлинные утверждённые штатные расписания и сметы административно-хозяйственных расходов; расчёт фонда заработной платы нештатным работникам с указанием цели, для которой этот фонд утверждён; расчёт фонда зарплаты профессорско-преподавательского, медицинского и другого персонала, для которого регистрируется только этот фонд; копии приказов об установлении персональных окладов, справки о списочном составе работников, их фактических окладах на день регистрации и фактических расходах на начало года по фонду заработной платы и по смете административно-хозяйственных расходов.

Регистрация производится финансовыми органами по представляемой учреждением, предприятием и организацией регистрационной карточке, в которой указываются: наименование учреждения (предприятия или организации) и его местонахождение; ведомство, в систему которого оно входит, и организация, которой непосредственно подчиняется; кем и когда утверждено штатное расписание; где открыт расчётный или текущий счёт и его номер; утверждённые штат, месячный фонд зарплаты отдельно штатных и нештатных работников, средняя месячная ставка заработной платы и сумма административно-хозяйственных расходов, а также сведения о фактическом количестве работников на день регистрации, сумме выплачиваемой месячной зарплаты и средней месячной ставке.

Кроме утверждённых штатов, ставок и фондов заработной платы и смет административно-хозяйственных расходов, регистрации подлежат также все последующие изменения, произведенные в течение года вышестоящими организациями.

При регистрации финансовые органы прежде всего проверяют наличие у учреждений, предприятий и организаций утверждённых в установленном порядке штатных расписаний, фондов заработной платы и смет административно-хозяйственных расходов, а также соответствие фактических штатов, ставок и фондов зарплаты утверждённым. При регистрации штатов финансовые органы не ограничиваются формальной проверкой; рассматривая численность и структуру аппарата, финансовые органы изучают функции учреждений, предприятий и организаций, объём их работы, выясняют возможность упрощения и сокращения аппарата. В случае выяв-

ления излишеств в штатах и структуре финансовые органы сообщают свои предложения по сокращению штатов и упрощению структуры НКФ СССР, союзной или автономной республики или областному финансовому отделу (в зависимости от подчинённости регистрируемой организации).

В тех случаях, когда финансовые органы установят, что увеличение штатов и ставок заработной платы, изменение в структуре аппарата или переименование должностей произведены без утверждения СНК СССР или Государственной штатной комиссии, штаты не регистрируются до устранения допущенных нарушений.

Фонды заработной платы штатных работников регистрируются в суммах, необходимых для выплаты: а) заработной платы работникам, оплачиваемым повременно, на основе законно установленных должностных окладов; б) заработной платы работникам, оплачиваемым сдельно, исходя из должностных окладов по группе сдельщиков или из плана работ, выраженного в твёрдых расчётных единицах, и установленных расценок; в) законных надбавок к заработной плате и разницы между должностными и персональными окладами.

При регистрации фондов заработной платы штатных работников финансовые органы проверяют правильность исчисления этих фондов в соответствии с действительными потребностями учреждения (предприятия, организации) и не принимают к регистрации ассигнования на оплату работ, которые должны выполняться штатным персоналом.

Регистрация смет административно-хозяйственных расходов сопровождается проверкой правильности установления в смете ассигнований по каждой статье расходов путём, в частности, сопоставления их размера с фактическими затратами за предшествующий период для выявления среднего уровня этих расходов.

В процессе регистрации финансовые органы устанавливают также наличный штат работников, действительно выплачиваемые должностные оклады, фактическое расходование фондов заработной платы и ассигнований на административно-хозяйственные нужды. Если будет обнаружено, что учреждением (предприятием, организацией) незаконно повышены ставки или в фонд заработной платы и смету административно-хозяйственных расходов включены излишние ассигнования, об этом составляется акт с перечнем и доказательствами наличия нарушений; до устранения нарушений регистрация не производится, а материал о допущенных нарушениях передаётся судебным органам для привлечения виновных к ответственности.

О прохождении регистрации финансовый орган делает отметки на штатных расписаниях, сметах и регистрационных карточках. При перемене учреждением, предприятием или организацией своего местонахождения оно должно стать на учёт в финансовом органе в новом месте и предъявить ему зарегистрированные штатное расписание и смету, а также регистрационную карточку, на которой делается отметка о принятии на учёт.

Наркомфину СССР и его местным органам предоставлено право изымать в соответствующий бюджет ассигнования на незаконное увеличение ставок заработной платы служащим и завышенные ассигнования на административно-хозяйственные расходы. Суммы, на которые уменьшаются годовые сметы бюджетных учреждений, изымаются централизованно, путём снижения годовых и квартальных ассигнований по смете главного распорядителя кредитов.

Незаконные и завышенные ассигнования хозяйственных организаций и по специальным средствам бюджетных учреждений финансовый орган делит на число месяцев, оставшихся до конца года, и сообщает полученную сумму банку, хозоргану и учреждению. Банк ежемесячно перечисляет эту сумму в бюджет по поручениям хозоргана при выдаче заработной платы за вторую половину месяца.

Не менее одного раза в год финансовые органы производят на месте ревизии учреждений, предприятий и организаций в отношении соблюдения ими зарегистрированных штатов, ставок заработной платы, правильности расходования фондов заработной платы и ассигнований на административно-хозяйственные расходы.

При выявлении нарушений штатно-сметной дисциплины финансовые органы обязывают учреждения, предприятия и организации в определённый срок (не более 7 дней, а в случаях, связанных с увольнением работников, не свыше 14 дней) устранить все нарушения и вместе с тем передают материалы о нарушениях судебным следственным органам для привлечения виновных к судебной ответственности.

При обнаружении перерасходов фонда заработной платы финансовые органы устанавливают сроки их покрытия (не более 3 месяцев), причём в тех случаях, когда для покрытия перерасхода необходимо соответственно сократить штаты, производят их перерегистрацию. При превышении сметы административно-хозяйственных расходов финансовые органы сообщают банку о прекращении выдачи средств учреждению, предприятию или организации на соответствующие нужды.

Если в установленный срок нарушения штатной дисциплины не будут устранены, финансовым органам предоставлено право давать распоряжения банкам о прекращении выдачи средств на содержание аппарата учреждения, предприятия или организации. Финорган отменяет это распоряжение только после представления доказательств о полном устранении нарушений.

Вся штатная работа в НКФ СССР и НКФ союзных республик сосредоточена в штатных управлениях, а в НКФ автономных республик и областных (краевых) финансовых органах — в штатных отделах. В финансовых органах наиболее крупных городов и районов, со значительным количеством учреждений и предприятий, устанавливается особая должность инспектора по штатам, в остальных районах и городах его функции выполняют инспекторы по бюджету.

Центральные и местные штатные органы Наркомфина СССР

осуществляют: 1) учёт учреждений, предприятий и организаций, подлежащих регистрации; 2) наблюдение за своевременной регистрацией; 3) регистрацию штатов, ставок и фондов заработной платы и смет административно-хозяйственных расходов; 4) контроль (по отчётности и путём ревизий на месте) за соблюдением установленных штатов, должностных окладов, фондов зарплаты и смет административно-хозяйственных расходов; 5) учёт штатных контингентов, фондов заработной платы и административно-хозяйственных расходов; 6) составление сводных годовых и квартальных планов по штатам, фондам заработной платы и административно-хозяйственным расходам и отчётов об их исполнении.

На НКФ СССР возложено составление сводных годовых и квартальных планов и отчётов об их исполнении по штатным контингентам, фондам заработной платы и административно-хозяйственным расходам хозрасчётных организаций и заводууправлений по всему народному хозяйству СССР. Эти планы распространяются на все государственные хозяйственные организации и предприятия, а также на все организации промысловой кооперации и кооперации инвалидов, в том числе и освобождённые от регистрации. В планы включаются по каждому ведомству численность штатов административно-управленческого аппарата, его фонд заработной платы (с выделением фонда для штатных и нештатных работников) и административно-хозяйственные расходы; все показатели подразделяются по группам хозрасчётных организаций и предприятий (промышленные предприятия, ОРС'ы, строительные и проектные организации, торгово-заготовительные, снабженческо-сбытовые, торговые, транспортные и пр.).

Планы по штатам, фондам заработной платы и административно-хозяйственным расходам составляются для всех подведомственных предприятий и хозяйственных организаций наркоматами и отделами исполкомов и представляются финансовым органам в виде приложений к годовым и квартальным балансам доходов и расходов. На этой основе финансовые органы составляют сводные планы и представляют их вместе с годовым и квартальными бюджетами вышестоящему финоргану. Сводные планы НКФ союзных республик составляются раздельно по предприятиям и организациям республиканского подчинения и местного подчинения. НКФ СССР сводит эти планы вместе с планами по союзному хозяйству в общий план для всего народного хозяйства СССР.

Для всех хозяйственных организаций и предприятий установлена особая годовая и квартальная отчётность по административно-хозяйственным расходам (численность работников, фонд заработной платы и административно-хозяйственные расходы — плановые и фактические), которая представляется финансовым органам при бухгалтерских балансах в сроки и в порядке, предусмотренном Положением о бухгалтерской отчётности. Эта отчётность сводится финорганами и представляется вышестоящему финоргану. Наркомфин СССР составляет на этой основе сводный отчёт по всему народному хозяйству.

Глава пятнадцатая

РАСХОДЫ НА НАРОДНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ

§ 1. Общие основы планирования расходов на народное образование

Согласно Конституции СССР (статья 121) «Граждане СССР имеют право на образование.

Это право обеспечивается всеобще-обязательным начальным образованием, бесплатностью образования, включая высшее образование, системой государственных стипендий подавляющему большинству учащихся в высшей школе, обучением в школах на родном языке, организацией на заводах, в совхозах, машинно-тракторных станциях и колхозах бесплатного производственного, технического и агрономического обучения трудящихся».

В соответствии с этим в СССР создана обширная сеть учреждений по народному просвещению, охватывающая как детей, начиная с трёхлетнего возраста, так и взрослое население. Все учреждения и мероприятия по народному просвещению, финансируемые из государственного бюджета СССР, разделяются на шесть групп:

1. Общее образование и воспитание детей и подростков — детские сады и площадки, школы всеобщего обучения, интернаты при школах, детские дома, учреждения и мероприятия по внешкольной работе с детьми, борьбе с детской беспризорностью и пр.;

2. Общеобразовательная и политико-просветительная работа среди взрослых — общеобразовательные школы, ликвидация неграмотности и малограмотности, библиотеки, дома культуры, клубы, избы-читальни и другие мероприятия;

3. Подготовка кадров — высшие учебные заведения, аспирантура, техникумы, училища и школы для подготовки кадров средней квалификации, школы и курсы для подготовки кадров массовой квалификации, заочное обучение, институты усовершенствования и повышения квалификации;

4. Наука — научно-исследовательские учреждения, музеи, выставки и пр.;

5. Печать — периодическая печать и издательства;

6. Искусство — театры, филармонии, музыкальные коллективы и ансамбли и т. д.

Народнохозяйственный план устанавливает следующие показатели по народному просвещению, которые служат основой бюджетных расчётов: для школ всеобщего обучения — количество учащихся на начало учебного года, с подразделением на 1—4, 5—7

и 8—10-е классы, выпуск и приём учащихся, количество классов, в том числе 1—4, 5—7 и 8—10-х классов; для высших учебных заведений и техникумов — количество учебных заведений по ведомствам, приём и выпуск в течение года; для детских садов и домов — количество в них детей; для общеобразовательных школ взрослых — количество учащихся; для обучения неграмотных и малограмотных — выпуск из школ; для культурно-просветительных учреждений и массовых библиотек — количество учреждений на конец года.

Поскольку все бюджетные расчёты производятся по среднегодовым показателям сети и контингентов, одной из первых и основных задач при составлении бюджетов является определение точного состава переходящих на планируемый год сети и контингентов. С этой целью используются прежде всего квартальные отчёты об исполнении бюджетов за 9 месяцев, представляемые каждым финансовым органом вышестоящему. Эти отчёты содержат сведения о числе учащихся и классов в школах всеобщего обучения, числе учащихся высших учебных заведений и техникумов, о количестве мест, числе детей и дней их пребывания в детских садах, числе детей в детских домах, количестве библиотек, изб-читален и т. п. Аналогичные сведения черпаются, далее, из статистических данных органов ЦСУ Госплана СССР и народного образования (ежегодный учёт детей школьного возраста на 15 октября, отчёты учебных заведений об итогах приёма, их годовые отчёты). Все эти бюджетные, статистические и ведомственные материалы взаимно сопоставляются, уточняются и в случае расхождений проверяются путём обследований на местах.

На основе показателей народнохозяйственного плана (контингенты, приём, выпуск) и данных о переходящей сети и контингентах определяются среднегодовая сеть и среднегодовые контингенты (см. § 1 главы 14).

Сводные плановые расчёты по отдельным видам расходов на народное образование производятся по укрупнённым нормам для каждого типа учреждений (для школ — на класс, техникумов — на группу, детских садов и домов — на ребёнка, библиотек, изб-читален — на учреждение).

Укрупнённые нормы дифференцируются по союзным республикам, а внутри них — по АССР, краям и областям применительно к дифференциации ставок заработной платы работникам просвещения (повышенные ставки в отдалённых районах), учебных планов (национальные школы), стоимости топлива и т. д. По всем массовым учреждениям нормы разрабатываются особо для городских и сельских местностей вследствие различия ставок заработной платы и индивидуальных норм расходов (на питание, хозяйственные нужды и др.). Укрупнённые нормы и все бюджетные расчёты для школ всеобщего обучения, кроме того, подразделяются по группам классов (1—4, 5—7, 8—10-е) в соответствии с учебными планами, ставками заработной платы для учителей и индивидуальными нормами расходов (учебные расходы, оборудование).

В отличие от сводных планов сметы отдельных учреждений народного образования составляются не по средним укрупнённым нормам, а на основе подробных расчётов всех расходов (по статьям классификации) применительно к конкретным условиям работы учреждений (число классов или групп, состав учителей по образованию и стажу, утверждённый штат административно-хозяйственного персонала, работа в одну или две смены, число топок и т. д.) и индивидуальным нормам расходов.

Методика бюджетных расчётов для отдельных видов учреждений народного образования имеет некоторые особенности.

§ 2. Школы всеобщего обучения

Сводный план финансирования школ всеобщего обучения базируется на двух основных производственных показателях: среднегодовом количестве учащихся и среднегодовом количестве классов (по группам классов — 1—4, 5—7 и 8—10-е).

План и соответствующие ему укрупнённые нормы расходов состоят из следующих элементов:

1. Зарботная плата педагогического персонала (отдельно по 1—4, 5—7, 8—10-м классам и всего).

2. Зарботная плата административного, обслуживающего и вспомогательного персонала.

3. Коммунальные услуги учителям.

Всего расходов на зарботную плату (в том числе без коммунальных услуг).

4. Начисления на зарботную плату.

5. Учебные расходы (отдельно по 1—4, 5—7, 8—10-м классам и всего).

6. Хозяйственные расходы.

7. Лагерные сборы.

Всего расходов на текущее содержание.

8. Приобретение книг для библиотек.

9. Приобретение инвентаря, оборудования и учебных пособий.

10. Внелимитные затраты.

11. Всего расходов.

При расчётах среднегодовых контингентов следует иметь в виду, что всеобщее начальное образование является обязательным и что приём в школы и их общий контингент по народнохозяйственному плану предусматривает обучение в 1—4-х классах всех детей школьного возраста (7—11 лет).

Число детей, подлежащих приёму в первые классы школ, определяется на основании статистических данных органов ЦСУ Госплана СССР, а по каждому школьному участку — на основе производимого школами специального учёта.

Поскольку десятилетнее образование в городах и семилетнее — в сельских местностях является всеобщим, приём в 5-й класс повсеместно устанавливается соответственно числу детей, окончивших четыре класса, а в 8-й класс в городах — соответственно

числу окончивших городские семилетние школы (в обоих случаях с учётом приёма в ФЗО). Приём в 8-й класс средних школ в сельских местностях определяется в зависимости от числа действующих классов и утверждённого плана расширения контингента детей, получающих десятилетнее образование (план предусматривает строительство или приспособление школьных зданий, обеспечение школ учителями и т. д.).

При определении среднегодового количества классов их фактическое число на начало планируемого года устанавливается по отчётным данным школ. На 1 сентября планируемого года (начало учебного года) количество неприёмных классов (2—4, 6—7, 9—10-х) исчисляется на основании перехода учащихся из класса в класс, а приёмных классов (1, 5 и 8-х) — в соответствии с численностью подлежащих приёму детей и плановой наполняемостью классов. Последняя принимается в городах для 1 и 5-х классов в 40 человек, для 8-х — 35. В сельских местностях для 1 и 5-х классов она устанавливается в зависимости от плотности населения, территориального размещения и ёмкости школ. Поэтому средняя плановая наполняемость классов по союзным республикам значительно колеблется (в городах для 1—4-х классов — от 28 до 38,5, 5—7-х — от 27,5 до 37,2, 8—10-х — от 25 до 32,3; в сельских местностях — соответственно — от 19,5 до 28, от 19,2 до 23 и от 25 до 32,3).

Если для приёмных классов (1, 5 и 8-х) плановая наполняемость является основой для определения числа классов, необходимых для охвата планового контингента приёма, то по отношению к остальным классам она имеет при плановых расчётах лишь контрольное значение как показатель, с которым сопоставляется фактическая наполняемость. Отставание фактической наполняемости от плановой указывает на необходимость принятия мер к слиянию однородных классов в школах, расположенных в одном и том же населённом пункте, к доукомплектованию классов (организация подвоза детей, интернатов и пр.), к объединению 1—4-х классов в так называемые комплекты.

В сельских местностях, при недостаточной плотности населения, в мелких школах на каждый год обучения (класс) часто приходится небольшое число учащихся. В таких случаях для нормальной нагрузки класса учащиеся различных классов объединяются в одну группу — комплект, с которым учитель ведёт занятия одновременно (классы, в зависимости от числа учеников, объединяют в один, два или три комплекта). Во всех расчётах комплект приравнивается к классу.

Основной расход на содержание школ всеобщего обучения — оплата учителей. Они получают заработную плату не повременно, а пропорционально выполнению учебной нагрузки, установленной за полную ставку. Поэтому все расчёты, касающиеся фонда заработной платы педагогического персонала, ведутся в зависимости не от количества учителей, а количества ставок заработной платы, необходимых для выполнения учебного плана.

Для этой цели прежде всего определяется количество ставок заработной платы на класс, исходя из учебного плана и нагрузки учителя, за которую установлена полная ставка. В результате перемножения числа ставок, исчисленных для одного класса, на средневзвешенный размер ставки получается основной фонд заработной платы педагогического персонала на класс, а отсюда и общий фонд на всё среднегодовое количество классов.

Полная ставка заработной платы выплачивается учителям начальных школ и 1—4-х классов неполных средних и средних школ за 4 часа, а учителям 5—10-х классов школ — за 3 часа преподавательской работы в день (в неделю — соответственно 24 и 18 часов). Преподавательская работа сверх этих норм оплачивается дополнительно соответственно получаемой ставке.

Согласно учебному плану число недельных уроков в начальных школах составляет в 1—3-х классах 24 часа, в 4-х — 25, в неполных средних и средних школах в 1—2-х классах — 24, в 3-х — 25, в 4-х — 27, в 5—10-х — 32. Отсюда в среднем на класс в начальных школах необходима 1,01 ставки, в 1—4-х классах неполных средних и средних школ — 1,042 ставки (в 1—2-х классах — одна ставка, в 3-х — 1,042, в 4-х — 1,125), в 5—10-х — 1,78.

Оплата преподавания военного дела во всех классах неполных средних и средних школ включена в оплату общей сетки часов и в расчёт числа ставок на класс: в начальных же школах этот предмет в сетку часов не включен, и преподавание оплачивается по твёрдой ставке руководителя военного дела. В связи с этим по 1—3-му классам неполных средних и средних школ у основного преподавателя получается недогрузка до полной ставки в размере одного недельного часа. Поэтому, чтобы выплатить ему полную ставку, к приведённому выше расчёту по этим классам добавляется по одному часу, т. е. всего на 1—4 класса 3 часа (0,125 ставки), или 0,031 ставки в среднем на класс. Таким образом, по 1—4-м классам неполных средних и средних школ в среднем на класс приходится 1,073 ставки.

Поскольку все расчёты ведутся применительно к группам классов независимо от типа школ, возникает необходимость определить число ставок в среднем на класс для 1—4-х классов начальных, неполных средних и средних школ. Расчёт производится на основе статистических данных об удельном весе 1—4-х классов каждого типа школы в общем количестве этих классов. При удельном весе количества классов начальных школ в общем количестве 1—4-х классов в городах 35% и сельских местностях 65% среднее число ставок на класс по всем 1—4-м классам составит: в городах $[(1,01 \times 35\%) + (1,073 \times 65\%)]$, т. е. = 1,051, а в сельской местности $[(1,01 \times 65\%) + (1,073 \times 35\%)]$, т. е. 1,033.

В 5—10-х классах вследствие раздельного военного обучения мальчиков и девочек на часы военных занятий классы раздваиваются. Это требует в школах, где не проводится общее раздельное обучение, увеличения числа часов: в 5—7-х классах на 3 часа на класс, в 8—9-х — 4 часа, в 10-х — 5 часов в неделю (в 8—10-х — в

среднем на класс на 4,33 часа). Тем самым число ставок на класс увеличивается для 5—7-х классов на 0,167, 8—10-х—на 0,24. Однако в школах, имеющих параллельные классы, группы мальчиков и девочек могут быть соответственно объединены, и, следовательно, число ставок увеличится для 5—7-х классов только на 0,083, а для 8—10-х—на 0,12.

Чтобы определить при этих условиях общее число ставок на класс для 5—7-х и 8—10-х классов, необходимо учесть по статистическим данным удельный вес этих классов в школах с раздельным обучением и школах с параллельными классами и без них в общем количестве 5—7-х и 8—10-х классов. Если из общего количества 5—7-х классов приходится в городах 50% на школы с раздельным обучением мальчиков и девочек, 20% на школы с параллельными классами и 30% на школы без параллельных классов, а в сельских местностях 20% на школы с параллельными классами и 80% на школы без них, то среднее число ставок на класс для 5—7-х классов составит: в городах $[(1,78 \times 50\%) + (1,947 \times 30\%) + (1,864 \times 20\%)] = 1,847$, а на селе $[(1,947 \times 80\%) + (1,84 \times 20\%)] = 1,93\%$.

В 8—10-х классах, при наличии в городах 50% школ с раздельным обучением мальчиков и девочек, 10% школ с параллельными классами и 40% без них, а в сельских местностях 20% с параллельными классами и 80% без них, среднее число ставок на класс по аналогичному расчёту составит: в городах—1,888 и сельских местностях—1,996.

Ставки заработной платы для учителей начальных, неполных средних и средних школ утверждены СНК СССР и ЦК ВКП(б) в постановлении от 11 августа 1943 г.¹

Заработная плата учителей установлена различная — в зависимости от следующих показателей: 1) классов школы (1—4-е, 5—7-е и 8—10-е классы); 2) образования учителя (два разряда); 3) местонахождения школы (в городах и рабочих посёлках или в сельской местности); 4) стажа педагогической работы (до 5 лет, от 5 до 10, свыше 10); 5) предмета преподавания (две группы, во вторую выделены учителя черчения, рисования, музыки и пения)².

¹ С. П. С. 1943 г. № 11, ст. 197.

² Ставки заработной платы для учителей 1—4-х классов колеблются в городах от 350 до 500 руб., в сельских местностях—от 325 до 450 руб., для учителей 5—7-х классов—соответственно—от 475 до 600 руб. и от 425 до 550; для учителей 8—10-х классов—от 500 до 650 и от 450 до 575. Для учителей черчения, рисования, музыки и пения они несколько ниже: в городах—от 400 до 550 руб., в сельских местностях—от 370 до 500. Ставки для учителей 1—4-х классов и учителей черчения и рисования в 5—7-х классах, не имеющих законченного среднего образования, на 10% ниже ставок для учителей с общим средним образованием; ставки для учителей остальных предметов 5—7-х классов, если они имеют только среднее образование, также на 10% ниже ставок для учителей II разряда по образованию. Заработная плата учителей с 25-летним стажем работы по специальности повышается на 10% сравнительно со ставками для учителей с 10-летним стажем. В ряде районов Якутской ССР, Иркутской, Омской областей и Красноярского края ставки увеличиваются на 20%, а в районах Крайнего Севера и некоторых особо отдалённых районах—на 50%.

Вследствие разнообразия ставок для сводных бюджетных расчётов фонда заработной платы в школах применяются средневзвешенные ставки. Они устанавливаются по тарификационным спискам, которые ведутся отделами народного образования на основании документов, представляемых учителями и директорами школ, с указанием всех показателей, определяющих размер заработной платы учителей. По этим спискам составляется сводка числа ставок применительно к каждой тарификационной группе и рассчитывается средневзвешенная ставка для каждой группы классов. Тарификационные списки систематически уточняются в соответствии с изменением стажа и образовательного ценза учителей. Правильность и документальная обоснованность тарификации учителей перед составлением бюджета проверяются финансовыми органами.

Кроме основной ставки, учителя получают дополнительную оплату за проверку письменных работ. Учителям русского, родного и иностранных языков, литературы и математики в 5—10-х классах неполных средних и средних школ за эту работу выплачивается 60 руб. в месяц при наличии полной учебной нагрузки в 3 часа в день (при большей или меньшей нагрузке оплата пропорционально изменяется). Число дополнительных ставок по 60 руб. для 5—10-х классов определяется путём деления количества часов, предусмотренных учебным планом для указанных предметов, на количество часов полной нагрузки преподавателя (5—7-м классам средней школы в городах для этой цели потребуется 1,03 ставки, 8—10-м классам—0,9 ставки).

В сельских местностях и рабочих посёлках советы должны предоставлять учителям бесплатно квартиру, отопление и освещение. Если квартира и коммунальные услуги в натуре не предоставляются, учителям выплачивается денежная компенсация соответствующих расходов по фактической стоимости (расчётная норма — 240 руб. в год), которая предусматривается в составе педагогического фонда заработной платы.

Чтобы установить общий фонд заработной платы для школ всеобщего обучения, необходимо определить не только основную и дополнительную заработную плату, но и расходы на заработную плату административного, обслуживающего и вспомогательного персонала. Эти расходы исчисляются на основании типовых штатов административно-вспомогательного персонала школ, установленных ставок заработной платы и статистических данных о количестве школ различного типа и отдельных категорий должностей (на начало и конец года, среднегодовом).

В начальных школах должность заведующего, освобождённого от обязательной педагогической работы, установлена только при наличии свыше восьми классов (комплектов); в остальных школах заведывание возлагается на одного из преподавателей, который обязан полностью выполнять и свою педагогическую работу (4 часа ежедневно). В этом случае в составе фонда заработной платы административно-вспомогательного персонала оплата заве-

дующего учитывается только в виде разницы между ставкой заведующего и ставкой, установленной ему как учителю.

Технический персонал начальных школ состоит из одного работника (уборщицы) на каждые три класса (в сельских местностях — на 4 класса или комплекта); для школ с числом классов от 8 и более предусмотрена, кроме того, должность счетовода-делопроизводителя.

В неполных средних школах в зависимости от числа классов типовой штат колеблется от 7 до 12,5, в средних — от 10,5 до 17 штатных единиц¹.

Ставки заработной платы для административного персонала школ установлены СНК СССР и ЦК ВКП(б) в постановлении от 11 августа 1943 г.

Должностной оклад заведующих начальными школами, как освобождённых, так и неосвобождённых, дифференцирован в зависимости от местонахождения школы (в городе или сельской местности), стажа работы и числа учащихся (до 80, от 80 до 150 и свыше 150)².

Ставки заработной платы для директоров и заведующих учебной частью неполных средних и средних школ определяются в зависимости: 1) от местонахождения школы (в городе или на селе), 2) от образования (с высшим образованием и без него), 3) от количества классов (три группы)³.

¹ Типовой штат неполных средних и средних школ утверждён СНК СССР 10 октября 1937 г. для РСФСР:

	7 классов до 280 учащихся	14 классов до 560 учащихся	10 классов до 400 учащихся	20 классов до 800 учащихся
Директор	1	1	1	1
Зав. учебной частью	1	1	1	1
Зав. хозяйством	—	1	1	1
Пионервожатый	—	1	1	1
Библиотекарь	—	1/2	1/2	1
Счетовод-делопроизводитель .	1	1	1	1
Делопроизводитель-машинист- ка	—	—	—	1
Электромонтёр или столяр .	—	—	—	1
Уборщицы, сторожа, истопни- ки, гардеробщики	4	7	5	9
	7	12,5	10,5	17

² Соответственно этим показателям оклад колеблется в городах от 500 до 675 руб., в сельских местностях — от 450 до 625 руб.

³ В соответствии с этим ставки для директоров средних школ колеблются: в городах — от 600 до 1000 руб., на селе — от 550 до 850 руб.; для директоров неполных средних школ — от 500 до 700 руб. и от 450 до 650 руб. Оклад заведующих учебной частью неполных средних школ на 200 руб. ниже, чем директоров, а средних школ — на 150—200 руб.

Директорам и заведующим учебной частью неполных средних и средних школ оклад повышается в зависимости от стажа в этих должностях: на 10% — при стаже в 5 лет и на 20% — при стаже в 10 лет; при стаже работы по специальности в 25 лет — на 32%,

Преподавательская работа директоров и заведующих учебной частью неполных средних и средних школ не должна превышать двух часов в день и оплачивается дополнительно на основе фактического числа часов работы по ставке учителя соответствующей категории.

Ставки заработной платы для пионервожатых установлены в соответствии с их образованием и стажем¹. Для остального административно-вспомогательного и обслуживающего персонала оклады определяются в пределах ставок, установленных в порядке государственного нормирования заработной платы служащих государственных учреждений.

К расходам на заработную плату административно-вспомогательного персонала относится также дополнительная оплата учителей за выполнение обязанностей классных руководителей в 5—10-х классах неполных средних и средних школ. Эта оплата установлена в столичных городах СССР и союзных республик (а также в Ленинграде и Харькове) в размере 75 руб., в остальных городах и сельских местностях — 50 руб. в месяц.

На общий фонд заработной платы производятся начисления на социальное страхование в размере 5,8%.

Все остальные расходы определяются при сводном планировании на основе норм; например: учебные расходы для 1—4-х классов — в сумме 30 руб., 5—7-х классов — 80 руб., 8—10-х — 120 руб. в год на класс; приобретение учебных пособий и инвентаря — соответственно — в размере 40, 80 и 120 руб.; хозяйственные и канцелярские расходы — 1 000 руб. на класс городских школ и 500 руб. сельских; лагерные сборы — 120 руб. на учащегося и т. п.

При составлении смет средние нормы дифференцируются применительно к местным условиям и особенностям школ (нормы на приобретение учебных пособий и инвентаря — в зависимости от обеспеченности ими школ и т. д.).

Затраты на капитальный ремонт (внелимитные затраты) исчисляются обычно по норме в 1% восстановительной стоимости школьных зданий (норма в военное время временно снижена до 0,25%). Ассигнования на капитальный ремонт выделяются для всех городских и сельских средних школ; остальные сельские школы ремонтируются из средств самообложения сельского населения.

Школьное строительство предусматривается в бюджетах соответственно лимитам, установленным в народнохозяйственном плане.

§ 3. Детские сады

В системе дошкольного воспитания основное место занимают детские сады для детей в возрасте от 3 до 7 лет. Развитие их сети — одно из важных условий осуществления установленного

¹ В городских начальных школах — от 300 до 450 руб., в сельских — от 250 до 400 руб., в неполных средних школах — соответственно — от 350 до 550 руб. и от 300 до 500 руб.

Конституцией СССР равноправия женщин во всех областях хозяйственной, государственной, культурной и общественно-политической жизни.

В детских садах дети подразделяются по возрастному составу на группы численностью в 30 человек каждая. Длительность их пребывания определяется в зависимости от условий работы предприятий и учреждений. Наиболее типичными являются детские сады, работающие 9 часов. В ряде случаев организуются детские сады с удлинённым днём работы (12 часов).

Все детские сады, обслуживающие детей рабочих и служащих, переданы в ведение соответствующих наркоматов, учреждений и предприятий и финансируются по их сметам союзным, республиканскими и местными бюджетами. Детские сады для учреждений и предприятий с небольшим количеством рабочих и служащих организуются отделами народного образования местных исполкомов.

В расходах на содержание детских садов принимают участие родители в пределах от 25 до 35 % стоимости текущего содержания ребёнка в детском саду (без затрат на оборудование и ремонт). Взносы родителей дифференцированы в зависимости от их средней месячной заработной платы, приходящейся на одного члена семьи: при заработной плате до 40 руб. на члена семьи взносы составляют 25 %, от 40 до 60 руб.—30 % и свыше 60 руб.—35 %¹.

Все сводные плановые расчёты ведутся на полную стоимость содержания детей в садах, в бюджеты же ассигнования на детские сады вносятся за вычетом из общей суммы расходов взносов родителей.

Основным показателем по детским садам, установленным народнохозяйственным планом, является количество в них детей на конец года; исходя из этого показателя и из отчётных данных о переходящем контингенте на планируемый год, определяется прирост числа детей за год и их среднегодовое количество. На основе плановой наполняемости групп (30 детей) рассчитывается необходимое для охвата планового контингента количество групп.

Сводный план финансирования детских садов состоит из следующих элементов:

1. Детские сады в городах: число детей (на начало года, прирост за год, на конец года, среднегодовое), средний расход на текущее содержание ребёнка, всего расходов на текущее содержание.

2. Детские сады в сельских местностях — те же показатели.

3. Детские сады с удлинённым рабочим днём: число детей, дополнительные расходы на ребёнка и всего.

4. Сезонные детские сады.

5. Оборудование новых мест в детских садах: число мест, норма, всего расходов.

6. Внелимитные затраты (капитальный ремонт).

¹ С. З. С. 1935 г. № 35, ст. 309.

7. Всего расходов, в том числе бюджетные ассигнования и средства родителей.

Расходы на ребёнка определяются по укрупнённой норме, в составе которой выделяются: заработная плата, начисления на неё, хозяйственные расходы, учебные расходы, питание и дооборудование. Нормы разрабатываются отдельно для городов и сельских местностей.

Расходы на заработную плату по детским садам исчисляются в соответствии с типовыми штатами, утверждёнными СНК СССР для детских садов с различным количеством групп¹.

Ставки заработной платы для воспитателей и заведующих установлены с учётом стажа и образования, а также местонахождения детского сада (в городе или сельской местности). Ставка заведующего на 20% выше ставки воспитателя соответствующего разряда.

Ставки заработной платы выплачиваются воспитателям за 6 часов ежедневной работы, а заведующим детскими садами, имеющими не более трёх групп, — при условии их работы с детьми в группе по три часа ежедневно. В соответствии с этими нормами в типовых штатах садов с девятичасовым пребыванием детей на каждую группу для воспитателей принято 1,5 ставки (в садах с числом групп не более трёх в эту сумму входит оплата работы заведующего).

Начисления на социальное страхование составляют 7,9% заработной платы.

Расходы на питание определяются по норме (в городе — 3 руб. 15 коп., на селе — 2 руб. 20 коп. в день), причём общее число дней питания за год, установленное по отчётным данным, составляет 300. Остальные расходы (учебные, хозяйственные, дооборудование) также исчисляются по нормам.

В детских садах с удлинённым рабочим днём возникают дополнительные расходы, в частности, на заработную плату (дополнительные ставки для воспитателей и нянь) и питание (при 9-часовом

¹ Типовой штат для детских садов с 9-часовым днём работы, утверждённый СНК СССР 7 февраля 1939 г.:

	1 гр.	2 гр.	3 гр.	4 гр.	5 гр.	6 гр.
Заведующий	1	1	1	1	1	1
Воспитатель	1	2,5	4	6	7,5	9
Зав. хозяйством	—	—	—	1	1	1
Счетовод	—	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Повар	1	1	1	1	1	1
Няня	1	2	3	4	5	6
Сторож-дворник	—	—	—	1	1	1

Всего 4 7 9,5 14,5 17 19,5

При 12-часовой работе на каждую группу добавляется 0,5 ставки воспитателя и няни,

пребывании ребёнок получает трёхразовое питание, а при 12-часовом — четырёхразовое) ¹.

Сметы отдельных детских садов составляются на общих основаниях, указанных выше, на весь объём расходов по каждому саду.

§ 4. Детские дома

Беспризорные дети, не имеющие родителей или опекунов, помещаются в детские дома. В ведении органов народного образования находятся детские дома нормального типа для детей дошкольного и школьного возраста.

Основной показатель для сводного планирования расходов на содержание детских домов — число воспитанников. Укрупнённые нормы по детским домам рассчитываются на одного воспитанника. В этих нормах, кроме заработной платы, начислений на неё, питания, дооборудования и хозяйственных расходов, выделяется ещё обмундирование детей. При этом следует иметь в виду, что при выпуске воспитанников из детского дома им выдаются одежда и постельные принадлежности ².

Фонд заработной платы определяется по типовым штатам и ставкам заработной платы ³.

В сводных расчётах и сметах по детским домам предусматриваются расходы на патронирование детей (передача детей по соглашению с отдельными гражданами на воспитание в их семьи). Лицам, принявшим ребёнка на воспитание, выплачивается 600 руб. в год.

Сводный план финансирования детских домов, таким образом, содержит следующие показатели: число домов, количество в них воспитанников (на начало и конец года, среднегодовое); средний расход на воспитанника; общая сумма расходов на текущее содержание; число выпускаемых воспитанников; средний расход на выпускника и общий расход на весь выпуск; количество патронированных детей; расход на патронированного и всего на патронаж.

¹ Например, в одной из союзных республик нормы содержания ребёнка в детском саду составляют (в руб.):

	Город	Село
Заработная плата	322	275
Начисления	25	22
Хозрасходы	80	65
Учебные расходы	20	15
Питание	945	660
Дооборудование	50	50

Всего 1442 1087

Оборудование новых мест—200 руб. на одно место.

² В одной из союзных республик нормы расходов на одного воспитанника составляют (в руб.): заработная плата с начислениями — 458, питание — 1 460 (4 руб. в день), дооборудование—550, прочие расходы—342; обмундирование вновь принятых воспитанников—1 000, переходящего контингента—250, дооборудование инвентаря—50, обмундирование выпускаемого воспитанника—250.

³ Типовой штат дома для ребят школьного возраста — 22,2 единицы, дошкольного—28,5,

Методика сводных расчётов и составления смет — та же, что и для других учреждений народного просвещения.

§ 5. Подготовка кадров

Основными типами учебных заведений по подготовке кадров являются высшие учебные заведения, техникумы и курсы.

Сводный план финансирования высших учебных заведений содержит следующие показатели:

1. Число учебных заведений.
2. Число студентов (к началу года, выпуск, приём, на конец года, среднегодовой).
3. Заработная плата педагогического состава (особо штатного состава и так называемый почасовой фонд).
4. Заработная плата учебно-вспомогательного персонала.
5. Заработная плата внештатного персонала.
6. Заработная плата административно-хозяйственного персонала.
7. Всего заработной платы и на одного учащегося.
8. Начисления на заработную плату.
9. Хозяйственные и командировочные расходы.
10. Научно-исследовательская работа.
11. Учебные расходы (в том числе производственная практика).
12. Приобретение книг для библиотек.
13. Стипендии.
14. Прочие расходы.
15. Всего расходов на текущее содержание.
16. Приобретение и ремонт инвентаря и учебных пособий.
17. Внелимитные затраты.

Кроме того, учитываются расходы на подготовку научных кадров, т. е. число аспирантов (по тем же показателям, как и число студентов), расход на аспиранта и на весь контингент.

Количество высших учебных заведений по ведомствам, их общий приём и выпуск устанавливаются народнохозяйственным планом. Приём студентов каждым из них определяется Комитетом по делам высшей школы при СНК СССР, а число студентов на начало года — по отчётным данным.

Учебные планы, а также соответствующие им и количеству студентов штаты профессорско-преподавательского и учебно-вспомогательного состава, утверждаются для каждого высшего учебного заведения Комитетом по делам высшей школы. Штаты административно-хозяйственного персонала утверждаются в общем для этого состава порядке (всякое изменение штатов, установленных до 1941 г. соответствующим наркоматом, допускается лишь с разрешения Государственной штатной комиссии).

Во всех высших учебных заведениях для профессорско-преподавательского состава введена штатно-окладная система. Каждый профессор, доцент и ассистент, получающий должностной оклад, обязан работать 5 часов ежедневно, в том числе на учебные занятия профессора — заведующего кафедрой — со студентами и аспирантами отводится 2—2,5 часа, профессора кафедры — 2,25—2,75,

доцента кафедры и ассистента — от 2,5 до 3, остальное время выделяется для плановой научно-исследовательской и методической работы. Ставки заработной платы для педагогического состава высших учебных заведений установлены с учётом учёного звания, учёной степени и стажа научных работников (три группы: до 5 лет, от 5 до 10 и свыше 10). Для директоров и их заместителей по научно-учебной работе должностные оклады определены в зависимости от категории вуза (три категории — в соответствии с числом студентов и значением вуза)¹.

Сверх должностного оклада научные работники могут получать дополнительную оплату за работу, выполняемую в том же учебном заведении: директор и его заместители — за педагогическую деятельность почасно в соответствии с выполненной работой; профессор — за исполнение обязанностей декана факультета в размере 50 % основного оклада; доцент, допущенный Комитетом по делам высшей школы к исполнению обязанностей заведующего кафедрой в том же учебном заведении, — 20 % оклада доцента; все научные работники — за педагогическую работу, превышающую указанные выше нормы.

В отдельных случаях допускается привлекать к педагогической работе лиц, не состоящих в штате высшего учебного заведения, с оплатой фактического числа часов занятий (лекций, консультаций, практических занятий). Годовой фонд заработной платы, выплачиваемый почасно, устанавливается для каждого высшего учебного заведения Комитетом по делам высшей школы. На общий фонд заработной платы начисляется 4 % на социальное страхование.

Все успевающие студенты получают стипендию, размер которой увеличивается на каждом следующем курсе. При отличных оценках по всем предметам стипендия повышается на 25 %². Стипендиальный фонд определяется на основе отчётных данных о распределении студентов по курсам и их успеваемости.

На научно-исследовательскую работу средства отпускаются по норме 1 000 руб. на кафедру.

Остальные расходы (учебные, на приобретение книг для библиотек, хозяйственные) исчисляются по нормам³. В составе учебных расходов предусматриваются по особому расчёту расходы на производственную практику студентов. Руководство практикантами возлагается на предприятия и учреждения и оплачивается за их

¹ Ставка заработной платы профессора—заведующего кафедрой, в зависимости от наличия степени доктора наук и стажа, колеблется от 1 300 до 2 300 руб.; профессора кафедры—от 1 200 до 2 000; доцента (степень кандидата наук)—от 800 до 1 400; ассистента—от 700 до 1 200. Ставка директора и его заместителя по научно-учебной части—соответственно категории вузов—2 000, 1 750 и 1 500 руб.

² В важнейших промышленных и транспортных вузах для отдельных курсов установлены стипендии в 210, 240, 275 и 315 руб., в остальных вузах—140, 160, 185 и 210 руб. (пост. СНК СССР от 15 сентября 1943 г. № 996).

³ Например, на пополнение библиотек—25 руб. на студента, лагерный сбор—124 руб. на студента и пр.

счёт. Вместе с тем с каждой группой студентов на практику выезжает преподаватель.

Оплата командировочных преподавателю производится на основании общего законодательства о служебных командировках по смете высшего учебного заведения. По этой же смете оплачиваются суточные для студентов, находящихся на практике вне места нахождения вуза, а также расходы по проезду студентов к месту практики и обратно.

В составе прочих расходов предусматриваются дотация для покрытия дефицита по содержанию общежитий (на основании проверки их прихода-расходных смет), расходы на медицинскую амбулаторную помощь и культурное обслуживание студентов и пр.

Затраты на подготовку научных кадров включают оплату профессорско-преподавательского состава за выполнение учебного плана аспирантов, стипендии аспирантам (от 600 до 700 руб. по различным высшим учебным заведениям) и расходы на защиту аспирантами кандидатских диссертаций (1 000 руб. на аспиранта). Число аспирантов каждого вуза устанавливается Комитетом по делам высшей школы.

Сводное планирование и составление смет для техникумов, училищ и школ, занятых подготовкой кадров средней квалификации, производится на тех же основаниях и в том же порядке, как и для школ всеобщего обучения. Отличие заключается только в наличии стипендиального фонда, из которого выдаются стипендии всем успевающим учащимся техникумов¹, а также расходов на производственную практику. Расчёты расходов на стипендии и практику производятся так же, как в высших учебных заведениях.

Расходы на курсовую подготовку кадров массовой квалификации при сводном планировании определяются по укрупнённой норме — стоимости обучения одного курсанта за весь срок обучения (например, подготовка шофёра — 470 руб.). Стоимость определяется исходя из учебного плана, ставок заработной платы преподавателей и норм учебных и хозяйственных расходов. Смета курсов составляется на общих основаниях.

§ 6. Общеобразовательная и политико-просветительная работа среди взрослых

В состав бюджетных расходов на общеобразовательную и политико-просветительную работу среди взрослых входят затраты на ликвидацию неграмотности и малограмотности и на содержание школ взрослых, библиотек, изб-читален и других учреждений.

Ликвидация неграмотности и малограмотности проводится в основном силами общественности (профсоюзов и других организаций), а также в специальных школах, организуемых отделами народного образования главным образом для сельского населения.

¹ СНК СССР в постановлении от 15 сентября 1943 г. утвердил для техникумов важнейших отраслей промышленности и транспорта стипендии учащимся отдельных курсов в размере 125, 150, 175 и 200 руб. в месяц; для остальных техникумов — 80, 100, 120 и 140 руб.

Контингент выпуска из этих школ ежегодно устанавливается народнохозяйственным планом.

Учебный план школ для неграмотных и малограмотных рассчитан на 384 часа. Нагрузка учителя за полную ставку составляет 24 часа. За заведывание школой учителю, в зависимости от числа учащихся (до 50, до 100 и свыше 100), доплачивается от 30 до 50 руб. в месяц. Фонд заработной платы и остальные расходы (учебные, хозяйственные) определяются по нормам в таком же порядке, как и для школ всеобщего обучения.

Бюджетные ассигнования для контингента неграмотных и малограмотных, обслуживаемого силами общественности, составляют 5 руб. на человека и предназначаются для организационных расходов и премирования.

Расходы на содержание школ взрослых повышенного типа (неполные средние и средние школы) определяются в сводных расчётах и сметах так же, как и для школ всеобщего обучения (на основе учебного плана школ, норм нагрузки учителя, ставок, норм расходов и пр.). Отличие заключается только в порядке расчёта числа классов. Так как приём в школы взрослых производится во все классы, то необходимое для охвата контингента учащихся число классов устанавливается путём деления среднегодового количества учащихся на плановую наполняемость класса (25 человек).

Число библиотек, изб-читален и других массовых культурно-просветительных учреждений устанавливается народнохозяйственным планом (в показателях на конец года). В сводных плановых расчётах по этим учреждениям применяют укрупнённую норму на учреждение в целом (с выделением заработной платы)¹, рассчитанную на основе его среднего штата, ставок заработной платы и норм расходов.

Штаты библиотек устанавливаются в соответствии с объёмом работы. Ставки заработной платы библиотечных работников дифференцированы в зависимости от типа и местонахождения библиотеки (в городе или на селе) и квалификации работников. Заведующему выплачивается дополнительно к ставке библиотекаря от 15 до 35 % в зависимости от количества штатных работников.

Штат избы-читальни состоит обычно из заведующего и сторожа. Все расходы на её содержание рассчитываются по нормам.

§ 7. Наука, печать, искусство

Из-за большого разнообразия форм научно-исследовательской работы нормировать расходы на содержание научных учреждений невозможно. Поэтому сводное планирование расходов по этим учреждениям базируется на отчётных данных за текущий год и на проектах смет научных учреждений, составленных с учётом особенностей каждого из них.

¹ Например, для массовых библиотек укрупнённая норма в одной из союзных республик — 7 800 руб. (в том числе заработная плата 4 080 руб.), для изб-читален — 3 000 руб. (в том числе заработная плата — 1 567 руб.).

В основу всех сводных и сметных расчётов кладутся тематические планы научных учреждений, утверждённые соответствующим наркоматом, с указанием сроков окончания отдельных работ. Фонд заработной платы определяется в соответствии с утверждённым штатом и ставками заработной платы работников научных учреждений (те же ставки, что и для высших учебных заведений). Все операционные расходы рассчитываются, исходя из плана работ, конкретных расчётов применительно к каждой теме и отчётных данных о фактических расходах.

В тех случаях, когда научные учреждения выполняют, кроме плановых, также работы по договорам с хозяйственными организациями, соответствующие их доходы и расходы включают в особую смету специальных средств, которая учитывается при определении размера бюджетного финансирования.

Органы печати (газеты, издательства) и зрелищные предприятия (театры и т. д.) находятся на хозяйственном расчёте. Поэтому бюджетная система СССР финансирует их только в тех случаях, когда собственные доходы газет, издательств (национальных издательств, районных газет и пр.) и театров (национальных театров, показательных и т. п.) не покрывают их расходов.

Бюджетные ассигнования органам печати и зрелищным предприятиям устанавливаются на основе проверки их финансовых планов. Недостающая для баланса этих финансовых планов сумма, при условии полного учёта доходов и строгой экономии расходов, покрывается дотацией из бюджета.

Финансовые планы органов печати и театров составляются в развёрнутом виде и содержат все необходимые для их анализа количественные и финансовые показатели. Так, в финансовом плане органов печати приводятся данные: о тираже, периодичности, формате, необходимом количестве бумаги, доходах (от подписки, продажи в розницу, объявлений, типографии и пр.) и расходах на авторский гонорар, бумагу, типографские работы, оплату информации ТАСС, редакционные и издательские расходы, почтово-телеграфные, командировочные, расходы на распространение и экспедирование и пр.; к финансовому плану прилагаются расчёты и обоснования. В финансовых планах театров, отражающих конечные финансовые результаты их деятельности, в источниках средств финансового плана показываются прибыль, амортизация и финансирование из бюджета (дотация), а в направлении средств — капитальное строительство и капитальный ремонт, постановочные затраты, платежи в бюджет или убыток.

К финансовому плану прилагаются подробные расчёты доходов от эксплуатационной деятельности (вместимость театра, количество мест в продаже, процент посещаемости, количество спектаклей, средняя цена билета, валовой сбор на всё количество мест, средний сбор) и смета расходов на содержание театра и новые постановки, утверждённые Комитетом по делам искусств.

Глава шестнадцатая

РАСХОДЫ НА НАРОДНОЕ ЗДРАВООХРАНЕНИЕ

Широкая сеть учреждений и мероприятий в области народного здравоохранения гарантирует осуществление установленных Конституцией прав граждан СССР на материальное обеспечение в случае болезни и потери трудоспособности (бесплатная медицинская помощь, предоставление курортов), на отдых (санатории и пр.), а также создаёт условия для широкого участия женщин в хозяйственной, государственной, культурной, общественно-политической жизни (государственная охрана интересов матери и ребёнка путём организации сети родильных домов, детских яслей и т. п.).

Все учреждения и мероприятия в области народного здравоохранения делятся на шесть основных групп:

1. Лечебно-профилактические учреждения и мероприятия — больницы, поликлиники, амбулатории, диспансеры, здравпункты при предприятиях, фельдшерские и акушерские пункты, станции скорой помощи, станции авиалечебной и санитарной помощи, станции и пункты переливания крови.

2. Учреждения и мероприятия по борьбе с туберкулёзом — туберкулёзные больницы, диспансеры, санатории и пр.

3. Санитарно-противоэпидемические учреждения и мероприятия — санитарные инспекции, санитарно-эпидемические станции, санитарно-бактериологические и санитарно-гигиенические лаборатории, дезинфекционные станции, пункты и отряды, молочноконтрольные пункты, малярийные станции и пункты, дома санитарной культуры, мероприятия по борьбе с эпидемиями и пр.

4. Родовспоможение — родильные дома, акушерские пункты, женские консультации и пр.

5. Лечебно-профилактическая помощь детям — детские консультации, детские больницы, поликлиники, амбулатории, диспансеры и санатории, ясли, дома ребёнка, молочные кухни, врачи школ, детских садов и домов и т. п.

6. Прочие учреждения и мероприятия — лечебницы специального назначения (лепрозории и др.), судебно-медицинская экспертиза и др.

Все учреждения здравоохранения подразделяются на стационарные, куда помещают больных для прохождения курса лечения, и амбулаторные, где медицинская помощь оказывается проходящим больных.

Основными сетевыми показателями по стационарным учреждениям здравоохранения, которые устанавливаются народнохозяй-

ственным планом и на которых базируются все финансовые расчёты, являются количество коек (отдельно в городах и сельских местностях) и их заполняемость, т. е. число дней в году, в течение которых койки заняты больными.

Народнохозяйственный план устанавливает количество коек на конец планируемого года; бюджетные же расчёты ведутся на среднегодовое количество коек, определяемое исходя из отчётных данных о переходящей сети и её расширения по народнохозяйственному плану (разница между показателями числа коек к концу планируемого года и числа, переходящего на его начало) и с учётом сроков ввода новых коек в эксплуатацию; см. главу 14, § 1). Умножение среднегодового числа коек на плановую цифру их заполняемости (в различных союзных республиках она колеблется по статистическим данным в городах от 300 до 330 дней, в сельских местностях — от 275 до 300) даёт среднегодовое количество койко-дней, которое и кладётся в основу расчёта ряда расходов (на питание, медикаменты и пр.).

По детским яслям сетевым показателем по народнохозяйственному плану является не число коек, а число мест, т. е. количество детей, которое может быть обслужено яслями (отдельно в городах и сельских местностях), и число дней работы яслей (в различных союзных республиках — от 250 до 280). В зависимости от условий работы предприятий ясли могут функционировать в одну, две и три смены. В этих случаях одна и та же койка используется в течение суток один, два или три раза, т. е. пропускная способность яслей соответственно расширяется. Бюджетные расчёты для яслей строятся на тех же показателях, как и для других стационарных учреждений здравоохранения (среднегодовое количество мест и место-дней).

По амбулаторным учреждениям основной показатель по народнохозяйственному плану выражается в так называемых врачебных должностях, т. е. количестве штатных врачей, ведущих приём больных в течение нормального рабочего дня. Для врачей различных специальностей Наркомздравом СССР установлены определённые нормы приёма больных (см. ниже). Перемножением дневной нормы приёма больных на число врачебных единиц и на количество дней работы учреждения в году определяется пропускная способность амбулаторных учреждений, т. е. общее плановое число их посещений больными.

Все сводные плановые финансовые расчёты по учреждениям здравоохранения производятся по укрупнённым показателям, т. е. комбинированным нормам на койку в больницах, место в яслях, врачебную должность в поликлиниках и амбулаториях и т. п. Сметы же отдельных учреждений составляются на основе конкретных, утверждённых для каждого учреждения штатов, ставок заработной платы, индивидуальных норм расходов и отчётных данных о фактических расходах.

В укрупнённых нормах выделяются: заработная плата с начислениями, питание, медикаменты, внелимитные затраты (дооборудо-

вание и текущий ремонт) и прочие расходы. Калькуляция стоимости содержания одной койки или врачебной должности строится на основе индивидуальных норм расходов (на питание, медикаменты и пр.), а заработная плата устанавливается путём деления исчисленного по утверждённым должностным окладам и штатам фонда заработной платы среднего учреждения данного типа (например, больницы на 100 коек) на число в нём коек или врачей, ведущих приём больных¹.

Для основных типовых учреждений здравоохранения (больниц, амбулаторий, яслей, родильных домов) СНК СССР постановлением от 23 июля 1943 г. утвердил типовые штаты, дифференцированные в соответствии с объёмом работ учреждений. Для больниц штаты в зависимости от числа коек и местонахождения больницы (в городе или сельской местности) колеблются от 11,75 до 81 единицы².

¹ Например, в одной из союзных республик в 1943 г. нормы расходов составили (в руб.):

	Больничные койки		Врачебн. должн.	
	город	село	город	село
Заработная плата	1 800	1 647	10 325	10 273
Питание	1 815	1 035	—	—
Медикаменты	274	209	850	850
Внелимитные затраты	165	25	100	100
Прочие расходы	711	564	1 625	2 177
Всего	4 765	3 480	12 900	13 400

² Типовой штат больниц общего типа утверждён в следующих размерах (приводится в сжатом виде, числитель — в городах, знаменатель — в сельской местности):

	Количество штатных единиц в больницах с числом коек				
	10	25	50	75	100
Главный врач	1 0,5	1 0,5	1 2	1 4	1 6
Врач	—	0	2	3,5	4
Средний мед. персонал	4,5 4,5	8,0 8,0	16,5 16,5	23,5 24,5	28,5 26,0
Мл. мед. персонал	3,5 3,5	9,5 9,5	14,0 13,0	19,0 19,0	24,0 22,5
Адм.-хоз. персонал	3,25 3,25	6,5 6,5	11,0 9,5	15,5 14,0	21,5 18,5
Всего	12,25 11,75	25,5 25,0	44,5 42,0	63,0 62,0	81,0 72,0

К среднему медицинскому персоналу относятся: медицинские сёстры, акушерки, фельдшера, старшие медицинские сёстры в больницах на 50 коек и выше.

Административно-хозяйственный персонал включает: заведующего хозяйством, повара, прачку, дворника, сторожа; в более крупных больницах, кроме того, — кастеляншу, бухгалтера, счетовода, статистика, конюха, швею, уборщицу.

Штат городских и сельских яслей соответственно числу коек составляет от 6,25 до 23,5 единицы. Типовой штат сельской врачебной амбулатории в зависимости от числа посещений утверждён в количестве от 8,5 до 16 единиц¹.

Штаты городских поликлиник и амбулаторий утверждаются в индивидуальном порядке, зависят от числа посещений больных и рассчитываются из установленных Наркомздравом СССР норм числа посещений на одного врача по отдельным специальностям².

Ставки для медицинских работников установлены в постановлении СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 13 декабря 1942 г. Должностные оклады врачей дифференцированы в зависимости от стажа (до 5 лет, от 5 до 10, свыше 10) и выполняемой работы (заведующие отделениями больниц, лабораториями, кабинетами, санитарные инспекторы, судебно-медицинские эксперты, врачи больниц, поликлиник и амбулаторий), а оклады врачей больниц, поликлиник и

¹ В сжатом виде штат яслей следующий:

Число коек в яслях:					
	до 40	40—80	80—120	120—160	160—200
Зав. яслями	1	1	1	1	1
Врачи	0,25	0,5	1	1,5	1,5
Сред. мед. персонал	0,5	1	1,5	2,5	3,5
Педагоги	—	—	0,5	1	1
Адм.-хоз. персонал	4,5	7,5	10,5	13,0	16,5
Всего	6,25	10,0	14,5	19,0	23,5

Кроме того, на каждую группу в 20 детей — медицинская сестра и няня. Штат сельской амбулатории установлен в следующем размере:

Число посещений в тысячах:				
	10	15	25	30
Зав. амбулаторией или главврач	0,5	0,5	1	1
Врачи	1	2	2	3
Сред. мед. персонал	5	5	7	7
Младший мед. персонал	1	2	2	3
Адм.-хоз. персонал	1	1	2	2
Всего	8,5	10,5	14,0	16,0

К среднему медперсоналу принадлежат: фельдшер, акушерка, патронажная сестра, вакцинактор, дезинфектор.

² Количество больных за час приёма установлено следующее: для хирургов — 10, терапевтов, гинекологов и акушеров — 6 (в амбулатории — 7), отоларингологов — 8, зубных врачей — 2. Посещение больных на дому приравнивается к 3 амбулаторным.

амбулаторий — также и от местонахождения учреждения (в городе или сельской местности)¹.

Заработная плата среднего медицинского персонала установлена в зависимости от занимаемой должности, стажа и образования (со средним медицинским образованием или без него)². Младший обслуживающий персонал (санитары, няни, уборщицы и пр.) получают заработную плату в соответствии со стажем своей работы³.

Для главных врачей городских больниц и родильных домов должностные оклады колеблются в зависимости от числа коек, а для главных врачей поликлиник и амбулаторий — от числа посещений в год⁴.

В ряде районов Якутской АССР, Иркутской и Омской областей ставки медицинского персонала повышаются на 20 %, а в районах Крайнего Севера и некоторых особо отдалённых местностях — на 50 %.

Ставки заработной платы выплачиваются медицинским работникам за нормальный рабочий день, продолжительность которого установлена Наркомздравом СССР (для врачей стационарных лечебных учреждений — 6,5 часа, амбулаторных учреждений при амбулаторном приёме — 5,5 часа, для среднего медперсонала — 6,5 часа, для младшего обслуживающего персонала — 8 часов и т. д.). С разрешения отдела здравоохранения врачи могут работать по совместительству в нескольких учреждениях; в этом случае оплачивается фактическое число часов работы, причём общий размер заработной платы не должен превышать двух ставок.

В сельских местностях врачам и среднему медицинскому персоналу (фельдшерам, акушеркам), заведующим самостоятельными

¹ По этим признакам ставка городских врачей составляет от 500 до 725 руб., сельских — от 550 до 750, врачей, заведующих отделениями, кабинетами и лабораториями — от 550 до 850, санитарных инспекторов и судебно-медицинских экспертов — от 600 до 1000. Врачи, имеющие степень кандидата медицинских наук, получают надбавку к основному окладу в размере 100 руб. и степень доктора медицинских наук — 200 руб. в месяц.

Ставка врачей, работающих в учреждениях для острозаразных, психических больных и больных острыми формами туберкулёза, повышена на 15 %, а работающих в беспок койных отделениях психиатрических больниц — на 30 %.

² Ставка колеблется от 225 руб. (медицинская сестра, дезинфектор без среднего образования со стажем до 5 лет) до 500 руб. (фельдшер или акушерка со средним образованием, со стажем более 10 лет, заведующие самостоятельным медицинским пунктом), для наиболее типичной группы — медицинских сестёр со средним образованием — оклад составляет от 265 до 375 руб., соответственно стажу.

³ От 200 до 260 руб.

⁴ Ставка главных врачей составляет от 750 руб. (в больнице, насчитывающей до 25 коек) до 1400 руб. (в больнице, имеющей свыше 600 коек), заведующих городскими поликлиниками и амбулаториями — от 750 руб. (до 50 тыс. посещений в год) до 1300 руб. (более 500 тыс. посещений). За заведывание сельской больницей участковые врачи получают дополнительно 150 руб. сельской амбулаторией — 100 руб. в месяц.

медицинскими пунктами исполкомы обязаны бесплатно предоставлять квартиру, отопление и освещение. Если квартира и коммунальные услуги не предоставляются в натуре, соответствующие суммы компенсации этих расходов выплачиваются в денежной форме и учитываются в фонде заработной платы медицинских учреждений.

Расходы на питание в стационарных учреждениях определяются по числу среднегодовых койко-дней и установленной норме (нормы в городских больницах РСФСР в 1943 г. — 4 руб. 50 коп. в день, в сельских — 3 руб. 50 коп.), причём помимо питания больных учитываются расходы на питание дежурного врача, старшей сестры и старшей операционной сестры. Так же рассчитываются и расходы на медикаменты (например, в городских больницах РСФСР в 1943 г. — 83 коп. на койко-день, в сельских — 72 коп.); в поликлиниках и амбулаториях расчёт расходов на медикаменты производится по числу посещений и норме на одно помещение (в РСФСР в 1943 г. — 8,5 коп. на посещение).

Хозяйственные и канцелярские расходы определяются применительно к нормам и условиям работы каждого учреждения¹.

Затраты на первоначальное оборудование медицинских учреждений при их строительстве включаются в общий план капиталовложений. При расширении учреждений расходы на оборудование новых коек исчисляют по норме (например, 1 500 руб. на койку в городах). Потребность в текущем дооборудовании определяется путём исключения из наличного инвентаря на 1 января планируемого года амортизированной по срокам службы части и сопоставления остатка с нормой обеспечения². Расходы на капитальный ремонт здания исчисляют нормально в 2% его строительной стоимости.

При расчёте бюджетных расходов по детским яслям необходимо учитывать, что часть расходов по их содержанию покрывается средствами родителей. По действующему законодательству доля этих средств составляет в среднем 15%. Конкретный размер платы родителей за содержание ребёнка в детских яслях зависит от заработка родителей, приходящегося на одного члена семьи, и составляет для яслей в городах и промышленных предприятиях сельских местностей от 12 до 65 руб. в месяц, для совхозных яслей —

¹ Расходы на отопление определяются по числу печей и норме расхода топлива в зависимости от длительности отопительного сезона (например, 8 куб. м дров на печь) и стоимости дров с доставкой, а также с учётом расхода дров на стирку белья, приготовление пищи и ванн (например, 2,5 куб. м на койку); на освещение — по числу световых точек, их мощности (в ваттах), длительности горения в день и стоимости киловатта; на стирку белья по норме грязного белья на койку в год (например, 100 кг), нормы расхода мыла (например, 0,8 кг на 16 кг белья).

² Например, на одну койку полагается: 5 рубаш, 3 пары кальсон, 10 простыней, наволочек и полотенец, 2 подушки, одеяло, тюфяк, туфли; срок службы для большинства предметов — 3 года.

от 8 до 40 руб.¹. При круглосуточном пребывании ребёнка в яслях плата увеличивается на 20 %, а при вывозе детей летом на дачи — на 100 %. Вместе с тем установлены льготы для детей жён красноармейцев (плата снижается на 25 %), матерей, работающих на производстве или в учреждении непрерывно свыше 5 лет (при работе от 5 до 10 лет плата уменьшается на 10 %, свыше 10 лет — на 15 %) и для многодетных матерей (снижение на 50 %).

Сметы яслей составляются полностью на все расходы по их содержанию; в бюджет же включается лишь разница между расходами по смете и той их частью, которая покрывается средствами родителей.

Постановлением ЦИК и СНК СССР от 27 июня 1936 г. осуществлено крупнейшее мероприятие, свидетельствующее об огромной заботе партии и правительства о матери и ребёнке. Этим постановлением установлена выдача государственного пособия многодетным матерям.

Условия выдачи и размеры этих пособий были пересмотрены и утверждены вновь Указом Президиума Верховного Совета СССР от 8 июля 1944 г.

Матерям, имеющим двух детей, при рождении третьего ребёнка после 8 июля 1944 г. выплачивается единовременно 400 руб.; имеющим трёх детей при рождении четвёртого — единовременно 1 300 руб. и ежемесячно 80 руб.; имеющим четырёх детей при рождении пятого — единовременно 1 700 руб. и ежемесячно 120 руб.; имеющим шесть детей при рождении седьмого — единовременно 2 000 руб. и ежемесячно 140 руб.; имеющим семь детей при рождении восьмого — единовременно 2 500 руб. и ежемесячно 200 руб.; имеющим восемь и девять детей при рождении следующего — единовременно 3 500 руб. и ежемесячно 250 руб.; имеющим десять детей при рождении каждого следующего — единовременно 5 000 руб. и ежемесячно 300 руб. Ежемесячное пособие выплачивается начиная со второго года после рождения ребёнка до достижения им пятилетнего возраста.

Одиноким матерям (не состоящим в браке) установлено государственное пособие на содержание и воспитание детей, родившихся после 8 июля 1944 г. Пособие выдаётся в размере: 100 руб. в месяц на одного ребёнка, 150 руб. — на двух детей и 200 руб. —

¹ Согласно инструкции Наркомздрава СССР и ВЦСПС от 11 апреля 1939 г. плата родителей за содержание ребёнка в яслях составляет (в руб. в месяц):

Заработок на одного члена семьи	В яслях городских и при промпредприятиях в сельской местности	В совхозных яслях
До 50 руб.	12.	8
От 50 руб. до 80 руб. . .	17	10
» 81 » » 110 » . .	25	15
» 111 » » 150 » . .	35	21
» 151 » » 200 » . .	50	30
» 201 и выше	65	40

на трёх и более детей. Пособие одиноким матерям выплачивается до достижения детьми двенадцатилетнего возраста. Одиноким матерям, имеющим трёх и более детей, государственное пособие выплачивается дополнительно к пособию по многодетности. Пособия назначаются по заявлению матери и постановлению СНК союзных республик, не имеющих областного деления, СНК автономных республик и решению областных (краевых) исполкомов. Пособия выдаются из средств союзного бюджета, в котором они выделяются в особый раздел¹.

•

¹ С. З. С. 1936 г. № 34, ст. 309. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 8 июля 1944 г. «Об увеличении государственной помощи беременным женщинам, многодетным и одиноким матерям, усилении охраны материнства и детства, об установлении почётного звания «Мать-героиня» и учреждении ордена «Материнская слава» и медали «Медаль материнства».

Глава семнадцатая

БЮДЖЕТ ГОСУДАРСТВЕННОГО СОЦИАЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ И РАСХОДЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТА НА СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

§ 1. Бюджет государственного социального страхования

Распределение общественного продукта в Советском Союзе производится по количеству и качеству труда на основе принципа социализма: «от каждого по его способностям, каждому — по его труду». Сталинская Конституция гарантирует каждому гражданину СССР право на труд и устанавливает, что «Труд в СССР является обязанностью и делом чести каждого способного к труду гражданина по принципу: «кто не работает, тот не ест» (ст. 12 Конституции СССР). Государство гарантирует гражданам «право на материальное обеспечение в старости, а также — в случае болезни и потери трудоспособности» (ст. 120 Конституции СССР).

Материальное обеспечение рабочих и служащих при постоянной или временной потере трудоспособности осуществляется путём государственного социального страхования.

Нетрудоспособные члены колхозов и производственных кооперативных артелей обеспечиваются кассами общественной взаимопомощи, средства которых образуются из взносов колхозников, членов артелей и отчислений от доходов колхозов и артелей.

Для обеспечения инвалидов войны и инвалидов от рождения необходимые средства отпускаются из государственного бюджета СССР на государственное социальное обеспечение.

Государственное социальное страхование рабочих и служащих — одно из важнейших завоеваний Октябрьской социалистической революции. Оно не только служит гарантией осуществления права граждан на материальное обеспечение в старости, в случае болезни и потери трудоспособности, но и представляет собой мощный фактор улучшения быта, материального и культурного положения трудящихся.

Социальное страхование обеспечивает право трудящихся на отдых (ст. 119 Конституции СССР), расходуя крупные средства на санатории и дома отдыха. Большое значение имеет социальное страхование и для осуществления прав женщин (ст. 122 Конституции). Этому служат пособия, выдаваемые при беременности, на

уход за ребёнком и его кормление, а также широкое обслуживание детей застрахованных.

Система социального страхования в СССР организована на началах социалистического демократизма. Государственное социальное страхование, находившееся с первых дней революции под непосредственным контролем трудящихся, со времени слияния Наркомтруда и ВЦСПС (в 1933 г.) полностью передано в ведение трудящихся в лице профессиональных союзов.

Социальное страхование строится по принципу производственно-отраслевой организации с целью установления тесной связи его с борьбой за повышение производительности труда и дисциплины труда, а также с целью приспособления материально-бытового обслуживания трудящихся к разнообразным производственным и бытовым условиям, в которых находятся застрахованные, и создания наиболее благоприятной обстановки для непосредственного участия самих трудящихся в управлении фондами страхового обеспечения.

Руководство социальным страхованием сосредоточено в ЦК каждого профсоюза и его республиканских, краевых и областных органах. На предприятиях и в учреждениях при фабзавкомах и месткомах имеются выплатные пункты, обслуживающие нужды рабочих и служащих. Для привлечения членов профсоюзов к активному участию в работе по социальному страхованию и для улучшения обслуживания застрахованных при фабзавкомах и месткомах организованы советы социального страхования. Они определяют размер пособий по временной нетрудоспособности, организуют контроль над выдачей бюллетеней по болезни и т. п.

Широко обслуживая культурно-бытовые нужды трудящихся, социальное страхование тем самым связано с задачами социалистического строительства и производства. Оно является мощным орудием в борьбе с уравниловкой и текучестью рабочей силы, за повышение производительности труда и развитие стахановских методов работы: первоочередное и лучшее обслуживание застрахованных предоставляется тем, кто имеет лучшие показатели в работе и больший непрерывный стаж.

Источником средств социального страхования служат страховые взносы, которые полностью производятся предприятиями, учреждениями и организациями за всех рабочих и служащих. Размеры страховых взносов регулируются тарифами, которые устанавливаются союзным законодательством; ставки выражаются в процентах к фонду заработной платы.

Тарифы социального страхования дифференцированы для профессиональных союзов, в зависимости от условий работы в отраслях народного хозяйства. Каждому профсоюзу установлена единая ставка; ставок насчитывается 121, они колеблются от 3,7 до 10,7%.

Все предприятия и учреждения должны быть зарегистрированы в отраслевых кассах профсоюзных организаций. Они перечисляют страховые взносы на текущие счета страхкасс профсоюзов одновременно с получением из кредитных учреждений средств на зара-

ботную плату рабочим и служащим (бюджетные учреждения — один раз в месяц, при выдаче заработной платы за вторую половину месяца). Если страховые взносы не уплачены в срок, образуется недоимка, на которую начисляется пеня: для государственных, кооперативных и других общественных организаций — 0,05 %, для кустарей, пользующихся наёмным трудом, — 0,1 % за каждый день просрочки.

Средства социального страхования расходуются по единому плану — сводному бюджету социального страхования, который составляется на основе народнохозяйственного плана (численности рабочих и служащих и фондов заработной платы).

Сводный бюджет социального страхования состоит из бюджетов страховых касс ЦК профсоюзов и сметы соцстраха ВЦСПС. Каждый профсоюз имеет самостоятельный бюджет социального страхования. Доходы этого бюджета образуются из страховых взносов предприятий и учреждений, зарегистрированных в отраслевой кассе.

Расходная часть бюджета социального страхования профсоюзов наряду с расходами профсоюза включает отчисления на покрытие сметы ВЦСПС по соцстраху. Бюджет соцстраха построен на началах широкой децентрализации: он состоит из самостоятельных смет отдельных страхкасс — от ЦК профсоюза до фабзавкомов и месткомов включительно. Между отдельными видами страхкасс расходы распределяются по их назначению, по широте охвата проводимыми мероприятиями застрахованных и целесообразности сосредоточения этих расходов в том или ином звене профсоюзной организации.

Основной элемент бюджета соцстраха — сметы фабзавместкомов, составляющие $\frac{2}{3}$ его общей суммы. По этим сметам проходят расходы на выдачу пособий при временной нетрудоспособности, на рождение ребёнка, погребение и пенсии работающим пенсионерам.

По сметам социального страхования фабзавкомов и месткомов все расходы покрываются предприятием или учреждением из страховых взносов. Излишек этих взносов сверх расходов по утверждённой смете передаётся в Госбанк на текущий счёт страхкасс ЦК профсоюза.

Расходы всех вышестоящих страхкасс покрываются отчислениями от страховых взносов, передаваемыми страхкассе ЦК профсоюза. Так же покрываются расходы и по смете соцстраха ВЦСПС.

Смета каждой страхкассы составляется соответствующим органом профсоюза и утверждается вышестоящей организацией. Свод смет всех страхкасс образует бюджет социального страхования профсоюза. После бездефицитного сбалансирования этого бюджета ЦК профсоюза направляет его на рассмотрение ВЦСПС, который составляет сводный бюджет и представляет его в СНК СССР. По одобрении СНК СССР бюджет соцстраха, согласно постановлению II сессии Верховного Совета СССР, включается в государственный бюджет СССР в итоговых суммах по доходам и расходам (в 1941 г. по доходам 9 998 млн. руб., по расходам — 7 868 млн.

руб.)¹ и в его составе утверждается Верховным Советом СССР. Бюджет соцстраха в основном проходит по союзному бюджету (в 1941 г. по доходам 7 736 млн. руб., по расходам 5 606 млн. руб.), но часть средств включается также в республиканские бюджеты союзных республик (в 1941 г. по доходам и расходам — 2 263 млн. руб.).

Согласно постановлению СНК СССР, ЦК ВКП(б) и ВЦСПС от 28 декабря 1938 г. расходы на выплату пенсий и пособий нетрудоспособным рабочим и служащим, не работающим в учреждениях и предприятиях (инвалидам труда, по старости, героям труда и пр.), а также расходы на их санитарное и культурное обслуживание производятся органами социального обеспечения из средств социального страхования. Эти расходы проходят по республиканским бюджетам союзных республик (по сметам Наркомсобеса); в доходную часть этих бюджетов включаются на равную сумму поступления средств государственного социального страхования².

Сводный бюджет социального страхования включает общую сумму средств соцстраха, распределённых по отдельным мероприятиям, бюджеты страхкасс каждого профсоюза (в итоговых суммах) и общую сумму сметы ВЦСПС. После утверждения бюджета соцстраха в составе государственного бюджета СССР ВЦСПС утверждает по бюджету каждого профсоюза распределение общих сумм по отдельным назначениям.

Размеры и направление средств сводного бюджета социального страхования на 1941 г. характеризуются следующей таблицей:

Пенсии и пособия ³	5 902 млн. руб.
Обслуживание детей застрахованных	667 » »
Курорты, дома отдыха и санатории	1 022 » »
Лечебное питание	97 » »
Парки культуры и отдыха	8 » »
Физкультура	3 » »
Подготовка кадров по труду и соцстраху	11 » »
Научные институты по труду и соцстраху	9 » »
Врачебный контроль и инспектура труда	54 » »
Организационно-административные расходы	80 » »
Прочие расходы	15 » »
Итого	7 868 млн. руб.

Социальное страхование в СССР глубоко проникло в быт трудящихся и их семей. Застрахованные получают пособия во всех случаях временной утраты трудоспособности (болезнь, увечье, беременность). При постоянной утрате трудоспособности и в старости каждый рабочий и служащий получает пенсию. Широко обслуживаются дети застрахованных: при рождении ребёнка вы-

¹ Превышение доходов над расходами по бюджету соцстраха направляется на мероприятия для социально-культурного и бытового обслуживания трудящихся, проводимые по государственному бюджету СССР.

² С.П.С. 1939 г. № 1, ст. 4.

³ В том числе пенсии неработающим пенсионерам в сумме 2 263 млн. руб. по республиканским бюджетам союзных республик.

дается пособие на кормление, уход и необходимое обзаведение; дети старшего возраста помещаются в пионерлагери и детские санатории. Профсоюзы предоставляют рабочим и служащим путёвки в санатории и дома отдыха, расходуют значительные суммы на физическую культуру и содержание парков культуры и отдыха. В случае смерти застрахованного его семья получает пособие на погребение; кроме того, нетрудоспособным членам семьи выплачиваются пенсии.

На средства социального страхования содержатся страховые врачи, призванные осуществлять контроль за постановкой медицинского и бытового обслуживания застрахованных, а также за проведением мероприятий, улучшающих условия их труда.

Значительные средства выделяются на подготовку кадров и научно-исследовательскую работу в области труда и социального страхования.

Для борьбы с летунами и прогульщиками — дезорганизаторами работы на производстве и в учреждениях, а также для уменьшения текучести кадров и стимулирования их закрепления на предприятиях, постановлением СНК СССР, ЦК ВКП(б) и ВЦСПС от 28 декабря 1938 г.¹ размеры обеспечения по социальному страхованию поставлены в прямую зависимость от продолжительности непрерывной работы рабочих и служащих в данном предприятии или учреждении.

Назначение и размер пособий устанавливаются фабрично-заводскими комитетами, а выплата возлагается на администрацию предприятий и учреждений из страховых взносов.

Иной порядок введён для рабочих и служащих, получающих пенсии, но уже не занятых в предприятии или учреждении (из-за старости, инвалидности и др.). Пенсии в этом случае выдаются органами социального обеспечения из средств социального страхования.

Пособия по временной нетрудоспособности во всех случаях выплачиваются членам профсоюзов в зависимости от непрерывного стажа работы в одном и том же предприятии или учреждении: в размере 50% (стаж до 2 лет), 60% (до 3), 80% (от 3 до 6) и 100% (свыше 6) заработной платы.

Подросткам до 18 лет — членам профсоюзов — пособия выплачиваются при непрерывном стаже свыше 2 лет в размере 80% заработной платы, а до 2 лет — 60%, причём в этот стаж засчитывается также период обучения в школе фабрично-заводского обучения.

Подземным работникам угольной промышленности — членам профсоюзов, занятым на угледобыче или подготовительных работах в шахте, пособия выплачиваются при непрерывном стаже свыше 2 лет в размере 100%, а до 2 лет — 60%.

¹ С. П. С. 1939 г. № 1, ст. 1 «О мероприятиях по упорядочению трудовой дисциплины, улучшению практики государственного социального страхования и борьбе с злоупотреблениями в этом деле».

Рабочим и служащим — не членам профсоюзов пособия выдаются в половинном размере.

Рабочие и служащие, уволенные за нарушение трудовой дисциплины или за совершение преступления, а также ушедшие по собственному желанию, пользуются правом на получение пособия по временной нетрудоспособности после того, как их стаж на новом месте работы составит не менее 6 месяцев. Если трудящийся перешёл из одного предприятия или учреждения в другое по распоряжению администрации, непрерывность стажа сохраняется.

Основанием для получения пособия служит листок нетрудоспособности (бюллетень), выдаваемый специально на то уполномоченными лечебными учреждениями (больницами или амбулаториями) по заключению лечащего врача. Пособия выдаются с первого дня наступления временной нетрудоспособности до полного восстановления здоровья или до установления инвалидности врачебно-трудовой экспертной комиссией.

Работницам и женщинам-служащим при беременности и родах предоставляется сверх общеустановленного ежегодного отпуска дополнительный отпуск на 35 календарных дней до родов и 42 дня после родов. Размер пособия зависит от общего производственного стажа и продолжительности работы в данном предприятии и учреждении. При общем стаже не менее 3 лет и непрерывной работе в данном предприятии или учреждении в течение такого же срока, пособие выдаётся в размере полного заработка с первого дня отпуска. Если общий стаж составляет менее 3 лет, но не менее 2 лет в данном предприятии или учреждении, пособие определяется в размере $\frac{3}{4}$ заработка за первые двадцать календарных дней отпуска и в полном размере — за остальные.

При непрерывной работе в данном предприятии или учреждении не менее года и до 2 лет пособие выдаётся в размере $\frac{2}{3}$ заработка за первые двадцать календарных дней отпуска, а за остальные — в полном размере. Тем, кто проработал не менее 7 месяцев и до одного года, пособие выдаётся за всё время отпуска в размере $\frac{2}{3}$ заработка.

При рождении ребёнка одному из родителей, если его зарплата не превышает 300 руб. в месяц, выдаётся пособие на обзаведение необходимыми предметами ухода за новорожденным в размере 45 руб. и на кормление ребёнка — 10 руб. в месяц.

В случае инвалидности (постоянной нетрудоспособности) рабочим и служащим назначаются пенсии при минимальном стаже (в зависимости от возраста) — для мужчин от 3 лет до 20 и для женщин — от 2 до 15 лет. Если инвалидность наступила до достижения 20 лет, а также в случаях трудового увечья или профессионального заболевания, пенсии назначаются независимо от продолжительности стажа.

Размер пенсий зависит от степени утраты трудоспособности, отрасли хозяйства и стажа непрерывной работы в одном учреждении или предприятии до ходатайства о пенсии.

Установлены три группы инвалидности соответственно степени утраты трудоспособности:

I группа — утратившие трудоспособность полностью и нуждающиеся в постороннем уходе;

II группа — утратившие полностью способность к профессиональному труду по своей и любой другой профессии;

III группа — не способные к систематическому труду по своей профессии в обычных для неё условиях работы, но могущие использовать оставшуюся трудоспособность на нерегулярной работе или при сокращённом рабочем дне по своей профессии или другой профессии со значительным понижением квалификации.

Степень утраты трудоспособности и принадлежность инвалидов труда к одной из указанных групп устанавливаются врачебно-трудовыми экспертными комиссиями.

Дифференциация пенсионного обеспечения по отраслям хозяйства производится в зависимости от их значения и вредности работы:

I категория — рабочие и служащие, занятые на подземных и вредных работах;

II категория — рабочие и служащие металлургической, машиностроительной, электротехнической, угольной, горнорудной, нефтяной, основной химической и резиновой промышленности, железнодорожного и водного транспорта и производственных предприятий связи;

III категория — остальные рабочие и служащие.

Выплата пенсий инвалидам труда производится в следующих размерах (в процентах к заработку до обращения за пенсией):

Группы инвалидности	Инвалиды от общих заболеваний			Инвалиды от трудового увечья или профессионального заболевания
	I категория	II категория	III категория	
I группа	69	68	67	100
II группа	49	48	47	75
III группа	35	34	33	50

Если заработок, по которому исчисляется пенсия, превышает 300 руб. в месяц, то она устанавливается из расчёта 300 руб.

Для инвалидов труда I и II группы (от общих заболеваний) введены надбавки за стаж непрерывной работы в одном предприятии или учреждении от 10 до 25% (в зависимости от указанных выше категории и срока непрерывности стажа).

Минимальный размер пенсий по инвалидности: для инвалидов I группы — от 50 до 75 руб., в зависимости от наличия нетрудоспособных членов семьи, для инвалидов II группы — от 40 до 60 и III группы — 25.

При заработке инвалидов I и II групп до 100 руб. в месяц за работу на дому, предоставляемую артелями кооперации инвалидов,

этот заработок учёту не подлежит, и пенсия выплачивается в прежнем размере. Если этот заработок превышает 100 руб., пенсия соответственно понижается, но не более чем на 50 %.

Рабочим и служащим, независимо от потери трудоспособности, назначается пенсия по старости при достижении: мужчинами — 60 лет, если они проработали не менее 25 лет, женщинами — 55 лет, если они проработали не менее 20 лет. Для рабочих, занятых на подземных или других вредных работах, требования в отношении возраста и стажа уменьшаются.

Пенсии по старости выдаются рабочим и служащим I категории в размере 60 % заработка, II категории — 55 % и III категории — 50 %.

Категории рабочих и служащих и размер максимального заработка для исчисления пенсий по старости и инвалидности одинаковы; минимальный размер пенсий по старости 50, 60 и 75 руб., в зависимости от наличия нетрудоспособных членов семьи. Лицам, продолжающим работать после назначения пенсии по старости, она выплачивается независимо от заработка.

Члены семьи, находящиеся на иждивении лица, работающего по найму, в случае потери кормильца (смерти, неизвестного отсутствия) имеют право на получение пенсии. Если кормилец умер вследствие несчастного случая, связанного с работой по найму, или профессионального заболевания, пенсия назначается семье независимо от времени работы по найму.

В остальных случаях пенсия назначается при условии, что кормилец имел стаж работы по найму, который давал право на пенсию по инвалидности. Размер пенсии устанавливается от 50 до 100 % той пенсии, которая полагалась бы кормильцу, если бы он был инвалидом II группы, а также в зависимости от количества членов семьи, имеющих право на пенсию, но не менее 30 руб. при одном нетрудоспособном члене семьи и 40 руб. — при двух и более нетрудоспособных.

Героям труда, проработавшим по найму не менее 35 лет, выплачивается пенсия в размере $\frac{3}{4}$ заработка, независимо от состояния трудоспособности (предельный заработок исчисляется так же, как для инвалидов труда); в тех случаях, когда герой труда продолжает работать по найму, ему выплачивается $\frac{1}{2}$ полагающейся пенсии. Героям труда, проработавшим по найму менее 35 лет, пенсия в указанном размере выплачивается в случае принадлежности к одной из первых двух групп инвалидности. Членам семей умерших или неизвестно отсутствующих героев труда пенсия выплачивается лишь при наличии в семье лиц, нуждающихся в обеспечении.

Для работников просвещения (учителя, руководители изб-читален и библиотекари, педагогический персонал детских домов и дошкольных учреждений), медицинских и ветеринарных работников в сельских местностях и рабочих посёлках, агрономов, работающих в сельской местности, лётно-подъёмного состава Гражданского воздушного флота установлены пенсии за выслугу лет!

Работники просвещения, а также медицинские, ветеринарные и агрономические работники получают право на получение такой пенсии, если имеют не менее 25-летнего производственного стажа по специальности, в том числе не менее 10-летнего при советской власти; работникам лётно-подъёмного состава воздушного флота, как правило, требуется не менее 20 лет стажа. Пенсии за выслугу лет выплачиваются в размере половины среднемесячной заработной платы за последние 12 месяцев до назначения пенсии, но не более 150 руб.

Нетрудоспособным или престарелым членам семей этих групп работников после смерти последних пенсия выплачивается: супругу— $\frac{1}{2}$ полной пенсии и на каждого из остальных членов семьи $\frac{1}{4}$ полной пенсии с тем, чтобы общая сумма не превышала полного оклада пенсии.

Бюджет социального страхования исполняется непосредственно ВЦСПС и профсоюзами. В отчёте об исполнении государственного бюджета СССР исполнение бюджета социального страхования показывается в итоговых суммах доходов и расходов сводного отчёта, представленного ВЦСПС.

Средства социального страхования, подлежащие передаче в государственный бюджет СССР (на выдачу пенсий неработающим пенсионерам и сумма превышения доходов над расходами по бюджету соцстраха), ВЦСПС концентрирует в своей смете, производя соответствующие расчёты с НКФ СССР. Суммы для выдачи пенсий неработающим пенсионерам перечисляются ВЦСПС на текущий счёт НКФ СССР два раза в месяц в размере $\frac{1}{6}$ части сумм, предусмотренных квартальными планами. НКФ СССР эти суммы перечисляет в доходную часть республиканских бюджетов. По окончании года на основе отчётности Госбанка производится перерасчёт между ВЦСПС и НКФ СССР по фактически уплаченным суммам пенсий. Превышение доходов над расходами по сводному бюджету соцстраха вносится ВЦСПС в союзный бюджет ежемесячно в соответствии с квартальным планом исполнения бюджета.

§ 2. Расходы на социальное обеспечение

Наряду с социальным страхованием в СССР осуществляется государственное социальное обеспечение. Его задача—обеспечить инвалидов войны и военной службы, а также членов их семей, инвалидов от рождения и от несчастных случаев, лиц, имеющих особые заслуги в области революционной, государственной, общественной, хозяйственной и культурной деятельности или обороны СССР, научных работников вузов и научных учреждений (за выслугу лет).

В зависимости от степени утраты трудоспособности инвалидом и рода работы, которую он может выполнять, установлены те же три группы инвалидности, как и по социальному страхованию. Отнесение инвалидов к той или иной группе нетрудоспособности

производится врачебно-экспертными комиссиями, действующими при органах социального обеспечения.

Государственное обеспечение осуществляется в виде: а) трудового устройства инвалида, б) выдачи пенсий и пособий, в) помещения инвалида в учреждения органов соцбеса (дома для инвалидов, детские дома для инвалидов).

Основной формой государственного обеспечения является трудовое устройство инвалидов, т. е. восстановление (хотя бы частичное) их работоспособности и возвращение к труду.

Важнейшие принципы советской системы трудового устройства инвалидов — бесплатность его осуществления, добровольность и широкое использование самостоятельности и инициативы самих инвалидов.

По действующему законодательству трудовое устройство выражается в обучении и переобучении инвалидов в профессиональных школах НКССО и в организации трудовых объединений инвалидов.

Наиболее широкое распространение получило создание инвалидами на кооперативных началах производственных трудовых и торговых артелей и объединений, работающих при организационной и материальной поддержке государства и общественных организаций.

Кооперацией инвалидов организованы кассы взаимопомощи и взаимного страхования, которые выдают своим членам пособия в случае временной нетрудоспособности, рождения ребёнка и смерти членов семьи, а также дополнительные пенсии, сверх выдаваемых органами соцбеса, в случае полной потери трудоспособности самим пенсионерам, а их семьям — в случае смерти кормильца.

При вступлении инвалидов в члены кооперативных артелей органы социального обеспечения вносят за них пай, удерживая его в рассрочку из пенсии. Заработок инвалидов от работы, предоставляемой кооперацией инвалидов, до 100 руб. в месяц при выплате пенсий не учитывается.

Пенсия устанавливается для инвалидов первых двух категорий. Инвалиды III категории получают пенсию только при условии, что не представляется возможным обеспечить их путём трудового устройства.

Для военнослужащих рядового состава, ставших инвалидами вследствие ранений, контузий или увечий, полученных в боях при защите СССР, исполнении иных обязанностей военной службы либо вследствие заболевания на фронте, состоявших до призыва на военную службу рабочими и служащими и получавших заработную плату до 400 руб., пенсии установлены в 100, 75 и 50% месячной зарплаты (в зависимости от группы инвалидности). Семьям военнослужащих этой категории, погибших на фронте или при исполнении иных обязанностей военной службы, пенсии назначаются в размере 35, 45 и 60% месячной заработной платы — в соответствии с количеством нетрудоспособных членов семьи (один, два, три и более). Если заработная плата военнослужащего до призыва

в армию превышала 400 руб., то пенсия исчисляется из этой суммы, если же не достигала 150 руб., то из 150 руб.

Военнослужащим, не состоявшим до поступления на военную службу рабочими или служащими, пенсии установлены в размере 150, 120 и 90 руб. в месяц по соответствующей группе инвалидности, а для их семей, в случае смерти военнослужащего, 50, 70 и 90 руб. — в зависимости от числа нетрудоспособных членов (один, два, три и более нетрудоспособных).

Военнослужащим рядового состава, ставшим инвалидами вследствие несчастных случаев, не связанных с исполнением обязанностей военной службы, или заболевания, не вызванного пребыванием на фронте, бывшим до призыва на военную службу рабочими и служащими, а также семьям умерших по указанным причинам, пенсии назначаются в размерах, установленных по социальному страхованию инвалидов от общих заболеваний. При этом стаж военной службы засчитывается в стаж непрерывной работы.

В тех случаях, когда военнослужащий не имеет стажа работы, необходимого для назначения пенсии по социальному страхованию, или до призыва на военную службу не был рабочим или служащим, пенсия устанавливается для соответствующей группы инвалидности в размере 120, 100 и 70 руб. в месяц, а для их семей, в случае смерти военнослужащего, — 40, 60 и 80 руб. соответственно количеству нетрудоспособных членов.

Военнослужащим и их семьям, проживающим в сельской местности и связанным с сельским хозяйством, пенсии назначаются в размере 80 % этих сумм.

Лицам младшего начальствующего состава срочной службы и их семьям пенсии установлены на 25 % выше, чем для рядового состава.

Инвалидам войны III группы, имеющим месячный заработок свыше 200 руб. от работы в предприятии и учреждении или свыше 100 руб. от сельского хозяйства, пенсия соответственно снижается на сумму, превышающую указанный заработок, однако во всех случаях за пенсионером сохраняется не менее 50 % пенсии.

На инвалидов войны распространено общее законодательство по социальному страхованию в отношении размеров и порядка выплаты пособий по случаю рождения ребёнка или погребения членов семьи; на погребение умерших инвалидов войны пособие выдаётся в размере двухмесячной пенсии.

Пенсии военнослужащим рядового и младшего начальствующего состава срочной службы и их семьям назначаются комиссиями при районных и городских отделах социального обеспечения и выплачиваются отделами социального обеспечения¹.

Лицам высшего, старшего и среднего начальствующего состава, младшего начальствующего состава сверхсрочной службы и спе-

¹ Постановление СНК СССР «О пенсиях военнослужащим рядового и младшего начальствующего состава срочной службы и их семьям» от 16 июля 1940 г. № 1269 — С. П. С. 1940 г. № 19, ст. 465.

циалистам рядового состава сверхсрочной службы Красной Армии, Военно-Морского флота, пограничных и внутренних войск НКВД при зачислении в запас или увольнении в отставку назначаются пенсии за выслугу лет или по инвалидности. В случае смерти этих лиц их семьям выдаются пенсии или пособия. Пенсии и пособия назначаются соответственно органами наркоматов Обороны, Военно-Морского флота и Государственной безопасности и проходят не по сметам органов социального обеспечения, а по сметам этих наркоматов¹.

Размер пенсий для инвалидов гражданской и первой мировой войн зависит, во-первых, от принадлежности к инвалидам той или другой войны, во-вторых, от степени утраты трудоспособности и нуждаемости в постоянном уходе и, в-третьих, от того, имеет ли инвалид сельское хозяйство.

По этим признакам размер пенсии для инвалидов гражданской войны, не имеющих сельского хозяйства, составляет: для I группы — 97,5 руб., для II — 67,5 руб. в месяц; для имеющих сельское хозяйство — 60 и 37,5; для инвалидов первой мировой войны, не имеющих сельского хозяйства, — 37,5 и 22,5, имеющих сельское хозяйство — 22,5 и 13,5 руб.

С целью улучшить материальное положение инвалидов войны и приравненных к ним лиц, проживающих в городах и рабочих посёлках, к их пенсиям введены семейные надбавки: для инвалидов гражданской войны — 40% при трёх и более нетрудоспособных членах семьи, 30% — при двух и 20% — при одном; для инвалидов первой мировой войны: 30% — при трёх и более

¹ Пенсии за выслугу лет назначаются лицам начальствующего состава и сверхсрочной службы, имеющим не менее 25 лет выслуги, в размере 50% оклада содержания; за каждый год выслуги от 26 до 35 лет пенсия увеличивается на 3% оклада содержания, за 35 лет выслуги пенсия назначается в размере 80% оклада содержания.

Пенсии по инвалидности назначаются лицам начальствующего состава и сверхсрочнослужащим по двум категориям:

1) ставшим инвалидами вследствие ранений, контузий и увечий, полученных в боях при защите СССР или исполнении служебных обязанностей, а также вследствие заболевания на фронте — в размере 75, 55 и 40% оклада содержания в зависимости от группы инвалидности; 2) ставшим инвалидами вследствие болезней, не связанных с пребыванием на фронте, или в результате несчастных случаев, происшедших не при исполнении служебных обязанностей, пенсия составляет 60, 45 и 30% оклада содержания. При выслуге в 5 лет пенсия по инвалидности увеличивается на 5% оклада содержания, а при выслуге более 5 лет, кроме того, — на один процент оклада содержания за каждый год сверх 5 лет. Однако общий размер пенсии по инвалидности с надбавками за выслугу лет не может превышать в первом из указанных случаев 85, 65 и 45% оклада содержания, а во втором — 70, 55 и 35%.

Пенсии семьям умерших лиц начальствующего состава и сверхсрочной службы назначаются в зависимости от числа нетрудоспособных членов (один, два, три и более): при смерти военнослужащего в случаях, предусмотренных для I категории, в размере 30, 45 и 50% оклада содержания, в остальных случаях — 25, 35 и 45%. При выслуге в пять и более лет пенсия семьям умерших увеличивается в тех же размерах, как и в случае инвалидности, но не может превышать для I категории — 35, 55 и 70%, а для II категории — 30, 45 и 55% оклада содержания (Пост. СНК СССР от 5 июня 1941 г. № 1474).

нетрудоспособных, 20% — при двух, 10% — при одном. Кроме того, пенсионерам, не имеющим сельского хозяйства, выдаются дополнительные пособия на уход за новорожденными, кормление ребёнка и погребение.

Пособия на уход за новорожденными выдаются одновременно в размере месячной пенсии инвалида I группы, на кормление ребёнка — ежемесячно в течение 9 месяцев со дня рождения ребёнка в размере $\frac{1}{4}$ ставки инвалида I группы, на погребение — в случае смерти самого пенсионера и членов его семьи.

Размер пенсий семьям лиц, погибших во время гражданской и первой мировой войн, зависит от принадлежности их к контингенту пострадавших в период той или другой войны, от наличия сельского хозяйства и числа нетрудоспособных членов. Семьям умерших участников гражданской войны пенсии установлены: для не имеющих сельского хозяйства — 37,5 руб., 52,5 руб. и 67,5 руб. в зависимости от числа нетрудоспособных (один, два, три и более), для имеющих сельское хозяйство — 22,5 руб., 30 руб. и 37,5 руб. Пенсии семьям умерших участников первой мировой войны соответственно составляют (по законодательству РСФСР): 12, 16,5, 22,5 руб. и 7,5, 10,5 и 13,5 руб.¹

Пенсии инвалидам гражданской и первой мировой войн и их семьям назначаются и выдаются районными и городскими отделами социального обеспечения.

Инвалиды, не способные к труду по состоянию здоровья, требующие постоянного ухода и не имеющие посторонней помощи, содержатся в домах инвалидов.

Расходы на содержание этих домов исчисляются по числу штатных мест в том же порядке, как и для детских домов, больниц и пр.

Социальное обеспечение распространяется также на инвалидов от рождения или несчастного случая, если они не имеют доходов или родственников, обязанных содержать их по закону. Инвалиды III группы обеспечиваются путём трудового устройства в общем порядке. Инвалиды же, по своему увечью отнесённые к I и II группам — слепые, глухонемые и пр., — при невозможности приспособить их к какой-либо посильной работе и не имеющие сельского хозяйства, — содержатся в домах инвалидов. В случае невозможности поместить их в эти дома (за отсутствием домов или свободных мест) они могут приниматься на пенсионное обеспечение. Пенсии для инвалидов этой категории — те же, что для инвалида первой мировой войны III группы, не имеющего сельского хозяйства, но без семейных надбавок.

Огромную заботу проявляют партия и советское правительство по отношению к семьям военнослужащих, призванных в армию. При СНК республик созданы специальные управления, а при

¹ С. П. С. 1940 г. № 19, ст. 465; С. З. С. 1937 г. № 9, ст. 30, С. У. РСФСР 1935 г. № 8, ст. 83.

исполкомах — отделы по государственному обеспечению и бытовому устройству семей военнослужащих.

Для обеспечения семей военнослужащих рядового и младшего начальствующего состава, состоящих в военное время в Рабоче-Крестьянской Красной Армии, Военно-Морском флоте, пограничных и внутренних войсках НКВД, указом Президиума Верховного Совета СССР от 26 июня 1941 г. установлена выдача этим семьям ежемесячного государственного пособия. Размер пособия зависит от наличия трудоспособных членов семьи и от числа нетрудоспособных, находящихся на иждивении военнослужащего.

Если в семье нет трудоспособных, пособие выплачивается в городах в размере 100 руб. — при наличии одного нетрудоспособного, 150 руб. — двух, 200 руб. — трёх и четырех и 250 руб. — при пяти и более нетрудоспособных. При трёх и четырёх нетрудоспособных и одном трудоспособном пособие составляет 150 руб., а при пяти и более нетрудоспособных и одном трудоспособном — 200 руб. (при двух трудоспособных — 150 руб.). Если в семье имеется двое детей моложе 16 лет и один трудоспособный, выплачивается 100 руб. В сельских местностях пособия составляют 50% указанных сумм.

Пособия назначаются комиссиями при районных и городских исполкомах в составе председателя — заместителя председателя исполкома, являющегося заведующим отделом по государственному обеспечению и бытовому устройству семей военнослужащих, и членов — районного (городского) военного комиссара и заведующего районным (городским) финансовым отделом. Выплата пособий производится отделами по государственному обеспечению и бытовому устройству семей военнослужащих.

Лица, имеющие особые заслуги в области революционной, государственной, общественной, культурной деятельности или обороны СССР, в случае нетрудоспособности либо достижения 55-летнего возраста для мужчин, 50-летнего — для женщин, обеспечиваются персональными пенсиями; после их смерти пенсии назначаются членам семей. Персональные пенсии обычно устанавливаются особыми комиссиями при НКСО союзных республик, а в отдельных случаях — по постановлению СНК СССР. СНК автономных республик, краевым и областным исполкомам предоставлено право назначать персональные пенсии лицам, имеющим выдающиеся заслуги местного значения.

Научные работники высших учебных заведений и научных учреждений пользуются правом на получение академической пенсии за выслугу лет (25 лет). Пожизненная академическая пенсия выдаётся в зависимости от учёного звания размером до 300 руб. в месяц. В случае смерти научного работника пенсией обеспечивается нетрудоспособный супруг (50% пенсии) и прочие члены семьи, состоящие на иждивении академического пенсионера (25% на каждого члена семьи, но в целом не свыше полной пенсии). Расходы на выдачу этих пенсий покрываются республиканскими бюджетами союзных республик.

Все инвалиды войны и пенсионеры снабжаются органами социального обеспечения за счёт государства крупными протезно-ортопедическими изделиями (искусственными ногами, руками, протезными колясками и т. п.), ремонт которых производится бесплатно¹. Кроме средств на протезирование, в сметах органов социального обеспечения предусматриваются ассигнования на оплату расходов, связанных с поездками инвалидов в протезные предприятия для заказа, примерки и получения протезов (по вызову предприятий или распоряжению органов социального обеспечения)².

При составлении смет и бюджетов расчёт ассигнований на выплату пенсий производится на основе данных о количестве пенсионеров различных категорий, которые устанавливаются по спискам пенсионеров, имеющимся в органах социального обеспечения, и спискам на пособия семьям военнослужащих, имеющимся в отделах государственного обеспечения и бытового устройства этих семей. Ассигнования на различного рода дополнительные пособия (на рождение ребёнка, погребение и пр.) определяются по статистическим данным о среднем ежегодном количестве этих пособий.

¹ Мелкие протезные изделия, а также ортопедическая обувь предоставляются за плату.

² Проезд по фактической стоимости; суточные — по назначению органов социального обеспечения, но не свыше 6 руб. в день; квартирные: при направлении в районные центры — не свыше 4 руб., в областные и республиканские центры — не свыше 6 руб. в сутки (инструкция НКСо РСФСР от 13 ноября 1940 г. о порядке обеспечения протезно-ортопедическими изделиями).

Глава восемнадцатая

РАСХОДЫ НА МАШИННО-ТРАКТОРНЫЕ СТАНЦИИ И ГОСУДАРСТВЕННЫЕ МЕРОПРИЯТИЯ ПО СЕЛЬСКОМУ ХОЗЯЙСТВУ

§ 1. Машинно-тракторные станции

До 1938 г. машинно-тракторные станции состояли на хозяйственном расчёте. Их финансовые ресурсы складывались из большого числа источников — натуральных и денежных доходов от оплаты работы МТС колхозами, средств союзного бюджета, кредитов Госбанка и специальных ассигнований, отпускаемых через Сельхозбанк. Такая система финансирования крайне осложняла расчёты и работу станций, отягощала их балансы дебиторско-кредиторской задолженностью (расчёты с банками, колхозами, по заработной плате и пр.), затрудняла контроль финансовых и земельных органов и банков за использованием государственных средств и в конечном счёте мешала производственной деятельности МТС.

Для коренного оздоровления и укрепления финансового хозяйства МТС и улучшения всей организации их работы МТС с 1938 г. полностью переведены на сметное финансирование из государственного бюджета СССР¹. Все их доходы, т. е. денежная стоимость сдаваемой заготовительным органам натуральной оплаты колхозов и денежная оплата отдельных работ, с этого времени целиком поступают в государственный бюджет СССР.

Годовой план работ МТС, себестоимость этих работ и объём финансирования утверждаются СНК СССР. На основе этого плана земельные органы разрабатывают и доводят до каждой МТС основные показатели их работы на планируемый год, т. е. объём работы тракторов и комбайнов, задания по урожайности, себестоимости работ и лимиты финансирования отдельных видов затрат.

Исходя из этих показателей, МТС составляют годовые производственно-финансовые планы с разбивкой по кварталам. В них предусматриваются: 1) расходы на горючее и смазочные материалы; 2) затраты и отчисления на ремонт тракторов, комбайнов и сельскохозяйственных машин; 3) расходы на заработную плату производственных рабочих и на оплату гарантийного минимума трактористам, тракторным бригадирам и их помощникам; 4) расходы

¹ С. П. С., 1938 г. № 4, ст. 8 и 1939 г. № 36, ст. 246.

на заработную плату аппарата МТС; 5) административно-хозяйственные расходы и 6) затраты на прирост переходящих на следующий год запасов горючего, смазочных материалов, запасных частей и ремонтных материалов.

Составленные МТС производственно-финансовые планы утверждаются областными (краевыми) земельными отделами или наркомземами автономных и союзных республик (не имеющих областного деления). Затем они объединяются земельными органами в сводные планы по области (краю) или республике и вместе со сводкой основных показателей МТС представляются областным (краевым) финансовым отделам или наркомфинам автономных и союзных республик (не имеющих областного деления).

Финансовые органы проверяют, соответствуют ли сводные планы основным показателям годового объёма работы МТС и годовым ассигнованиям, установленным для области (края) или республики в целом. Проверенные планы финансовые органы со своей визой передают конторам Госбанка для финансирования МТС. Вместе с тем сводные производственно-финансовые планы представляются финансовыми органами Наркомфину СССР.

Затраты на горючее, смазочные материалы и твёрдое топливо для газогенераторных тракторов определяются в производственно-финансовых планах МТС на основе утверждённого плана работ тракторов и комбайнов и норм расходования горючего и топлива; кроме того, учитываются расходы, связанные с транспортировкой нефтепродуктов до усадьбы МТС, доставкой сельскохозяйственных машин к месту работы и обратно, холостыми пробегами тракторов и обкаткой новых тракторов и комбайнов.

Затраты на ремонт тракторов, комбайнов и сельскохозяйственных машин производятся из создаваемых в каждой МТС целевых фондов (отдельно для капитального и для текущего ремонта), которые пополняются путём отчисления с каждого гектара работ МТС в размерах, установленных СНК СССР¹.

Фонды хранятся в Госбанке на особых текущих счетах; бюджетные ассигнования на ремонт перечисляются на эти счета один раз в месяц на основании копий актов правлений колхозов на принятые от МТС работы. Эти ассигнования определяются соответственно объёму тракторных работ, комбайновой уборки, молотбы и нормам отчислений на ремонт.

Фонд заработной платы производственных рабочих включается в производственно-финансовые планы МТС на основе утверждённого плана работ и норм их оплаты, установленных СНК СССР. Для постоянного штатного состава рабочих (комбайнеры, машинисты) к фонду заработной платы добавляются суммы на доплату в неуборочное время до гарантийной ставки (200—240 руб. в месяц) и на выдачу компенсаций за неиспользованный отпуск. Нештатные трактористы, руководители тракторных бригад и их по-

¹ Пост. СНК СССР от 27 марта 1941 г. № 701 и пост. СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 18 марта 1943 г. № 289.

мощники оплачиваются по количеству трудодней, машинисты, работающие на молотилках, — по количеству намолоченной продукции, весовщики при комбайнах и молотилках — по проработанному времени. Трактористам, руководителям тракторных бригад и их помощникам из государственного бюджета выплачивается гарантийный минимум за каждый трудодень (2 руб. 50 коп., а обслуживающим хлопковые колхозы — от 5 руб. до 7 руб.). Кроме того, колхозы выдают им продукты на заработанные по тракторным работам трудодни наравне со всеми колхозниками (но не менее трёх килограммов зерновых продовольственных культур на трудодень), а также разницу между фактической стоимостью денежной и натуральной части трудодня и гарантийным минимумом денежной и натуральной оплаты, если эта стоимость превышает минимум.

Фонд заработной платы для аппарата МТС планируется на основе утверждённых типовых штатов и ставок¹ на среднегодовое количество инженерно-технических работников, служащих и младшего обслуживающего персонала. Штаты машинно-тракторных мастерских содержатся на отчисления для ремонта и средства, поступающие за их работы. Начисления на социальное страхование производятся на общих основаниях.

Административно-хозяйственные расходы (канцелярские, почтово-телеграфные, командировочные, по содержанию помещений, легкового транспорта и пр.) определяются по нормам отдельных видов этих расходов.

Затраты на образование переходящих на следующий год запасов горючего, смазочных материалов, запасных частей и ремонтных материалов (собственные оборотные средства МТС) учитываются в производственно-финансовых планах по определённым нормативам. Нормативы этих запасов составляют: для горючего и смазочных материалов — четырёхдневная потребность в нефтепродуктах, для запасных частей — 2,8% стоимости тракторов и автомашин, 3% стоимости комбайнов и сельскохозяйственных машин, для ремонтных материалов — 20% норматива запасных частей. Прирост запасов предусматривается в производственно-финансовых планах, если планируется завоз в МТС тракторов, комбайнов и сельскохозяйственных машин.

План капитальных вложений МТС по республикам, краям и областям устанавливается Наркомземом СССР на основе народно-хозяйственного плана и предусматривает затраты на капитальное строительство и приобретение машин. Областные (краевые) земельные отделы и наркомземы автономных и союзных республик (не имеющих областного деления) утверждают планы каждой МТС, выделяя затраты на строительство и на приобретение машин. Источниками покрытия затрат на капитальное строительство, кроме бюджетных ассигнований, служат прибыль от строительства, осуществляемого хозяйственным способом, и сумма снижения остатков стройматериалов.

¹ Пост. СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 12 января 1942 г. № 37.

К внемлительным затратам относятся расходы на оборудование нефтяного хозяйства МТС, приобретение нефтетары, заправочного инвентаря, противопожарного оборудования, транспортных средств и пр. Они покрываются ассигнованиями из бюджета и собственными средствами МТС от ликвидации ненужного имущества.

Для стимулирования лучшего использования машинно-тракторного парка и повышения урожайности финансирование МТС сочетается с системой поощрительных мероприятий, создающих заинтересованность руководящих кадров МТС в перевыполнении количественных и качественных показателей производственных планов.

За своевременное выполнение плана сельскохозяйственных работ (весенние работы, уборка урожая, осенний сев, вспашка зяби) при хорошем их качестве директор, старший агроном и старший механик премируются месячным окладом. За выполнение этих работ колхозами и тракторными бригадами такие же премии при соответствующих показателях выдаются участковому агроному и участковому механику.

За выполнение годового плана тракторных работ при заданной себестоимости и плана сдачи натуральной оплаты государству директор, старший агроном, старший механик и главный бухгалтер премируются двухмесячным окладом; за каждый процент перевыполнения плана премия увеличивается на 10% месячного оклада, но в общей сложности это повышение премии не должно превышать двухмесячного оклада. В таком же размере премируются за выполнение плана тракторной бригады и участковый агроном — при достижении плановой урожайности — и участковый механик — при соблюдении лимита расхода горючего на выполненный объем работы.

Премии выдаются из фонда премирования МТС, который образуется из начислений на каждый центнер сданной колхозами натуроплаты, отчислений за счёт резерва Наркомзема СССР за выполнение и перевыполнение плана тракторных работ и молотбы, а также из отчислений от экономии затрат, установленных в производственном плане.

Начисления на сданную колхозами натуроплату производятся в твёрдых суммах за каждый центнер продукции, сданной на заготовительные пункты: зерновых культур — 30 коп., картофеля — 25 коп., сахарной свеклы — 20 коп., хлопка — 2 руб., льна-долгунца — 3 руб. и т. д. Эти начисления районные финансовые отделы перечисляют на счета МТС из сумм, поступивших в государственный бюджет по натуроплате, на основе подекадных справок заготовительных организаций о размерах натуроплаты, полученной от колхозов, обслуживаемых каждой МТС.

При выполнении плана тракторных работ и молотбы за каждый гектар (в переводе на условную пахоту) и отдельно за каждые 5 тонн намолоченного молотилками зерна в премиальный фонд МТС отчисляется по 20 коп., а в случае превышения плана — по 40 коп. Эти суммы выдаются из резерва Наркомзема СССР об-

ластными (краевыми) земельными отделами после окончания полевых работ (но не позже 1 декабря).

МТС получают при выполнении плана работ также 75% суммы экономии затрат, установленных производственно-финансовым планом, причём эти средства отпускаются из государственного бюджета СССР после утверждения годового отчёта МТС. Далее, предусмотрены премии за экономию горючего против норм при хорошем качестве работы; премии выдаются после окончания квартала: трактористам — 50% стоимости сэкономленного горючего, руководителю тракторной бригады — 10%, его помощнику и учётчику-заправщику — 5% и механику — 3%. Им же выплачивают премию в размере 10—25% стоимости сданного отработанного масла.

С целью поощрения тщательного технического ухода за тракторами, комбайнами и другими сельскохозяйственными машинами и содержания их в хорошем состоянии установлен ряд премий за счёт специальных ассигнований по бюджету. Трактористам, сохранившим тракторы в хорошем техническом состоянии в течение года, двух и трёх лет и выполнившим за это время нормы выработки, выдаются премии: старшему трактористу — соответственно 1 500, 2 500 и 3 500 руб., сменным трактористам — 1 200, 2 000 и 3 000. Премии комбайнерами при тех же условиях составляют 1 500, 2 500 и 3 500 руб. За сохранение тракторов в хорошем техническом состоянии и выполнение плана руководители тракторных бригад премируются в размере 2 000 руб. за год и 3 500 руб. за два года, механики — 2 500 и 3 500, старшие механики — 4 000 и 5 000. Механики, ремонтирующие другие сельскохозяйственные машины, при выполнении плана работ МТС также получают премии — 10% экономии средств, выделенных для ремонта.

Таким образом, порядок финансирования МТС отличается своеобразием: в нём сочетаются бюджетное финансирование и некоторые элементы хозяйственного расчёта (оборотные средства в виде запасов горючего, смазочных материалов и запасных частей, премирование за выполнение и перевыполнение плана).

§ 2. Государственные мероприятия в области сельского хозяйства

К государственным мероприятиям в области сельского хозяйства относится: организация агрономической участковой сети, ветеринарно-зоотехнических участков (с лечебницами и амбулаториями) и пунктов, ветеринарно-бактериологических лабораторий, охранно-карантинных пунктов, мясо-молочных контрольных станций, городского ветеринарного надзора, государственных племенных рассадников, пунктов искусственного осеменения, государственных конюшен, пчелопитомников, селекционных станций, контрольно-семенных станций и лабораторий, а также мероприятия по борьбе с вредителями сельскохозяйственных растений и эпизоотией, массовые мероприятия в области растениеводства и животноводства (выставки, выводки и пр.).

Все эти мероприятия финансируются из государственного бюджета СССР в сметном порядке.

Сводные плановые расчёты производятся по общему числу отдельных видов учреждений и укрупнённым нормам, рассчитанным на одно учреждение в целом. Укрупнённые нормы и сметы разрабатываются на основе установленных штатов, ставок заработной платы и индивидуальных норм расходов.

Укрупнённая норма, так же как и смета, содержит следующие элементы: заработная плата постоянному штату, заработная плата сезонным рабочим, общий фонд заработной платы, начисления на социальное страхование, канцелярские и хозяйственные расходы (в том числе на отопление, освещение, водоснабжение, мелкий и текущий ремонт, расходы по найму и содержанию транспорта, почтово-телеграфные расходы, на приобретение письменных принадлежностей и т. п.), командировочные расходы, расходы на приобретение и ремонт оборудования. Кроме того, по ветеринарно-зоотехническим учреждениям включаются расходы на медикаменты и дезинфекционные средства, а по ветеринарно-бактериологическим лабораториям — затраты на научно-исследовательскую работу.

Для специалистов (агрономов, зоотехников, ветеринарных врачей и пр.) ставки заработной платы установлены с учётом образования и стажа. Ветеринарные работники, работающие на участке в сельских местностях и рабочих посёлках, обеспечиваются бесплатными квартирами с отоплением и освещением. В случае непредоставления этих коммунальных услуг в натуре ветеринарным работникам выплачивается денежная компенсация, которая при составлении укрупнённых норм и смет учитывается в фонде заработной платы.

Некоторые сельскохозяйственные учреждения располагают специальными средствами — доходами за оказываемые ими услуги. Так, областные (краевые) исполкомы и СНК автономных и союзных республик, не имеющих областного деления, могут устанавливать оплату производимых контрольно-семенными лабораториями анализов качества семян (применительно к отдельным видам анализа).

Ветеринарные учреждения получают доходы за оказание медицинской помощи скоту, находящемуся в личном пользовании колхозников, единоличников, рабочих и служащих; плата взимается в размере стоимости медикаментов, отпускаемых на лечение скота.

Все расчёты расходов по укрупнённым нормам и сметам контрольно-семенных лабораторий и ветеринарных учреждений производятся на весь объём расходов; плата за оказываемые ими услуги учитывается по сметам их специальных средств. На сумму этих доходов уменьшаются размеры ассигнований, включаемых в бюджеты на содержание соответствующих учреждений.

СОСТАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТА СССР

Глава девятнадцатая

ОБЩИЕ ОСНОВЫ СОСТАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТОВ И ПОДГОТОВИТЕЛЬНАЯ РАБОТА

§ 1. Общие основы бюджетного планирования

Составление, утверждение и исполнение бюджета представляют собой отдельные этапы единого процесса бюджетного планирования.

Важнейшая принципиальная особенность нашей методологии бюджетного планирования заключается в директивном характере советского бюджета, который составляется и выполняется на основе народнохозяйственного плана и в тесной с ним взаимной связи.

Решающее значение для правильного составления бюджетов имеют: осуществление во всей бюджетной системе и каждом бюджете директив партии и правительства и действующего законодательства; полная и всесторонняя увязка бюджетов с народнохозяйственным планом; исчерпывающее использование всех бюджетных доходных источников и соблюдение строгого режима экономии в расходах; учёт всех других источников финансирования при определении размера бюджетных ассигнований; бездефицитное сбалансирование всех бюджетов, вытекающее из балансового метода, свойственного социалистическому народнохозяйственному планированию.

Соблюдение этих предпосылок обеспечивается централизованным планированием всех бюджетов, входящих в бюджетную систему СССР. Народнохозяйственное планирование осуществляется путём составления отраслевых и районных (территориальных) планов, в которых выделяется подведомственное хозяйство. С районными (территориальными) планами тесно связаны задачи укрепления обороны страны, дальнейшего развития национальных районов, использования местных природных богатств, правильного размещения строительства, развития транспорта, кооперирования отраслей хозяйства и т. п. Стройная система отраслевого и районного планирования обеспечивает согласованность планов каждого территориального звена с планами отдельных отраслей хозяйства и сочетание отраслевых планов с народнохозяйственным.

Поскольку государственный бюджет СССР является совокупностью большого числа самостоятельных бюджетов, которые должны быть пронизаны единством плана, он строится на основе как отраслевого, так и районного разреза плана. Это предопреде-

ляет размещение государственных доходов и расходов не только по отраслям народного хозяйства, но и между звеньями бюджетной системы в соответствии с подведомственностью хозяйства.

Народнохозяйственный план устанавливает в отраслевом и районном разрезах все основные экономические показатели: объём капитальных работ, ввод новых объектов в эксплуатацию, размер продукции, показатели снижения её себестоимости, число рабочих, фонды зарплаты, контингенты и сеть социально-культурных учреждений и пр.

Руководствуясь этими показателями, финорганы определяют размеры прибылей отдельных отраслей хозяйства и предприятий, отчисления от них в бюджет, контингенты государственных доходов и налогов, размеры финансирования капитальных работ и прироста оборотных средств, расходы на текущее содержание социально-культурных учреждений и др. Однако отсюда не следует, что составление бюджета сводится к механическому пересчёту показателей народнохозяйственного плана в финансовом выражении; оно представляет собой самостоятельный ответственный участок государственного планирования — финансовое планирование.

Показатели народнохозяйственного плана являются основой для бюджетных расчётов. К ним присоединяются далее те бюджетные измерители (нормы), которые разрабатываются для планирования операционных расходов в соответствии с общими установками плана относительно качества обслуживания нужд, финансируемых бюджетом.

При определении расходов на содержание социально-культурных учреждений, прироста оборотных средств в отраслях хозяйства, их прибылей и размеров финансирования капитальных вложений из народнохозяйственного плана могут быть почерпнуты лишь некоторые элементы расчёта, которые должны быть дополнены ещё финансовыми показателями, требующими специальной проработки со стороны финорганов. Так, для расчёта расходов на социально-культурные учреждения необходимы два показателя: среднегодовая сеть и контингенты и измерители (нормы) расходов на расчётную единицу (учащегося, койку). Народнохозяйственный план устанавливает только сеть и контингенты на конец планируемого года, а для вузов и техникумов — приём и выпуск в течение этого года. Поэтому на финансовых органах лежит задача определить по отчётным данным переходящую сеть и контингенты на планируемый год, исчислить их прирост, среднегодовые сеть и контингенты на планируемый год, а также установить нормы расходов с учётом действующих норм, необходимости их изменения и бюджетных ресурсов.

Для расчёта прироста собственных оборотных средств хозорганов народнохозяйственный план содержит лишь показатели прироста продукции. Между тем, при составлении бюджета необходимо установить также норматив оборотных средств хозорганов, их размер к началу и концу планируемого года и прибыль хозорганов.

Лишь после этого возможно сделать расчёт необходимого количества оборотных средств и определить источники его финансирования. Далее, для исчисления прибыли хозорганов из народнохозяйственного плана можно почерпнуть только размер их продукции в планируемом году и задание по снижению её себестоимости; уровень себестоимости и рентабельности за текущий год, как исходный для планирования, должен быть установлен финансовым органом.

В народнохозяйственном плане предусмотрен лимит капитальных вложений, который не совпадает с объёмом их финансирования. Для исчисления суммы капитальных затрат необходимо уточнить показатель объёма работ в соответствии с суммой остатка материалов и оборудования, а также суммой дебиторов и кредиторовстроек на начало и конец планируемого года, для установления источников финансирования — определить и учесть амортизационные отчисления, прибыль предприятия и сумму мобилизации внутренних ресурсовстроек.

При расчёте операционных расходов бюджета центральное место занимает их исчисление для массовых учреждений просвещения, здравоохранения, сельского хозяйства и других отраслей.

Основными элементами расчёта здесь служат число единиц по учреждениям данного типа и стоимость содержания единицы (норма). Каждый вид расходов нормируется отдельно. Для облегчения первоначальных плановых расчётов обычно пользуются укрупнёнными измерителями стоимости, применяясь к тому типу показателя, который принят в соответствующем отраслевом плане. Так, в плане просвещения показатель для сети школ, техникумов и вузов — контингент учащихся, для изб-читален — их число, для пунктов ликвидации неграмотности и малограмотности — контингент обучаемых. В связи с этим бюджетными измерителями будут: расходы на учащегося за год, стоимость содержания избы-читальни и расходы на обучаемого в пункте ликвидации неграмотности.

В плане финансирования здравоохранения бюджетным измерителем является общая стоимость (без капиталовложений) содержания койки, в плане финансирования сельского хозяйства — агрономического или ветеринарного участка.

Бюджетный измеритель представляет собой ту среднюю величину расходов, которая падает на основной показатель отраслевого плана по данному типу учреждений с учётом, с одной стороны, основных установок плана по улучшению качества их работы, с другой — всех остальных источников финансирования этих расходов (помимо бюджета).

Исходной базой для разработки бюджетных измерителей служат итоги анализа отчётного материала и ревизионных данных за текущий год. Для получения более конкретных данных практикуется выборочное обследование учреждений, в результате которого выясняются не только фактические нормы расходов, но и условия, в которых они сложились. Это очень важно, так как раз-

работка укрупнённых измерителей и индивидуальных норм расходов есть не только финансовый расчёт, но и путь к рационализации работы учреждений — единственной прочной основы для осуществления режима экономии, целесообразного расходования средств и повышения эффективности бюджетных расходов. Под этим углом зрения производится анализ отчётного материала и проектирование измерителя расходов на планируемый период после предварительного расчёта всех его составных элементов.

При значительном различии в экономике административных единиц бюджетный измеритель дифференцируется, причем учитываются специфические условия отдельных административных единиц.

Располагая материальными показателями народнохозяйственного плана и финансовыми показателями по расходам, финорган имеет всё необходимое, чтобы исчислить общую сумму средств для удовлетворения тех или иных нужд. Однако это обеспечивает определение бюджетных ассигнований лишь в тех случаях, когда бюджет является единственным источником финансирования.

Дело в том, что наряду с бюджетом в финансировании различных отраслей народного хозяйства принимают участие их собственная прибыль, амортизация, привлечённые средства и банковский кредит. Бюджетные расходы нельзя, следовательно, установить без учёта всех источников финансирования. Поэтому в каждой отрасли составляется предусматривающий все источники покрытия отраслевой баланс доходов и расходов, который определяет её взаимоотношения с бюджетом, т. е. платежи в бюджет и финансирование из бюджета.

По тем отраслям хозяйства, которые служат для бюджета не только объектом финансирования, но и источником доходов (промышленность, торговля, коммунальное, жилищное хозяйство и др.), задача финоргана заключается в том, чтобы не только исчерпывающим образом учесть доходы и резервы отрасли, но и обеспечить наиболее правильное распределение её собственных средств. В соответствии с этим находятся как платежи отрасли в бюджет, так и расходы на неё из бюджета. По другим отраслям (просвещение, здравоохранение и др.) с бюджетом такой двусторонней связи нет и он служит лишь источником финансирования. Независимо от этого различия, отраслевой баланс доходов и расходов сохраняет своё общее назначение — обеспечить синтетическую увязку затрат и источников их покрытия — и во всех случаях используется как основной метод связи бюджета с народнохозяйственным планом в отраслевом разрезе.

Баланс доходов и расходов является финансовым выражением системы показателей народнохозяйственного плана в каждой отрасли хозяйства. Проверка соотношений между отраслями народного хозяйства и анализ внутриотраслевых и межотраслевых связей осуществляется в народнохозяйственном плане при помощи системы материальных и синтетических балансов.

Поскольку бюджет непосредственно сосредоточивает более

80% финансовых ресурсов, необходимых для выполнения народнохозяйственного плана, а остальные 20% через балансы доходов и расходов находятся в сфере учёта и контроля бюджета, его роль в синтетическом планировании весьма велика. Бюджет — не пассивное отражение количественных и качественных показателей народнохозяйственного плана, а активный фактор, вскрывающий узкие места и отстающие участки, помогающий намечать меры к их ликвидации, выявлять резервы и устанавливать правильные пропорции внутри плана. Поэтому в процессе народнохозяйственного и финансового планирования бюджет, балансы доходов и расходов и народнохозяйственный план находятся между собой в тесном взаимодействии.

В этом отношении перед финансовыми органами стоит ответственная задача — добиться в каждом случае оптимального разрешения вопроса о финансовом обеспечении народнохозяйственного плана, установив в плановых заданиях максимальный уровень собственных ресурсов хозяйства и наиболее экономное и эффективное расходование средств. В единстве народнохозяйственного и бюджетного планирования заложены гарантии реальности бюджета и его успешного выполнения. Это одинаково относится и к расходной и к доходной части бюджета, между которыми имеется тесная органическая взаимосвязь, так как они опираются на одни и те же отраслевые планы.

Следует отметить, что работа финансовых органов не ограничивается финансовым планированием. Они активно включаются и в народнохозяйственное планирование. Этому требуются стоящие перед финансовыми органами задачи — вскрыть в хозяйстве резервы, повысить прибыль и рентабельность и провести строгий режим экономии. Все эти вопросы тесно связаны с расширением объёма и ассортимента производства, уменьшением брака, увеличением использования отходов, ускорением оборачиваемости средств, повышением производительности труда, правильным расходованием фондов заработной платы и, следовательно, в конечном счёте — со снижением себестоимости.

Поэтому на основе анализа бухгалтерской и оперативной отчётности и изучения хозяйства на месте финансовые органы разрабатывают предложения по всем указанным показателям и в процессе составления годовых и квартальных народнохозяйственных планов и бюджетов согласовывают их с плановыми органами, а в случае расхождений представляют вместе с бюджетом на рассмотрение совнаркомов или исполкомов.

Государственный бюджет СССР составляется на каждый хозяйственный год, применительно к которому утверждается народнохозяйственный план, ведётся отчётность, подводятся и проверяются итоги выполнения производственных планов.

Период, на который составляется бюджет (бюджетный период), и хозяйственный год неразрывно между собой связаны. Эта связь необходима на всех стадиях бюджетной работы — при составлении бюджета, его рассмотрении и исполнении. Работа по состав-

лению бюджета должна начинаться в срок, который обеспечивал бы максимальную точность финансовых планов как в отношении отправных данных об итогах исполнения бюджета за текущий год, так и в отношении расчётов доходов и расходов на предстоящий год. Для исполнения бюджета необходим такой бюджетный период, который давал бы возможность отраслям народного хозяйства полностью и своевременно выполнять свои финансовые обязательства перед государством и обеспечивал бы бесперебойное финансирование учреждений и предприятий. Наконец, прохождение бюджета в правительственных и законодательных органах требует, чтобы бюджетный год начинался в такое время, которое позволило бы им своевременно рассмотреть и утвердить бюджет.

В 1922 г., после перехода к восстановлению народного хозяйства, начало хозяйственного года, а следовательно, и бюджетного периода было установлено с 1 октября. Это решение было принято с целью охватить в одном хозяйственном году весь цикл сельскохозяйственного производства, которое в то время состояло в основном из индивидуальных, раздроблённых крестьянских хозяйств.

В дальнейшем огромный рост совхозов и колхозов, успехи, достигнутые в индустриализации страны и организационном укреплении социалистического сельскохозяйственного производства, резко усилили роль планового начала во всём народном хозяйстве. Возросшее значение нового капитального строительства в свою очередь потребовало, чтобы в плане хозяйственного года был охвачен весь строительный сезон, который оканчивается в ноябре—декабре. Срок 1 октября оказался неудобным и для правительственных и законодательных органов, поскольку составление и утверждение бюджета совпадало во времени с рядом ответственных хозяйственных кампаний (уборкой урожая, озимым севом, заготовкой топлива и пр.). Поэтому, начиная с 1931 г., хозяйственный год и бюджетный период были установлены не с 1 октября, а с 1 января по 31 декабря, т. е. стали совпадать с календарным годом¹.

Неотъемлемым свойством советского бюджета, как финансового плана, является баланс его доходов и расходов. Все элементы доходной и расходной части бюджета целиком базируются на показателях государственного народнохозяйственного плана. Основной же принцип построения последнего — применение балансового метода, т. е. системы материальных (по видам продукции и отраслям) и синтетических балансов (баланс народного дохода, баланс денежных доходов и расходов населения, сводный финансовый план), которые обеспечивают реальность всех элементов плана и связывают их в единое взаимно сбалансированное целое. Это

¹ С 1 октября 1930 г. по 1 января 1931 г. на так называемый особый квартал были составлены переходный трехмесячный народнохозяйственный план и бюджет (С. З. 1930 г. № 49, ст. 510).

содействует установлению правильных пропорций в распределении бюджетных средств между различными отраслями народного хозяйства и строительства и увязывает общий объём бюджетных доходов и расходов с синтетическими народнохозяйственными балансами. В то же время бюджетное планирование само по себе является реальным планированием и строится также на балансовом методе как в отношении бюджета в целом, так и в отношении отдельных отраслей хозяйства (отраслевые балансы доходов и расходов) и отдельных видов бюджетов.

Говоря о балансе бюджета, необходимо отметить, что государственный бюджет СССР составляется с определённым денежным резервом. Плановое хозяйство требует создания государственных материальных и финансовых резервов, обеспечивающих бесперебойное выполнение народнохозяйственного плана. Денежные резервы выделяются в бюджете с целью накопления свободной денежной наличности: 1) для маневрирования ресурсами в периоды временных (сезонных) кассовых разрывов при исполнении бюджета, обусловленных несовпадением сроков поступления доходов и расходования средств; 2) для обеспечения полного выполнения расходной части бюджета в случае недопоступления доходов и 3) для удовлетворения вновь возникших неотложных нужд и возмещения ущерба, причинённого стихийными бедствиями государственными учреждениям и предприятиям.

Реальность бюджета имеет огромное значение для всех отраслей народного хозяйства, так как служит основным условием выполнения мероприятий, намеченных народнохозяйственным планом. Реальность и устойчивость государственного бюджета СССР определяются его плановой природой, производительным характером расходов, социалистической базой доходов, а также тем, что он, как и все социалистические планы, является планом самих трудящихся. «Реальность нашей программы,—говорит товарищ Сталин,—это живые люди, это мы с вами, наша воля к труду, наша готовность работать по-новому, наша решимость выполнить план»¹.

Однако устойчивость плана может быть нарушена чисто внешними обстоятельствами, не зависящими от его составителей и исполнителей (например, неурожай в связи с неблагоприятными метеорологическими условиями, стихийные бедствия), если в плане не будут предусмотрены резервы. Такими резервами, гарантирующими безусловное выполнение расходного плана, являются, с одной стороны, резервные фонды СНК СССР и СНК союзных республик, а с другой — превышение доходов над расходами при утверждении бюджета.

Государственный бюджет СССР и каждый из входящих в него бюджетов строятся на тесно связанных между собой началах универсальности (полноты) и единства, непосредственно вытекающих из плановой природы советского бюджета и единства народнохозяйственного плана. Требование полноты бюджета означает, что

¹ И. Сталин, Вопросы ленинизма, изд.. 10-е, стр. 466.

он должен предусматривать все государственные доходы, находящиеся в ведении соответствующих органов государственной власти, и все производимые ими расходы из государственных средств. В условиях планового хозяйства наличие и расходование каких-либо государственных доходов вне бюджета недопустимо, представляет собой нарушение бюджетного законодательства и бюджетной дисциплины. Исключение допускается только по отношению к тем доходам, которые особыми постановлениями правительства отнесены к внебюджетным средствам, не входят в бюджет и расходуются по особым сметам, прилагаемым к бюджету.

Принцип единства бюджета заключается в том, что все государственные доходы и расходы Союза, каждой союзной и автономной республики и административной единицы объединяются в единый сбалансированный план, утверждаемый единым законодательным актом или одним решением совета.

Полнота и единство бюджета имеют огромное политическое значение: они дают законодательным органам, советам и всем трудящимся исчерпывающее представление о всех источниках государственных доходов и использовании средств, облегчают контроль со стороны как верховных советов и советов депутатов трудящихся, так и финансовых органов.

Единство и полнота бюджета вместе с тем обеспечивают объединение всех государственных финансовых ресурсов в единое финансовое хозяйство. При единстве бюджетного хозяйства всем государственным расходам соответствует вся совокупность государственных доходов, достигается возможность подчинить все части этого хозяйства одинаковому режиму и в плановом порядке распределять ресурсы для обеспечения балансирования и выполнения бюджета в целом.

В связи с этим следует также отметить, что одним из основных начал бюджетной организации в СССР является отсутствие закрепления отдельных видов бюджетных доходных источников для покрытия определённых расходов; поступления от всех бюджетных доходных источников обезличиваются и направляются в плановом порядке для финансирования всей совокупности расходов.

Исключения допускаются только в редких случаях по постановлениям правительства СССР: либо с целью обеспечить определённый минимум финансирования (например, закон от 17 октября 1937 г. о сохранении жилищного фонда и улучшении жилищного хозяйства в городах обратил все бюджетные доходы от торговых складских помещений на финансирование капитального ремонта жилых строений), либо при специальном целевом назначении самого источника дохода (например, отчисления в местные бюджеты от поступлений по государственному обязательному страхованию на меры предупреждения и борьбы со стихийными бедствиями).

С вопросом о полноте бюджета тесно связано понятие бюджета-брутто (валовой) и бюджета-нетто (чистый), обусловленное порядком проведения по бюджету доходов и расходов. Бюджет, в котором полностью показываются валовые суммы доходов и рас-

ходов всех отраслей хозяйства, а также оборотные и транзитные суммы, проходящие в равных размерах по доходам и расходам (отчисления и пособия из фондов регулирования, средства, передаваемые из республиканских бюджетов в местные, и т. п.), носит название бюджета-брутто. В бюджете-нетто исключены все оборотные суммы по доходам и расходам; в то же время он содержит лишь чистое сальдо доходов и расходов по отдельным источникам и мероприятиям, т. е. либо доходы за вычетом издержек на их взимание и администрирование, либо расходы, не покрываемые доходами учреждений и предприятий¹.

Наконец, бюджет может быть построен по смешанной системе, где наряду с валовыми доходами и расходами по одним отраслям проводится сальдо доходов и расходов по другим.

Для суждения о реальной величине бюджета в целом и отдельных доходов и расходов, а также при всяких сопоставлениях и изучении динамики бюджета исходят из бюджета-нетто, где сальдированы все обороты, не создающие реального увеличения доходов или расходов. Для анализа взаимоотношений бюджета с отраслями хозяйства, эффективности отдельных источников доходов и действительной стоимости мероприятий, а также для осуществления финансового контроля и планирования основное значение имеет бюджет-брутто, представляющий собой детальный перечень всех доходов и расходов без взаимных зачётов.

Бюджет СССР строится по смешанной системе: все доходы от налогов, сборов, государственных займов и имуществ показываются в валовых суммах; полностью проводятся и расходы на финансирование предприятий и учреждений, не состоящих на хозяйственном расчёте. В то же время в бюджет включаются не валовые суммы доходов и расходов хозяйственных предприятий и не общие суммы прибылей и покрываемых за их счёт вложений, а лишь конечные показатели взаимоотношений предприятий с бюджетом (отчисления от прибылей и финансирование из бюджета).

В период гражданской войны государственные хозяйственные предприятия полностью состояли на бюджете, по которому проводились и все их валовые доходы и расходы. После перехода к новой экономической политике они были переведены на хозяйственный расчёт. Последний предусматривает закрепление за предприятием определённых материальных и денежных ресурсов, необходимых для выполнения плана, предоставление права распоряжаться ресурсами и оперативную самостоятельность в выборе способов выполнения и перевыполнения плана. Перевод предприятий на хозрасчёт и самостоятельное маневрирование ресурсами исключают проведение их валовых доходов и расходов по бюджету. С бюджетом такие предприятия связаны лишь по линии передачи в него части своей прибыли, а также финансирования

¹ Условно называют бюджетом-нетто республиканские бюджеты, включающие доходы и расходы союзных республик за вычетом средств, передаваемых в местные бюджеты.

из бюджета при недостатке их собственных ресурсов для предусмотренного планом развития производства.

Эти взаимоотношения могут быть построены по двум системам: развёрнутой (брутто) и свёрнутой (нетто). При первой системе, установленной законом от 2 сентября 1930 г. о налоговой реформе, в бюджет должна была поступать вся прибыль хозрасчётного предприятия за вычетом предусмотренных законом специальных отчислений, причём по бюджету проводилась и вся сумма финансирования этих предприятий. Однако задачи стимулирования максимальной заинтересованности хозорганов в борьбе за социалистическую рентабельность, за выполнение количественных и качественных показателей плана и за наиболее экономное и эффективное использование ресурсов потребовали установления прямой зависимости между выполнением предприятием плановых заданий и его финансовым состоянием. Поэтому с 1931 г. были установлены свёрнутые взаимоотношения хозрасчётных предприятий с бюджетом, т. е. прибыль хозорганов оставляется за ними и обращается непосредственно на покрытие плановых вложений в эти предприятия; только излишек прибыли сверх этих вложений поступает в бюджет. Финансирование этих предприятий производится по бюджету только в случаях, если их прибыль оказывается меньше плановых вложений (этот принцип не нарушается минимальными — 10-процентными отчислениями от прибылей в бюджет, имеющими контрольное значение).

Составление государственного бюджета СССР и всех объединяемых в нём бюджетов представляет собой сложный процесс, проходящий следующие основные стадии:

- 1) составление и сообщение наркоматам, отделам исполкомов и нижестоящим финорганам указаний по составлению бюджета;
- 2) разработка исходной базы для составления бюджета;
- 3) сообщение наркоматами и отделами исполкомов указаний подведомственным учреждениям и предприятиям о составлении смет и балансов доходов и расходов;
- 4) составление учреждениями и предприятиями смет и балансов доходов и расходов;
- 5) рассмотрение смет и балансов доходов и расходов наркоматами и отделами исполкомов и объединение их в отраслевые сметы и балансы доходов и расходов;
- 6) рассмотрение отраслевых смет и балансов доходов и расходов финорганами;
- 7) составление финорганами проекта соответствующего бюджета;
- 8) составление финорганами проектов нижестоящих бюджетов и проекта государственного бюджета СССР, государственных бюджетов союзных и автономных республик и бюджетов края, области, района и города;
- 9) рассмотрение проектов бюджетов совнаркомками союзных и автономных республик и исполкомами;

10) согласование проектов бюджетов с вышестоящим финорганом;

11) рассмотрение проекта государственного бюджета СССР в СНК СССР и разрешение разногласий НКФ СССР с наркоматами и СНК союзных республик;

12) утверждение государственного бюджета СССР;

13) уточнение проектов государственных бюджетов союзных и автономных республик и местных бюджетов, рассмотрение их СНК республик и исполкомами, разрешение разногласий финорганов с наркоматами и отделами исполкомов;

14) утверждение государственных бюджетов союзных и автономных республик и местных бюджетов;

15) утверждение смет и балансов доходов и расходов наркоматами и отделами исполкомов.

Сложность процесса составления бюджета, участие в нём всех наркоматов и отделов исполкомов, учреждений, предприятий, общественных организаций и всех отделов финорганов, а также необходимость закончить всю работу в определённый срок — все это требует особого организационного плана составления бюджета, предварительно разработанного финорганами. Этот план предусматривает сроки и последовательность выполнения всех работ, участие в них различных органов и общественных организаций, обязанности отделов финорганов и т. д.

Наличие организационного плана способствует своевременному составлению бюджета и тщательному изучению всех связанных с ним вопросов.

§ 2. Подготовительная работа к составлению бюджетов

Народнохозяйственный план и бюджет составляются под непосредственным руководством партии и правительства. ЦК партии и СНК СССР дают директивы к составлению народнохозяйственного плана, обеспечивающие осуществление в плане генеральной линии партии.

Товарищ Сталин указывает, что «...при выработке плана работы тех или иных органов власти по линии ли промышленности и сельского хозяйства, или по линии торговли и культурного строительства партия даёт общие руководящие указания, определяющие характер и направление работы этих органов за время действия этих планов»¹.

Так как «...нельзя работать, не имея плана, рассчитанного на длительный период и на серьёзный успех»², то годовые планы строятся на основе утверждаемых партией и верховной властью СССР перспективных планов развития народного хозяйства СССР.

Партия и правительство, руководствуясь перспективным планом, с учётом конкретных условий каждого года, определяют в

¹ И. Сталин, Вопросы ленинизма, изд. 10-е, стр. 174—175.

² В. И. Ленин, Собр. соч., т. XXVI, стр. 43.

директивах к составлению народнохозяйственного плана основные хозяйственные и политические задачи на предстоящий год, указывают пути их решения, намечают основные линии и темпы развития отдельных отраслей народного хозяйства, устанавливают важнейшие лимиты (объём капитальных вложений, задания по снижению себестоимости, росту производительности труда, объёму продукции и пр.) и, таким образом, определяют все общие контуры плана. В директивах даются обязательные указания о направлении развития хозяйства, а в лимитах устанавливаются в численном выражении масштабы развития. Тем самым директивы и лимиты обеспечивают единство плановой работы и целевой установки и оказывают решающее организационное влияние на всю работу, связанную с составлением плана.

Исходя из этих директив и лимитов, плановые органы приступают к составлению народнохозяйственного плана. Руководствуясь ими же, НКФ СССР одновременно сообщает союзным ведомствам указания о составлении смет и финансовых планов по союзному хозяйству, а наркомфинам союзных республик — о составлении республиканских и местных бюджетов (с учётом особенностей каждой республики).

Указания НКФ СССР касаются не только организационных вопросов (сроков и порядка составления бюджета), но и предполагаемого общего роста, основных направлений в использовании прироста средств и конкретных мероприятий по отдельным видам доходов и отраслям хозяйства, которые должны быть осуществлены с целью устранения недочётов, выявленных при составлении и исполнении бюджета в текущем году.

Наркомфины союзных республик в свою очередь сообщают эти указания республиканским наркоматам, а также финорганам краёв (областей) и АССР, внося в них необходимую детализацию и дополнения, вытекающие из местных условий. Аналогично поступают республиканские (в АССР), краевые и областные финорганы по отношению к республиканским наркоматам, краевым (областным) отделам, а также районным и городским финорганам, а последние — по отношению к отделам райисполкомов и горсоветов и сельским советам.

Директивы к составлению народнохозяйственного плана и бюджета служат основой для творческой работы широких масс с целью обеспечить выполнение народнохозяйственного плана необходимыми финансовыми ресурсами, найти возможности осуществить его задания с наименьшими затратами, выявить новые неучтённые источники доходов. Развитие инициативы местных органов и трудящихся в бюджетном планировании имеет крупнейшее значение для наиболее полного выявления и учёта огромных резервов в социалистическом хозяйстве.

Разработке народнохозяйственного плана и бюджета предшествует ответственная работа по определению исходной базы для планирования, которое всдётся не от плана к плану, а от фактического выполнения плана к новому плану. Поэтому отправной

базой для планирования служат итоги выполнения планов в текущем году, их оценка и выявление производственных и финансовых ресурсов каждой отрасли хозяйства. Опыт текущего года и достигнутый уровень развития имеют огромное значение для расчётов по хозяйственному и финансовому плану на будущий год.

Анализ итогов выполнения планов текущего года имеет своей первоочередной задачей определить результат достижений, наметить пути их закрепления и дальнейшего развития, выявить все недочёты и разработать мероприятия для их устранения, вскрыть имеющиеся резервы. При анализе устанавливается выполнение производственных программ, заданий по себестоимости и рентабельности, состояние оборотных средств, учитывается опыт передовых предприятий для его распространения на другие предприятия и отрасли хозяйства, точное состояние сети учреждений и обслуживаемых ими контингентов, а также качественный уровень удовлетворения нужд трудящихся культурно-бытовыми учреждениями и фактические нормы расходов.

В соответствии с этим исходной базой для бюджетного планирования являются итоги финансово-экономического анализа отчётных данных об исполнении бюджета текущего года и показатели ожидаемого исполнения бюджета до конца года. Тщательный анализ отчётных данных за текущий год — неперенное условие правильного составления бюджета на планируемый год.

Изолированный подход к составлению и исполнению бюджета, игнорирование материалов об исполнении бюджета и отсутствие реальной оценки ожидаемого исполнения за год неизбежно приводят к канцелярско-бюрократическим методам составления бюджета. Это влечёт за собой либо расточительство государственных средств, либо ущемление действительных потребностей отраслей хозяйства, предприятий и учреждений.

Поэтому к началу составления бюджетов все финорганы обязаны обеспечить тщательную оценку исполнения бюджета и ожидаемых его результатов за год. К этому времени они располагают отчётными данными о бюджетах, исполняемых ими непосредственно, за 8—9 месяцев, а нижестоящих — за полгода. Анализ отчётных данных и определение ожидаемого исполнения за год производятся на основе материалов о реализации производственных и финансовых планов, имеющихся у финорганов, ведомств и плановых комиссий, а также на основе планов исполнения бюджета до конца года и материалов контрольно-ревизионных органов Наркомфина СССР. Схема показателей при составлении ожидаемого исполнения по всем доходам и расходам обычно следующая: назначения на год, фактическое исполнение за 9 месяцев, план на IV квартал, ожидаемое исполнение за год, процент исполнения. По мере поступления дальнейшей отчётности расчёт ожидаемого исполнения уточняется.

При анализе исчерпывающим образом выясняются причины всех отклонений от бюджетных назначений, изучаются и проверяются в соответствии с утверждённым бюджетом количественные и каче-

ственные показатели, выявляются состояние и ход развёртывания финансируемой бюджетом сети учреждений и выполнение мероприятий, фактический объём контингентов, обслуживаемых учреждениями, осуществление установленных норм капитальных вложений, внелимитных затрат и т. д.

При исчислении ожидаемого исполнения бюджета по сезонным доходам и расходам, помимо учёта конкретных условий в данном году, используются данные о поквартальном исполнении бюджета за прошлый год (удельный вес квартальных планов исполнения бюджетов в годовых бюджетах). При анализе исполнения бюджета особо учитывается влияние чисто внешних факторов: территориальных изменений данной административной единицы в течение года, передачи финансирования отдельных учреждений или мероприятий из одного звена бюджетной системы в другое, увеличения или уменьшения расходов на содержание действующих учреждений в связи с постановлениями правительства (изменение ставок заработной платы и т. п.).

Кроме ожидаемого исполнения бюджета за год, составляется расчёт объёма бюджета, сети и контингентов, переходящих на следующий год. Эта дополнительная разработка производится прежде всего с целью привести показатели бюджетов двух смежных лет в сопоставимый вид. Если та или иная группа учреждений или мероприятий была передана в течение года из одного бюджета в другой или вновь возникла среди года, то очевидно, что при исполнении бюджетов расходы по этим учреждениям и мероприятиям выразятся в бюджетах не в полной годовой сумме, а лишь частично. При сопоставлении расходов за истекший год с проектом на планируемый год, куда войдёт вся годовая сумма расходов вновь переданных или организованных учреждений, получится совершенно искажённое представление о динамике бюджета. Поэтому для определения размера бюджета, переходящего на будущий год, указанные расходы пересчитывают до полных годовых сумм, и наоборот, расходы, которые отпадут на будущий год (например, единовременные, передаваемые на другие бюджеты), исключаются из переходящего объёма. Тем самым не только достигается полная сопоставимость бюджетов, но и выясняется, с одной стороны, размер чисто автоматического увеличения расходов в будущем году (пересчёт на год расходов, отражённых в бюджете текущего года лишь частично), а с другой — размер высвобождения бюджетных ресурсов в связи с тем, что отпали отдельные расходы. Чтобы правильно выявить динамику бюджета, все сопоставления делаются без учёта капитальных вложений, лимиты которых устанавливаются на каждый год и колеблются по отраслям хозяйства и бюджетам.

Анализ исполнения бюджета и расчёт ожидаемого исполнения бюджета за год не являются чисто арифметической задачей, к чему они нередко сводятся на практике. Успешное выполнение этой работы, действительное выявление факторов, влияющих на размер доходов и расходов, вскрытие резервов в хозяйстве, раз-

работка мероприятий для полного использования всех доходных источников и изыскания новых, для наиболее рационального расходования бюджетных средств — всё это немисливо без глубокого знания экономики района и отраслей хозяйства.

Это положение требует высокого уровня экономической работы финорганов, систематической изо дня в день их работы по усилению вооружённости экономическими материалами, твёрдой отчётной дисциплины наркоматов, отделов исполкомов и нижестоящих финорганов, тщательного анализа промежуточной отчётности и балансов (квартальных, месячных) и проверки фактического состояния хозяйства непосредственно на предприятиях и в учреждениях.

Глава двадцатая

СОСТАВЛЕНИЕ БЮДЖЕТОВ

§ 1. Составление и рассмотрение смет и балансов доходов и расходов

Вслед за сообщением указаний о составлении бюджетов и разработкой исходной базы финансовые органы приступают к непосредственному составлению бюджетов.

Расходы и доходы включаются в бюджет только в том случае, если они и формально и по существу достаточно обоснованы необходимыми расчётами. Как правило, бюджетные ассигнования в СССР имеют абсолютное значение, т. е. являются предельным размером расходов. Это обусловлено плановым характером социалистического бюджета, где все ассигнования базируются на точных плановых расчётах. Только в случаях, когда расходы функционально связаны с исполнением доходов (например, средства, передаваемые из республиканских бюджетов в местные в виде отчислений от государственных налогов и доходов, пособия из фондов регулирования, расходы за счёт целевых доходов), бюджетные ассигнования имеют приближённое значение, лишь примерно исчисляются и могут быть выполнены в большей или меньшей сумме в зависимости от поступления соответствующих доходов. Обоснования доходов и расходов и связанные с этим расчёты производятся в сметах учреждений и балансах доходов и расходов хозяйственных организаций.

Сроки и порядок представления в финорганы сводных смет и балансов доходов и расходов ведомств устанавливаются для соответствующего бюджета СНК СССР, СНК союзных и автономных республик и исполнительными комитетами. В пределах этих сроков наркоматы и отделы исполкомов устанавливают сроки и порядок представления индивидуальных смет и финансовых планов учреждений и предприятий. Одновременно наркоматы и отделы исполкомов, руководствуясь указаниями о составлении бюджета, полученными от финансовых и своих вышестоящих органов, и данными плановых комиссий, сообщают подведомственным учреждениям и предприятиям указания: о количественных и качественных показателях производственных планов на предстоящий год; о штатах и ставках заработной платы; о нормах расходов; об ассигно-

ваниях на капитальные работы и о конкретных мерах, которые должны быть приняты для устранения недочётов в финансовом хозяйстве.

Проекты смет и балансов доходов и расходов составляются непосредственно каждым учреждением и предприятием в соответствии с инструкциями наркоматов и отделов исполкомов. Самостоятельность в составлении смет и балансов доходов и расходов и выявление действительной потребности в расходах на предстоящий год обеспечиваются тем, что наркоматы и отделы исполкомов в своих директивах по составлению смет и балансов доходов и расходов устанавливают лишь основные показатели производственных планов и дают только общие указания о динамике операционных и хозяйственных расходов, без контрольных цифр как в целом, так и для отдельных видов расходов. Твёрдые лимиты касаются лишь штатов, ставок и фондов заработной платы, капитальных вложений и утверждённых правительством обязательных норм расходов. Остальные нормы имеют только ориентировочное значение и применяются с учётом индивидуальных особенностей в работе каждого учреждения.

При составлении смет и балансов доходов и расходов учреждения и предприятия руководствуются: 1) действующим законодательством, директивами партии, правительства и советов; 2) производственными показателями, установленными на предстоящий год; 3) утверждёнными штатами, ставками заработной платы и другими обязательными нормами расходов; 4) существующими государственными ценами и тарифами; 5) указаниями контрольно-ревизионных органов при ревизии учреждения; 6) результатами исполнения смет и балансов доходов и расходов за текущий год и предположениями о поправках, безусловно необходимых для бесперебойной работы учреждения или предприятия.

Проекты смет и балансов доходов и расходов после одобрения руководителем учреждения или предприятия представляются в соответствующий наркомат или отдел исполкома, а учреждениями, состоящими на сельских или поселковых бюджетах, — непосредственно сельскому или поселковому совету¹.

Сметы на мероприятия, осуществляемые самим наркоматом или отделом исполкома, а также сметы вновь открываемых учреждений составляются наркоматами и отделами.

Наркомат или отдел исполкома рассматривает представленные сметы и балансы доходов и расходов обязательно в присутствии руководителей заинтересованных учреждений и предприятий, проверяя выполнение всех данных им указаний о производственном плане и составлении смет и балансов доходов и расходов, законность и целесообразность всех расходов, их обоснование и расчёты.

¹ Сметы и балансы доходов и расходов составляются в трёх экземплярах: один из них после утверждения сметы возвращается учреждению, второй остаётся в наркомате или отделе исполкома и третий передаётся финоргану.

После одобрения наркоматом или отделом исполкома смета каждого учреждения в исчисленных наркоматом или отделом суммах включается в сводную смету всех подведомственных учреждений, представляемую наркоматом или отделом в соответствующий финорган со сводной объяснительной запиской. Каждый наркомат или отдел исполкома представляет в финорган особо смету расходов на его содержание, смету расходов на осуществляемые им самим централизованные мероприятия, сводную смету подведомственных учреждений и сводный баланс доходов и расходов, объединяющий балансы всех подведомственных предприятий.

Рассмотрение этих документов является важнейшей частью всей работы финорганов в области составления бюджета. При анализе смет и балансов доходов и расходов финорганы прежде всего контролируют соблюдение действующего законодательства, выполнение директив партии и правительства и показателей народнохозяйственного плана; одновременно они детально проверяют и уточняют все расчёты ведомств с целью устранить преуменьшение доходов и преувеличение расходов и добиться максимального режима экономии в расходах, максимальной эффективности затрат, наибольшего использования резервов и повышения рентабельности.

При недостаточной обоснованности расходов финорганы имеют право не включать их в проект бюджета или уменьшать намеченные ведомствами суммы. В случае возражений со стороны ведомства разногласия разрешаются при рассмотрении бюджета в СНК СССР, СНК союзных и автономных республик и исполкомах советов.

Рассмотрение смет и балансов доходов и расходов теснейшим образом сочетается с итогами ревизионной работы контрольно-ревизионных органов Наркомфина СССР. Одним из важнейших материалов, используемых во время проверки смет и балансов доходов и расходов, служат данные об их фактическом исполнении в текущем году, а также ревизионные акты и указания ревизоров о недостатках в деятельности учреждения. Это тем более необходимо, что некоторые ведомства, игнорируя исполнение смет и балансов доходов и расходов в текущем году, иногда представляют поверхностные и преувеличенные заявки, не обоснованные точными расчётами.

Во всём процессе рассмотрения смет и балансов доходов и расходов огромное значение имеет тщательность в работе. Неряшливое составление сметных материалов и расчётов может создать удобную лазейку для хищения государственных средств и нарушения бюджетной дисциплины. Весь процесс рассмотрения смет и балансов доходов и расходов тщательно документируется: в особых протоколах отмечается, кем, когда и на каком основании внесены изменения в сметы и балансы доходов и расходов, представленные наркоматами и отделами исполкомов. Это весьма важно для последующего рассмотрения проекта бюджета в дальнейших

инстанциях и в качестве предупредительной меры против поверхностного подхода к делу.

§ 2. Составление, рассмотрение и утверждение бюджетов

Отраслевые сметы объединяются финорганами с соответствующими элементами балансов доходов и расходов (отчисления от прибылей, финансирование из бюджета) и собственными расчётами финорганов по администрируемым ими доходам и расходам (налоги, госзаймы, погашение займов и пр.) в свод доходов и свод расходов бюджета по развёрнутой бюджетной классификации. Эти своды при их сбалансировании составляют проект бюджета. Баланс бюджета — обязательный, неотъемлемый элемент планового построения бюджета. Он достигается тщательным учётом всех бюджетных доходов с одновременным пересмотром других источников покрытия расходов (прежде всего собственных прибылей отраслей хозяйства) путём активного выявления в хозяйстве резервов, тщательной проверки соблюдения режима экономии и исключения из бюджета всех внеплановых расходов, особенно не являющихся неотложными.

В таком порядке составляются проекты бюджетов союзного, республиканских и каждого совета депутатов трудящихся. Но все бюджеты СССР последовательно объединяются в бюджеты районов, областей (краёв), государственные бюджеты республик и государственный бюджет СССР. Поэтому каждый финансовый орган должен, кроме составленного им проекта соответствующего бюджета, иметь и проекты нижестоящих бюджетов,

Наркомфин СССР составляет проект государственного бюджета СССР на основе проекта союзного бюджета, разработанного им по сметам и балансам доходов и расходов союзных ведомств, а также на основе представленных ему проектов государственных бюджетов союзных республик, одобренных СНК республик. В составе проектов государственных бюджетов союзных республик проекты республиканских бюджетов разрабатываются НКФ союзных республик по сметам и балансам доходов и расходов республиканских ведомств, проекты же сводов местных бюджетов республик составляются непосредственно НКФ республик, исходя из отчётных данных об исполнении этих бюджетов за текущий год и показателей народнохозяйственного плана на предстоящий год. Получение с мест проектов местных бюджетов, составленных по сметам и балансам доходов и расходов, потребовало бы очень значительного времени, да и на стадии планирования общего объёма и структуры местных бюджетов в целом по республике не вызывается необходимостью.

Все элементы проектов государственных бюджетов союзных республик, до их включения в проект государственного бюджета СССР, детально рассматриваются НКФ СССР. При этом НКФ СССР проверяет, внося в случае необходимости в проекты соответствующие изменения:

1) выполнение в проектах бюджетов всех показателей народно-хозяйственного плана, директив партии и правительства и соблюдение законодательства; 2) обоснованность всех бюджетных расчётов по расходам, устраняя завышенные и нереальные заявки; 3) проведение в расходах твёрдого режима экономии; 4) все расчёты по доходам, не допуская преуменьшения собственных закреплённых доходов и выявляя резервы в подведомственном республикам хозяйстве; 5) увязку проекта бюджета с исходной базой и с итогами исполнения бюджета и производственных планов за текущий год; 6) выполнение указаний контрольно-ревизионных органов НКФ СССР по ревизиям соответствующих бюджетов.

В проект государственного бюджета СССР государственные бюджеты союзных республик вносятся в исчисления, принятых НКФ СССР; все разногласия СНК союзных республик с НКФ СССР разрешаются СНК СССР при рассмотрении проекта государственного бюджета СССР.

В пределах согласованных с НКФ СССР проектов государственных бюджетов союзных республик НКФ республик рассматривают проекты бюджетов АССР, краёв и областей, представленные с мест по одобрении их СНК АССР, областными и краевыми исполкомами. Проекты бюджетов АССР, краёв и областей строятся НКФ АССР и финорганами: по республиканским бюджетам АССР, краевым и областным бюджетам на основе смет и балансов доходов и расходов наркоматов и отделов, а по бюджетам районов и городов — на основе проектов этих бюджетов, представленных исполкомами районных и городских советов.

Наркомфины союзных республик рассматривают проекты бюджетов АССР, краёв и областей в том же порядке и направлении, как и НКФ СССР проекты государственных бюджетов союзных республик, внося в эти проекты в случае необходимости соответствующие изменения. Разногласия СНК АССР, краевых и областных исполкомов с НКФ республик разрешаются при рассмотрении проекта государственного бюджета союзной республики в СНК республики.

В аналогичном порядке областные (краевые) финансовые отделы и НКФ АССР рассматривают в пределах согласованных с НКФ союзных республик проектов бюджетов АССР, краёв и областей — проекты бюджетов районов и городов.

Составленный НКФ СССР проект государственного бюджета СССР вносится на рассмотрение СНК СССР. Проект государственного бюджета СССР в доходной части объединяет все доходы по отдельным источникам союзного бюджета и республиканских бюджетов союзных республик и общую сумму доходов бюджетов АССР и местных бюджетов по местным источникам поступления. В свод расходов государственного бюджета СССР входят все расходы по отраслям хозяйства союзного и республиканского значения и общая сумма расходов бюджетов АССР и местных бюджетов с выделением ассигнований по этим бюджетам на просвещение и управление.

Вместе с проектом государственного бюджета СССР в СНК СССР представляются: 1) проект союзного бюджета, составленный по доходам — по отдельным источникам и по расходам — по ведомствам; 2) государственные бюджеты союзных республик с указанием доходов по источникам и расходов по отраслям хозяйства; 3) балансы доходов и расходов по союзным ведомствам; 4) объяснительная записка к бюджету.

Назначение объяснительной записки — вскрыть политико-экономическое содержание бюджета, показать, как обеспечено выполнение директив партии и правительства и народнохозяйственного плана, дать экономические обоснования расходов и доходов, выявить динамику намеченного развития бюджета и всех отраслей хозяйства по сравнению с предшествующим годом.

При характеристике расходной части бюджета делается анализ её структуры и динамики по группам расходов (финансирование народного хозяйства, социально-культурных мероприятий, управления и др.), по отраслям хозяйства, видам расходов (статьям) с распределением важнейших из них по ведомствам (капитальные вложения, оборотные средства и пр.) и источникам покрытия. Для выяснения изменений в качестве обслуживания трудящихся укрупнённые измерители и нормы расходов по проекту бюджета сопоставляются с соответствующими данными исполнения бюджета в текущем году и принятыми при согласовании проекта бюджета с вышестоящими финорганами.

При характеристике доходной части производится анализ её структуры, динамики групп и отдельных видов доходов и рентабельности различных отраслей хозяйства. Во всех случаях бюджетные данные сопровождаются производственными показателями (ввод новых объектов в эксплуатацию, рост продукции, снижение себестоимости, сеть учреждений и обслуживаемые ими контингенты и пр.).

СНК СССР детально рассматривает проект государственного бюджета СССР по докладу НКФ СССР и заключению Госплана СССР и одновременно разрешает все разногласия союзных ведомств и СНК союзных республик с Наркомфином СССР, возникающие при рассмотрении смет, финансовых планов и бюджетов союзных республик.

Одобрённые СНК СССР проекты государственного бюджета СССР, союзного бюджета и государственных бюджетов союзных республик представляются им на утверждение Верховного Совета СССР.

Для предварительной тщательной подготовки проекта закона о бюджете до обсуждения его Верховным Советом СССР палатами Верховного Совета — Советом Союза и Советом Национальностей — избраны постоянные бюджетные комиссии (каждая в составе 13 человек). Бюджетные комиссии проверяют политическое и хозяйственное содержание бюджета и все его расходы и доходы, помогая Верховному Совету полновластно распоряжаться финансовыми ресурсами государства.

Верховный Совет СССР заслушивает доклад СНК СССР о государственном бюджете СССР на объединённом заседании палат, причём докладчиком СНК СССР выступает нарком финансов СССР. Обсуждение бюджета ведётся Верховным Советом СССР на отдельных заседаниях Совета Союза и Совета Национальностей и открывается содокладами бюджетных комиссий. Доходная часть государственного бюджета СССР утверждается Верховным Советом СССР по отдельным источникам, а расходная — по отраслям хозяйства. Доходы союзного бюджета утверждаются по отдельным источникам, а расходы — по ведомствам. После принятия государственного бюджета СССР Верховный Совет СССР утверждает закон о государственном бюджете на соответствующий год. Закон содержит общие итоги доходов и расходов государственного бюджета в целом и союзного бюджета, а также государственных бюджетов союзных республик по каждой союзной республике, с выделением доходов и расходов республиканского и местных бюджетов. Закон о государственном бюджете СССР устанавливает далее в целях бездефицитного сбалансирования государственных бюджетов союзных республик проценты отчислений в республиканские и местные бюджеты каждой союзной республики от регулирующих общесоюзных государственных налогов и доходов.

Вместе с тем законом о государственном бюджете СССР утверждаются по каждой союзной республике общие суммы средств, подлежащих передаче из республиканских бюджетов союзных республик в бюджеты АССР и местных советов с целью их сбалансирования. Распределение этих сумм по отдельным регулирующим источникам доходов предоставляется компетенции самих союзных республик.

После утверждения государственного бюджета СССР Верховным Советом СССР наркомфины союзных республик вносят в проекты государственных бюджетов союзных республик, республиканских бюджетов и сводов местных бюджетов вытекающие из закона о государственном бюджете СССР уточнения и представляют уточнённые проекты бюджетов в СНК союзных республик. Доходная часть государственных бюджетов союзных республик составляется по источникам доходов, расходная — по отраслям хозяйства, социально-культурного строительства и управления, а республиканские бюджеты — соответственно по источникам и ведомствам. Проекты государственных бюджетов союзных республик сопровождаются такими же приложениями, как и государственный бюджет СССР (по бюджетам АССР и местных советов прилагается свод бюджетов каждого края, области, АССР и общий свод местных бюджетов). СНК союзных республик рассматривают проекты государственных бюджетов республик в том же порядке, как и СНК СССР, т. е. по докладу НКФ союзных республик, с заключением госпланов республик и одновременным разрешением разногласий с ведомствами, АССР, краями и областями.

Принятые СНК союзной республики проекты её государствен-

ного бюджета, республиканского бюджета и свода бюджетов по каждой АССР, краю и области представляются на утверждение Верховного Совета республики.

Согласно конституциям союзных республик верховные советы избирают для предварительного рассмотрения проекта бюджета постоянные бюджетные комиссии. Государственный и республиканский бюджеты союзной республики обсуждаются Верховным Советом по докладу СНК и содокладу бюджетной комиссии, которая представляет своё заключение.

Верховный Совет союзной республики утверждает доходную часть государственного бюджета по каждому отдельному источнику, расходную — по отраслям хозяйства; республиканский бюджет — соответственно по источникам и ведомствам. После принятия государственного бюджета республики Верховный Совет союзной республики утверждает закон о государственном бюджете на соответствующий год, который содержит общие итоги доходов и расходов государственного и республиканских бюджетов, а также общие итоги доходов и расходов бюджета каждого края, области и АССР. Этим же законом утверждаются также суммы средств, передаваемых из республиканского бюджета в бюджет каждой АССР, края и области для их сбалансирования. Вместе с тем закон о государственном бюджете союзной республики устанавливает проценты отчислений в бюджеты АССР, краёв и областей от государственных доходов и налогов.

Передаваемые в бюджеты АССР, краёв и областей суммы и проценты отчислений от государственных налогов и доходов устанавливаются на основе плана финансирования этих бюджетов, составленного НКФ и принятого СНК союзной республики. В плане финансирования по каждой АССР, краю и области сопоставляется общий размер расходов с суммой собственных закреплённых доходов, определяются необходимые для сбалансирования всех бюджетов средства, которые распределяются по отдельным регулирующим источникам, с установлением процента отчислений по каждому из них. Схема плана финансирования такова:

Наименование административных единиц	Сумма расходов бюджета	Закреп- лённые доходы	Регулирующие доходы						
			в с е г о	В т о м ч и с л е					
				отчисления		отчисления		фонд регули- рования	
				от _____	_____	от _____	_____		
				сумма	%	сумма	%	посо- бия	изъ- ятия

Утверждённые верховными советами союзных республик государственные бюджеты представляются НКФ республики Наркомфину СССР.

В аналогичном порядке утверждаются государственные и республиканские бюджеты автономных республик.

Что касается местных бюджетов, то после утверждения государственных бюджетов республик, общих объёмов местных бюджетов каждого края и области и суммы средств, передаваемых последним из республиканского бюджета, краевые и областные финорганы уточняют проекты бюджетов краёв и областей в целом и в районном разрезе и составляют планы их финансирования. Краевые и областные финорганы вносят на рассмотрение край(обл)-исполкомов проекты бюджетов краёв и областей в целом, краевых и областных бюджетов и бюджетов всех районов с приложением объяснительной записки, планов финансирования нижестоящих бюджетов, показателей сети, контингентов, норм, штатов и фондов заработной платы каждого ведомства, района и города (областного значения), а по краевым и областным бюджетам — также балансов доходов и расходов.

Край(обл)исполкомы рассматривают проекты бюджетов по докладу заведующего финансовым отделом и содокладу плановой комиссии и одновременно разрешают все разногласия финорганов с отделами край(обл)исполкома и исполкомами нижестоящих советов.

После одобрения край(обл)исполкомом проект бюджета края (области) поступает на рассмотрение бюджетной комиссии краевого (областного) совета и на утверждение совета. Краевой (областной) совет рассматривает проект бюджета по докладу исполкома и содокладу бюджетной комиссии.

Краевой (областной) совет утверждает:

1) бюджет края (области) — доходы по источникам, расходы — по отраслям хозяйства;

2) краевой (областной) бюджет — соответственно по источникам и ведомствам;

3) бюджеты районов и городов (краевого, областного значения) — в виде общих итогов доходов и расходов.

Вместе с тем краевой (областной) совет утверждает план финансирования бюджетов районов и городов (краевого, областного значения), т. е. абсолютные суммы и проценты отчислений от государственных налогов и доходов, передаваемых для сбалансирования этих бюджетов.

В аналогичном порядке рассматриваются и утверждаются районными и городскими исполкомами и советами проекты бюджетов районов и городов, а также районных и городских бюджетов.

Сельские бюджеты утверждаются в особом порядке, установленном союзным законом от 3 августа 1935 г. о мерах улучшения финансовой работы сельских советов¹. Чтобы утвердить их своевременно (до 1 января), СНК союзных республик за 3—4 месяца до начала бюджетного года утверждают особо директивы по составлению сельских бюджетов, устанавливающие основные линии и ориентировочный уровень развития отраслей хозяйства, финансируемых сельскими бюджетами; директивы доводятся последова-

¹ С. З. С. 1935 г. № 42, ст. 358.

тельно до сельских советов и конкретизируются применительно к местным условиям. Районные исполкомы, утверждая директивы по составлению бюджетов сельских советов, устанавливают планы их финансирования (с учётом планового объёма бюджетов и закреплённых за сельскими советами собственных доходов).

На основе директив и планов финансирования сельские советы самостоятельно составляют проекты бюджетов, которые после рассмотрения исполкомами, бюджетными комиссиями сельсоветов и самими советами представляются районному исполкому. Последний рассматривает и утверждает до 1 января каждый бюджет по докладу председателя сельсовета и заключению заведующего райфо.

Утверждённые краевым и областным исполкомом своды бюджетов края и области со всеми приложениями представляются НКФ союзной республики, объединяются им в своды местных бюджетов республики и представляются НКФ СССР. Об обнаруженных при этом отступлениях от законодательства, директив и народнохозяйственного плана или нарушениях финансовой дисциплины наркомфины союзных республик докладывают совнархомам, которые обязывают исполкомы внести в их бюджеты соответствующие исправления.

Каждый бюджет после утверждения в установленном порядке публикуется для всеобщего сведения.

§ 3. Утверждение индивидуальных смет и балансов доходов и расходов предприятий

Бюджетные назначения по отдельным доходам служат прямым заданием органам, администрирующим доходные источники, — обеспечить на основе действующего законодательства установленные бюджетом поступления. Использование бюджетных ассигнований по прямому назначению для осуществления установленных народнохозяйственным планом мероприятий является обязанностью соответствующих органов (при соблюдении максимальной бережливости). Направление этих ассигнований на расходы, не предусмотренные бюджетом, или превышение расходов над суммами, утверждёнными по бюджету, означает явное нарушение плановой и финансовой дисциплины.

Чтобы организовать борьбу всех учреждений, предприятий и трудящихся за выполнение и перевыполнение плана бюджетных доходов, а также за полное и своевременное осуществление намеченных бюджетом мероприятий при наиболее эффективном использовании бюджетных средств, все утверждённые бюджетные задания должны быть доведены до непосредственных исполнителей — низовых органов, администрирующих и взимающих доходы и расходующих средства.

Поэтому после утверждения бюджета на его основе уточняются и утверждаются, как твёрдые планы доходов и финансирования, годовые индивидуальные сметы всех учреждений и балансы доходов и расходов предприятий.

Сметы учреждений и балансы доходов и расходов предприятий, финансируемых союзным и республиканскими бюджетами, утверждаются народными комиссарами или по их поручению начальниками управлений наркоматов, а финансируемых местными бюджетами, как правило, — заведующими отделами исполкомов. Сметы наиболее крупных учреждений, состоящих на местном бюджете, исполкомы по устанавливаемому ими списку могут утверждать непосредственно. Во всех случаях смета учреждения утверждается обязательно в присутствии его руководителя.

В целях укрепления стабильности смет, согласно законодательству РСФСР, изменения ассигнований по утверждённым сметам учреждений, состоящих на республиканском бюджете, могут производиться народными комиссарами только после согласования с Наркомфином, а по сметам учреждений, финансируемых бюджетами АССР и местными бюджетами, — СНК АССР и исполкомами по представлению наркомата или отдела. О каждом изменении самостоятельной сметы наркомат или отдел немедленно сообщает учреждению.

Учреждения финансируются только в соответствии с утверждённой сметой и в меру фактического выполнения производственного плана¹.

§ 4. Привлечение общественности к составлению смет и бюджетов

Планирование социалистического хозяйства построено на основе последовательного социалистического демократизма. Централизованное руководство хозяйственной деятельностью сочетает единство цели, предусматриваемой планами, с предоставлением широких возможностей для привлечения трудящихся к активному управлению и планированию хозяйства. Непосредственное и всё более широкое участие масс в политическом и хозяйственном управлении страной является одним из основных элементов большевистского руководства политикой и хозяйством. Об этом с исключительной ясностью указал товарищ Сталин на февральско-мартовском пленуме ЦК ВКП(б) 1937 г.:

«Что значит правильно руководить?»

Это вовсе не значит сидеть в канцелярии и строчить директивы.

Правильно руководить — это значит:

во-первых, найти правильное решение вопроса, а правильное решение невозможно найти без учёта опыта масс, которые на своей собственной спине испытывают результаты нашего руководства;

во-вторых, организовать исполнение правильного решения, чего, однако, нельзя сделать без прямой помощи со стороны масс;

в-третьих, организовать проверку исполнения этого решения, чего, опять-таки, невозможно сделать без прямой помощи масс»².

¹ С. У. РСФСР 1936 г. № 8, ст. 48 и инструкция НКФ РСФСР от 10 сентября 1938 г. № 3/5.

² И. Сталин, О недостатках партийной работы и мерах ликвидации троцкистских и иных двурушников, Партиздат, 1937 г., стр. 41.

Хозяйственные планы под руководством коммунистической партии готовятся и составляются миллионами трудящихся, формы участия которых в планировании чрезвычайно разнообразны. Сюда относятся производственные совещания предприятий, учреждений, совещания актива и т. д.

Практический опыт миллионов трудящихся является величайшим орудием в борьбе с бюрократическим шаблонизированием планов, против которого решительно предостерегал В. И. Ленин.

Огромное значение участия широкой советской общественности в народнохозяйственном планировании целиком относится к составлению смет, финансовых планов и бюджета. Только при этом условии возможно правильно выявить все нужды учреждений и предприятий в соответствии с их индивидуальными особенностями, найти пути действительного улучшения обслуживания трудящихся, а также вскрыть имеющиеся в народном хозяйстве резервы и источники дополнительной мобилизации средств (повышение рентабельности, соблюдение режима экономии, использование внутренних ресурсов).

Сметы и финансовые планы подвергаются обсуждению общественных организаций, учреждений и предприятий, причём его результаты учитываются финорганами при рассмотрении смет. В свою очередь финорганы теснейшим образом увязывают свою работу с общественными организациями при непосредственном обследовании учреждений и предприятий для выяснения нужд, подлежащих учёту при составлении бюджета, возможностей повышения доходов и глубокого анализа исполнения смет. Огромное поле для применения опыта советского актива представляет собой изучение деятельности и фактических расходов учреждений с целью правильного определения бюджетных норм расходов. Обоснованно составленные нормы, предусматривающие размер и структуру операционных расходов, — залог наиболее эффективного использования бюджетных средств и высокого качества обслуживания трудящихся. Наряду с нормализацией расходов большое значение имеет участие общественности и в разработке других бюджетных показателей: потребности в ремонте, оборудовании, мероприятиях в области коммунального благоустройства и т. д.

Поэтому привлечение общественности, обеспечивающее максимальную точность бюджетного плана, является неотъемлемой частью организационного плана составления бюджета, а тесная связь с общественными организациями и участие широких масс в бюджетной работе служат показателем качества работы управлений, отделов, секторов, групп и инспекторов по бюджету и финансированию отраслей народного хозяйства. Опираясь на общественность — прямая обязанность каждого бюджетного работника. Это вооружит его богатым знанием того, что делается в финансируемых бюджетом учреждениях, поможет обобщать факты, делать правильные выводы и принимать решения для упорядочения отдельных участков финансового хозяйства.

ИСПОЛНЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТА СССР

Глава двадцать первая

ОБЩИЕ ОСНОВЫ ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТОВ

§ 1. Органы, исполняющие государственный бюджет СССР

Утверждённый бюджет обращается к исполнению.

Бюджет исполняется соответствующими финансовыми органами (только сельские бюджеты исполняются самими сельсоветами). На них возложены организация поступления и расходования бюджетных средств, финансирование учреждений и предприятий, учёт и отчётность по доходам и расходам, контроль за выполнением всеми учреждениями и предприятиями своих обязательств перед бюджетом и за законностью и правильностью расходования средств, а также взимание государственных и местных налогов и сборов и размещение государственных займов. Вместе с тем в исполнении бюджета участвует кассовый аппарат, который непосредственно принимает и концентрирует бюджетные средства и выдаёт их по назначению. Сметы и балансы доходов и расходов исполняются многочисленными учреждениями и хозяйственными организациями, администрирующими доходные источники и расходующими бюджетные средства.

Весь процесс исполнения бюджетов точно регламентирован законодательством и инструкциями Наркомфина СССР с целью обеспечить выполнение бюджетного плана, устранить перебои в финансировании, немедленно отражающиеся на народном хозяйстве и строительстве, а также возможность всякого рода злоупотреблений. При этом установлены чёткий порядок исполнения бюджета, взаимоотношения участвующих в нём учреждений и лиц, их права, обязанности и ответственность¹.

§ 2. Планирование исполнения бюджетов

Исполнение бюджета отнюдь не сводится к механическому осуществлению операций по приёму, расходованию и учёту бюджетных средств, а представляет собой один из основных этапов бюджетного планирования.

¹ «Правила исполнения единого государственного и местных бюджетов и операций по внебюджетным средствам и депозитам». Изд. Наркомфина СССР, 1934 г. «Инструкция по кассовому исполнению государственного бюджета СССР, внебюджетным средствам и депозитам». Изд. Госбанка СССР, 1940 г.

Так как бюджет является основным и ведущим финансовым планом социалистического государства, то его исполнение подчиняется общим принципам исполнения народнохозяйственного плана.

Составление плана — это лишь начало планирования.

«Только бюрократы могут думать, — указывает товарищ Сталин, — что плановая работа заканчивается составлением плана. Составление плана есть лишь начало планирования. Настоящее плановое руководство развёртывается лишь после составления плана, после проверки на местах, в ходе осуществления, исправления и уточнения плана»¹.

План не воплощается в жизнь самотёком, — необходимо организовать его выполнение. Неотъемлемым элементом этой организации и планового руководства служит проверка выполнения плана. «Если же план не связан с проверкой исполнения, то он превращается в бумажку, в пустышку» (В. Молотов, доклад на XVIII съезде партии о третьем пятилетнем плане развития народного хозяйства СССР).

Проверка выполнения планов предупреждает возникновение диспропорций в хозяйстве, вскрывает резервы и позволяет своевременно внести поправки в соответствии с результатами фактического выполнения планов.

Методом, сочетающим проверку выполнения планов с их корректированием в процессе выполнения, является составление планов на отдельные отрезки года на основе годовых планов.

«Нельзя считать планирование хорошим, — указывал товарищ Молотов в докладе на XVIII съезде партии, — если оно не считается с ходом выполнения плана. Такое кабинетное, оторванное от жизни планирование дёшево стоит. Планирование не сводится к составлению груды таблиц с цифрами вне зависимости от хода выполнения плана... Планы нам нужны для того, чтобы иметь правильную линию в хозяйственной работе. Планы нам нужны по отраслям и по районам, по годам и по более коротким периодам, с правильной увязкой отдельных частей и сроков выполнения плана. В соответствии с результатами фактического выполнения плана необходимо вносить коррективы по отдельным отраслям, районам и срокам выполнения плана»².

Поэтому непосредственным продолжением годового планирования служит составление и утверждение квартальных народнохозяйственных и оперативных планов. Квартальные планы конкретизируют выполнение заданий годового плана на квартал, вносят в годовой план уточнения в соответствии с возможностями и ресурсами, вновь выявленными в ходе его выполнения, закрепляют достигнутые успехи, активизируют отстающие участки и устраняют вскрытые недочёты. Применение квартальных планов усиливает действенность и маневренность годового плана.

¹ И. Сталин, Вопросы ленинизма, изд. 10-е, стр. 413.

² В. Молотов, Третий пятилетний план развития народного хозяйства СССР, Госполитиздат, 1939 г., стр. 20.

Квартальные народнохозяйственные планы устанавливают для всех отраслей хозяйства количественные и качественные показатели (объём производства и капитальных работ, снижение себестоимости, фонды заработной платы, товарооборот и пр.). Поскольку бюджет покоится на показателях народнохозяйственного плана, квартальные народнохозяйственные планы определяют как величину бюджетных доходов квартала, так и объём и направление расходов и тем самым обязывают к квартальному бюджетному планированию. Однако последнее обусловлено не только этой зависимостью, но и тем, что сам бюджет представляет собой план, которому в силу его природы присущи указанные выше общие принципы планирования.

Доходная часть бюджетов не должна исполняться самотёком. Непрерывное усиление источников доходов и изыскание новых — таково руководящее начало в борьбе за максимальную эффективность использования предусмотренных планом ресурсов, которое обеспечивается выявлением и вовлечением в бюджет имеющихся в хозяйстве резервов. Отсюда возникает необходимость периодического пересмотра плана доходов для активизации отстающих участков и закрепления достигнутых успехов в выполнении плана.

Исполнение расходной части бюджетов нельзя сводить к финансированию в течение года путём автоматического отпуска бюджетных средств. Общий принцип бюджетного финансирования заключается в том, что бюджетные средства отпускаются не под план вообще, а в соответствии с фактическим выполнением количественных и качественных показателей производственно-оперативных планов и в меру освоения ранее выданных средств. В частности, строительство финансируется в соответствии с его ходом, обеспеченностью материалами и кадрами рабочих и выполнением заданий по стоимости; финансирование учебных заведений производится на основе фактического развёртывания их сети и наличия контингентов учащихся, финансирование больниц — в соответствии с фактическим числом коек и т. п.

Всё это требует при исполнении годового бюджета гибкой маневренности в финансировании. Квартальное бюджетное планирование призвано уточнять размеры бюджетных ассигнований учреждениям и хозяйственным организациям в зависимости от хода фактического выполнения ими производственно-оперативных планов и обеспечивать проведение жёсткого режима экономии в расходах.

Наконец, вследствие неравномерности поступления доходов и расходования средств в течение года, для своевременного осуществления основных затрат и устранения перебоев в финансировании учреждений, возникает необходимость в планировании исполнения бюджетов с учётом сроков поступления доходов, сезонности и срочности в расходовании средств.

В силу этих соображений для непосредственного продолжения годового бюджетного планирования и планового руководства по всем бюджетам составляются квартальные планы их исполнения. Они строятся на основе квартальных народнохозяйственных

планов, утверждённых годовых бюджетов, отчётов об их исполнении за предшествующий период года, заданий вышестоящих финорганов о поступлении доходов в предстоящем квартале и проектов (заявок) наркоматов и отделов исполкомов о доходах и расходах на квартал.

Проекты (заявки) наркоматов и отделов исполкомов о доходах и расходах составляются по полной бюджетной классификации и представляются финорганам с приложением балансов доходов и расходов по подведомственному хозяйству, плановых фондов зарплаты бюджетных учреждений и объяснительной записки. В записке приводятся расчёты, обоснования и положенные в основу квартальных планов производственно-оперативные и финансовые показатели (сеть учреждений, контингенты, продукция предприятий, себестоимость, наличие оборотных средств к началу квартала и т. п.).

Ведомственные проектировки капитальных вложений анализируются финансовыми органами на основе оценки освоения средств за предшествующие кварталы (по материалам спецбанков) и правильности определения источников финансирования на планируемый квартал. Проектировка по оборотным средствам проверяется с точки зрения их фактического состояния к началу планируемого квартала, соответствия нормативам и необходимого прироста в планируемом квартале в меру увеличения производственной программы. По социально-культурным учреждениям производится оценка исполнения бюджета за предшествующие кварталы и выявляются фактические контингенты и действующая сеть.

В расходную часть квартального плана исполнения бюджета включаются все расходы, которые должны быть произведены в планируемом квартале. При этом расходы по финансированию народного хозяйства определяются в соответствии с показателями его развития на планируемый квартал; по финансированию социально-культурных учреждений — на содержание как действующей к началу планируемого квартала сети учреждений с обслуживаемыми контингентами, так и развертываемой по квартальному плану; по финансированию органов управления — на содержание существующей сети, а прочих расходов — в зависимости от их необходимости и срочности.

Исчисление объёма расходов производится с учётом их сезонности (заготовка топлива, подготовка к новому учебному году, выплата заработной платы учителям за отпускной период и т. п.), а также тех расходов, которые были предусмотрены в планах на предшествующие кварталы и не были своевременно выполнены, но безусловно необходимы.

Предусмотренные в квартальных планах исполнения бюджетов ассигнования вместе с отпущенными ранее средствами не должны превышать годовых назначений, если дополнительные ассигнования не утверждены в установленном порядке.

В доходной части квартальных планов назначения устанавливаются не только соответственно срокам и размерам платежей, предусмотренных годовым бюджетом, но и с учётом сумм, не посту-

пивших в предшествующий период, а также заданий по максимальной мобилизации ресурсов и с непосредственной оценкой предстоящих возможностей их реализации.

Расчёты доходов составляются на основании квартальных балансов доходов и расходов хозорганов и заданий вышестоящих финорганов по поступлению государственных налогов и доходов. Все прочие доходы планируются на основании годовых назначений с учётом поступлений за прошлые кварталы и установленных для них сроков. В квартальных планах доходов учитываются остатки бюджетных средств на начало планируемого квартала (в местных бюджетах — на текущих счетах как местного бюджета, так и распорядителей кредитов).

В квартальные планы исполнения бюджета включаются за его итогами, но в балансе плана, поступления и возвраты краткосрочных ссуд, а также взаимные расчёты с вышестоящими и нижестоящими бюджетами.

Квартальные планы исполнения бюджетов составляются в доходной части по каждому источнику в отдельности, в расходной части союзного и республиканских бюджетов — по разделам, а местных бюджетов — по отраслям хозяйства (сельских и поселковых — по полной бюджетной классификации).

Квартальные планы исполнения бюджетов составляются по следующей форме:

Подразделение бюджетной классификации	Наименование доходов и расходов	Назначено на год Верховным Советом СССР, АССР, местными советами	Назначено на год с учётом изменений, внесённых в соответствии с постановлениями СНК СССР, СНК ССР и АССР и местных советов	Ожидаемое исполнение с начала года до планируемого квартала	Назначение на планируемый квартал	Итого за полугодие, за 9 месяцев, за год

Финансовые органы составляют также квартальные планы передачи в нижестоящие бюджеты пособий из фондов регулирования и дотаций или изъятия доходов в фонды регулирования, а также определяют фонды заработной платы для каждого ведомства, состоящего на планируемом бюджете, и каждого нижестоящего бюджета (республики, области, района, города, села). По районным и городским бюджетам составляется также квартальный план распределения накоплений районной и городской промышленности, а по областным (краевым) и республиканским бюджетам автономных республик и союзных республик, не имеющих областного деления, — план отчислений в республиканский или областной фонд развития районной промышленности и распределения этого фонда.

В соответствии с постановлением СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 7 января 1941 г. «О мероприятиях по увеличению производства товаров широкого потребления и продовольствия из местного сырья», в планах распределения накоплений районной и городской промышленности предусматриваются:

а) общий размер накоплений промышленности в планируемом квартале; б) размер этих накоплений, используемых на жилищное и культурно-бытовое строительство и благоустройство (до 25 %) сверх сумм, предусмотренных на эти цели за счёт других источников; в) размер накоплений, направляемых в соответствии с решениями СНК СССР, областных (краевых) исполкомов и СНК союзных республик, не имеющих областного деления, в областной (краевой) или республиканский фонд развития районной промышленности; г) размер накоплений, используемых на капитальные затраты для организации предприятий по производству товаров широкого потребления и продовольствия из местного сырья, а также на прирост собственных оборотных средств и другие мероприятия, предусмотренные финансовым планом районной или городской промышленности.

Кроме того, если в районе или городе организовано несколько отраслевых промкомбинатов и возникла необходимость передачи средств одного промкомбината другому, финансовые отделы определяют размеры средств районной или городской промышленности, перераспределяемых через районный или городской бюджет.

В квартальный план исполнения районного или городского бюджета включаются отчисления на жилищное и культурно-бытовое строительство и в фонд развития районной промышленности, а также суммы, перераспределяемые между отраслевыми промкомбинатами, поступления из областного (краевого) или республиканского фонда развития районной промышленности и производимые за их счёт расходы.

Квартальные планы исполнения бюджетов утверждаются соответственно СНК СССР, СНК союзных и автономных республик и исполкомами. Одновременно утверждаются квартальные фонды заработной платы для ведомств, состоящих на планируемом бюджете, и по каждому нижестоящему бюджету, планы финансирования нижестоящих бюджетов (отчисления в фонды регулирования и пособия из них, дотации, ссуды), планы распределения накоплений районной и городской промышленности (для районных и городских бюджетов) и планы отчислений в фонды развития районной промышленности (для областных и республиканских бюджетов СССР и союзных республик без областного деления) и их распределения.

При утверждении квартальных планов исполнения бюджетов принимаются постановления о мероприятиях, которые должны быть проведены для устранения недочётов, выявившихся при исполнении бюджета за предшествующие кварталы, для увеличения поступления доходов и экономного расходования средств.

На основе утверждённых квартальных бюджетов финансовые

органы после согласования с ведомствами составляют квартальные росписи доходов и расходов по полной бюджетной классификации (кроме сельских и поселковых бюджетов, которые утверждаются по росписи), а также месячные кассовые планы исполнения бюджетов, необходимые для регулирования расходования бюджетных средств в соответствии с движением их наличности.

Если к моменту составления квартального плана исполнения бюджета годовой бюджет не будет утверждён, расходы квартального бюджета определяют исходя из сети учреждений, переходящей на новый бюджетный год, и прошлогодних норм, а также особых постановлений СНК СССР и СНК союзных республик. Расходы на финансирование хозяйственных организаций, развитие сети новых учреждений и развертывание мероприятий определяются в соответствии с показателями народнохозяйственного плана на квартал. Квартальный план исполнения бюджетов составляется с обязательным покрытием всех намечаемых расходов ожидаемым поступлением доходов в том же квартале.

В исключительных случаях, когда из-за сезонных условий поступления доходов или производства расходов в квартальном плане создаётся временный кассовый разрыв, СНК союзных и автономных республик и исполкомы возбуждают ходатайства о выдаче краткосрочных ссуд из союзного, республиканского или вышестоящего местного бюджета. Если кассовое исполнение краевого, областного или городского бюджета осуществляется местным коммунальным банком, то предварительно, до возбуждения ходатайства о ссуде из вышестоящего бюджета, должно быть использовано право коммунальных банков предоставлять местным советам краткосрочные ссуды на покрытие кассовых разрывов. Они отпускаются на срок не свыше месяца в пределах календарного года и в размерах, не превышающих 10% основного капитала банка.

В случае отказа в краткосрочной ссуде из коммунального банка или вышестоящего бюджета и при выдаче её в меньшем против испрашиваемого размере, квартальный план исполнения бюджета должен быть пересмотрен с таким расчётом, чтобы расходы были приведены в полное соответствие с ожидаемым поступлением доходов. Если в процессе исполнения бюджета выяснится, что доходная часть квартального плана не будет полностью выполнена и не может быть компенсирована полученной экономией в расходах, финорганы вносят в СНК союзных и автономных республик и исполкомы предложения о сокращении на соответствующую сумму расходной части квартального плана.

Изменение назначений квартального плана между ведомствами (по разделам) и отраслями хозяйства (по главам) допускается только с разрешения утвердившего его органа. В пределах квартального плана ведомство может увеличить с разрешения финоргана назначения по одним сметным подразделениям и одновременно уменьшить по другим (кроме фондов заработной платы и капитальных вложений).

Руководство и наблюдение за исполнением нижестоящих бюджетов возложено на вышестоящие органы государственного управления; это обязывает финансовые органы составлять квартальные планы исполнения всех нижестоящих бюджетов, чтобы иметь перспективы их реализации.

Эти планы служат основанием для календарного распределения дотаций, изъятий и пособий из фондов регулирования и для своевременной постановки вопроса о предоставлении краткосрочных ссуд на покрытие кассовых разрывов. Финорганы составляют их на основании квартальных народнохозяйственных планов, годовых бюджетов и отчётов об исполнении бюджетов за время, истекшее с начала года, без затребования каких-либо материалов с мест.

Утверждённые квартальные планы исполнения бюджетов со всеми приложениями представляются не позднее 15-го числа первого месяца квартала вышестоящему финоргану, который рассматривает их в порядке надзора (соответствие народнохозяйственному плану, годовому бюджету, выполнению производственных планов, состоянию сети и контингентов, правильности исчисления доходов и т. п.). Помимо указаний подведомственному финоргану вышестоящий финорган в случае необходимости входит в СНК союзной или автономной республики или исполком с ходатайством о приостановке либо отмене в той или иной части решений нижестоящих исполнительных органов о квартальных планах исполнения бюджетов¹.

Из изложенного видно, что квартальное бюджетное планирование требует непрерывного и глубокого изучения финансово-экономических процессов, происходящих в хозяйстве: выполнения производственных программ и заданий в области снижения себестоимости по отдельным элементам, затрат на производство, накопления прибылей, движения оборотных средств, динамики сети социально-культурных учреждений и обслуживаемых ими контингентов, выполнения оперативных планов, норм расходов и пр. Всё это может быть достигнуто только при соблюдении строгой отчётной дисциплины и систематическом анализе периодических балансов, бухгалтерских отчётов, оперативной отчётности и квартальных балансов доходов и расходов, а также месячной и квартальной отчётности об исполнении нижестоящих бюджетов.

§ 3. Учреждения, осуществляющие кассовое исполнение государственного бюджета СССР

Кассовое исполнение бюджетов, т. е. приём, хранение и расходование поступающих средств, строится на основе принципа единства кассы по каждому бюджету и строгого разграничения между учреждениями и лицами, которым предоставлено право производить расходы из бюджетных средств, и теми, кто хранит и выдаёт эти средства.

¹ Инструкция НКФ СССР о порядке составления квартальных планов исполнения республиканских и местных бюджетов от 22 июля 1944 г. № 390.

Все доходы каждого бюджета полностью сосредотачиваются на одном текущем счёте в кассовом органе, исполняющем данный бюджет, откуда в установленном порядке производятся денежные выдачи состоящим на бюджете учреждениям и предприятиям. Учреждения, администрирующие бюджетные доходы, не имеют права задерживать собираемые ими суммы и производить из них какие-либо расходы: все поступившие доходы должны полностью сдаваться в кассовый орган, исполняющий бюджет.

Только такая концентрация всех бюджетных средств гарантирует полноту и единство их учёта и даёт возможность правильно распределять всю наличность денежных ресурсов в соответствии с планом расходования средств. При единстве бюджетного хозяйства и единстве кассы всей сумме государственных расходов соответствует вся сумма государственных доходов, и для всех отраслей хозяйства устанавливается общий режим получения средств. Вместе с тем обособление распорядительных функций расходования государственных средств от аппарата, сосредоточивающего и выдающего эти средства, создает механизм, автоматически затрудняющий осуществление незаконных распоряжений в области исполнения бюджета.

Аппарат, занятый кассовым исполнением бюджетов, может быть построен по двум системам — казначейской и банковской. При казначейской системе, действовавшей в дореволюционной России и ряд лет в СССР, кассовое исполнение бюджета возлагается на особые органы, подчинённые непосредственно финансовому ведомству, — казначейства (в Советском Союзе они назывались кассами Наркомфина). При банковской системе кассовое исполнение бюджетов возлагается на учреждения Государственного банка.

Организация специальных казначейских касс требует значительных расходов на содержание аппарата, доставку и хранение денег. В связи с развитием сети учреждений Госбанка экономнее и целесообразнее передать ей функции кассового исполнения бюджета. Кроме того, поскольку в Госбанке концентрируются все расчётные и текущие счета хозяйственных, кооперативных и других общественных организаций, возложить на него функции государственного кассира весьма удобно для осуществления различного рода расчётов этих организаций с бюджетом. Свободные государственные средства вместе с тем не лежат без движения в кладовых казначейства, а, объединяясь с наличностью Госбанка, усиливают его кредитные ресурсы и используются для кредитования народного хозяйства. Правда, это осуществляется и при казначейской системе, когда наличность Госбанка и казначейств объединяется, но всё же некоторая часть средств остаётся в широкой сети казначейств — в их оборотной и разменной кассах.

Поэтому в СССР основным органом кассового исполнения государственного бюджета во всех звеньях бюджетной системы являются учреждения Государственного банка. Лишь в немногих

городах, с разрешения в каждом случае НКФ СССР (Москва, Ленинград, Свердловск и др.), эти функции по местному бюджету осуществляют местные коммунальные банки. Капиталовложения всех бюджетов реализуются системой специальных банков долгосрочных вложений (Промбанка, Сельхозбанка, Цекомбанка, Торгбанка).

Государственный банк выполняет следующие обязанности по исполнению государственного бюджета СССР:

1) принимает доходы союзного, республиканских и местных бюджетов;

2) распределяет в установленном порядке поступившие доходы между союзным, республиканскими и местными бюджетами;

3) учитывает кредиты по союзному бюджету и республиканским бюджетам союзных республик и переводит их из одного учреждения Госбанка в другие;

4) оплачивает расходы союзного, республиканских и местных бюджетов;

5) производит отчисления от государственных доходов и налогов в бюджеты АССР и местные бюджеты;

6) ведёт в установленном объёме учёт бюджетных доходов и расходов;

7) составляет месячные и годовые отчёты по кассовому исполнению бюджетов;

8) принимает внебюджетные и депозитные средства учреждений, состоящих на союзном, республиканских и местных бюджетах, и оплачивает расходы из этих средств;

9) осуществляет контроль за расходованием фондов заработной платы учреждениями и организациями.

Бюджетные средства хранятся в Госбанке на текущих счетах, находящихся в распоряжении НКФ СССР по союзному бюджету, НКФ союзной республики — по республиканскому бюджету и местных финорганов — по местным бюджетам. По бюджетам сельских и поселковых советов, поскольку они не имеют финансовых отделов, текущие счета открываются на имя советов.

На балансе Госбанка доходы и расходы союзного и республиканских бюджетов отражаются в развёрнутом виде и учитываются на особых счетах: «Госдоходы по бюджету СССР» и «Госдоходы по бюджету союзной республики», «Госрасходы по бюджету СССР» и «Госрасходы по бюджету союзной республики». Все расходы союзного бюджета на территории всего Союза и республиканских бюджетов союзных республик на территории данных республик местные учреждения Госбанка оплачивают и относят на указанные централизованные счета вне зависимости от состояния счетов и поступления госдоходов в месте расходования средств. Счета союзного бюджета и республиканских бюджетов союзных республик регулируются и балансируются Наркомфином СССР и Наркомфинами союзных республик по принадлежности.

Периодически, шесть раз в месяц, правление Госбанка получает от всех контор и сообщает НКФ СССР телеграфные сведения о состоянии доходных и расходных счетов союзного бюджета; такие же сведения НКФ союзных республик имеют от контор банка, находящихся в республиканских центрах. Они дают возможность НКФ СССР и НКФ союзных республик своевременно располагать данными о поступивших доходах и произведённых расходах и регулировать исполнение бюджета.

Доходы и расходы местных бюджетов в отличие от союзного и республиканских учитываются на балансе Госбанка не отдельно, а на одном балансовом счёте «Средства местных бюджетов». По этому счёту в аналитическом учёте учреждений Госбанка открываются лицевые счета: 1) средств каждого местного бюджета; по этим счетам проводятся все поступления доходов бюджета, все расходы за его счёт, производимые финорганами, и перечисление сумм на текущие счета финансируемых по бюджету учреждений; 2) отдельных распорядителей кредитов.

Расходы местного бюджета учреждения Госбанка оплачивают только в пределах наличия средств на текущем счёте соответствующего бюджета. Это непосредственно вытекает из принципа единства кассы: все доходы каждого местного бюджета сосредотачиваются на одном текущем счёте в учреждении Госбанка, с которого производятся и все расходы этого бюджета. По текущему счёту средств местных бюджетов Госбанк начисляет проценты, поступающие в соответствующий бюджет.

При выполнении кассовых бюджетных операций учреждения Госбанка, как правило, проверяют только соблюдение правил оформления платёжных и расходных документов и наблюдают за наличием остатка свободных кредитов союзного и республиканского бюджетов, а также остатка свободных средств на текущих счетах местных бюджетов и финансируемых ими учреждений. Исключением из этого положения являются операции по финансированию МТС и расходованию средств на заработную плату. При финансировании МТС учреждения Госбанка проверяют соответствие использованных ими бюджетных средств выполнению производственно-финансовых планов. При истребовании средств на заработную плату учреждения Госбанка проверяют наличие в бюджетном учреждении утверждённого фонда заработной платы и соответствие фактического штатного контингента и ставок тем, которые зарегистрированы финорганами. Кроме того, учреждения Госбанка периодически контролируют расходование фондов заработной платы бюджетных учреждений на месте по документальным данным.

Как уже указывалось, сельский бюджет исполняется непосредственно сельсоветом, который осуществляет все операции, связанные с расходами, а принимает только доходы от местных имуществ и предприятий, государственной пошлины и самообложения (налоги же и сборы принимают налоговые агенты райфо). Отчисления в сельские бюджеты от государственных налогов и доходов и передачу в эти бюджеты поступлений по местным налогам про-

изводят районные отделения Госбанка путём перечисления на текущие счета сельсоветов.

Пригородные сельские советы, а также сельсоветы, находящиеся в одном населённом пункте с учреждениями Госбанка, все поступающие доходы сдают ежедневно полностью в учреждения Госбанка, которые зачисляют их на текущий счет сельсовета. Средства, необходимые для производства расходов, выдаются с этого текущего счета только по чекам сельсовета.

Всем остальным сельсоветам для финансирования текущих расходов предоставляется право оставлять у себя денежную наличность в пределах общего лимита, устанавливаемого каждому сельсовету райисполкомом в зависимости от местных условий (отдалённости от кредитного учреждения, состояния путей и средств сообщения, потребности в расходах и т. п.). Излишек денежной наличности сверх лимита сельсовет должен немедленно сдавать в отделение Госбанка для хранения на текущем счёте, а в пунктах, где нет отделения банка, но имеется сберегательная касса,— в эту последнюю. Если же сельсовет расположен в таком пункте, где нет ни отделения банка ни сберегательной кассы, он хранит денежную наличность по своему выбору в ближайшем отделении банка или сберкассе.

Каждому сельсовету в банке или сберкассе открываются два текущих счёта: один — для бюджетных средств, другой — для всех внебюджетных средств (сумм самообложения и пр.).

С целью обеспечить бюджетную самостоятельность сельсоветов СНК СССР постановлением от 3 августа 1935 г.¹ установил, что единственным распорядителем текущих счетов сельсовета является председатель сельсовета или лицо, заменяющее его на время отсутствия.

Вышестоящие организации могут принудительно списать средства с текущих счетов сельсоветов только по решениям судебных органов, а также особым решениям райисполкома лишь в случаях:

а) незаконного зачисления в сельский бюджет сумм, принадлежащих союзному, республиканским или вышестоящим местным бюджетам;

б) невыполнения сельсоветом обязательств по погашению ссуд, выданных вышестоящими бюджетами;

в) невыполнения сельсоветом обязательств по установленным при утверждении бюджета отчислениям в фонды регулирования;

г) необходимости выплаты райисполкомом за счёт бюджета сельсовета задолженности по зарплате работникам социально-культурных учреждений;

д) неуплаты сельсоветом взносов на социальное страхование.

В каждом случае принудительного списания сумм с текущего счёта сельсовета в решении райисполкома должны быть указаны

¹ С. 3. 1935 г. № 42, ст. 358 «О мерах улучшения финансовой работы сельских советов».

размеры и сроки списания, устанавливаемые с таким расчётом, чтобы на текущем счёте сельсовета оставался минимум средств, необходимых для покрытия наиболее неотложных расходов (на очередную выдачу зарплаты и пр.).

Принудительное списание со счетов сельсоветов по решениям судебных органов производится учреждениями Госбанка и сберкассами не иначе, как после получения подлинного исполнительного листа или судебного приказа и распоряжения райфинотдела за подписью заведующего о сроках списания присуждённой суммы.

В тех случаях, когда кассовое исполнение местных бюджетов возложено на коммунальные банки, они производят приём только местных доходов и специальных средств бюджетных учреждений, оплату расходов из местных бюджетов и внебюджетных средств, учёт ресурсов местных бюджетов и контроль за расходованием фондов заработной платы учреждений, финансируемых местным бюджетом. Отчисления от государственных налогов и доходов, поступающих в учреждения Госбанка, зачисляются на счета местных бюджетов в учреждениях Госбанка и переводятся коммунальным банкам по распоряжению соответствующего финансового органа.

Кроме указанных основных органов, осуществляющих кассовое исполнение бюджетов, вспомогательным аппаратом, созданным для удобства плательщиков, являются: 1) сберегательные кассы, 2) приходные кассы коммунальных банков, 3) налоговые агенты районных финансовых отделов, 4) учреждения Наркомсвязи и 5) кассы специальных сборщиков.

На сберегательные кассы возлагаются: приём государственных и местных налогов и сборов от населения с ежедневной сдачей поступивших сумм в учреждения Госбанка, выплата персональных и академических пенсий, а также по орденам и медалям СССР и хранение средств сельских и поселковых бюджетов на текущих счетах.

Приходные кассы коммунальных банков принимают от городского населения государственные и местные налоги и ежедневно перечисляют поступившие суммы в учреждения Госбанка.

Налоговые агенты районных финансовых отделов принимают от сельского населения государственные и местные налоги, платежи по государственному обязательному страхованию, штрафы, налагаемые финорганами, штрафы и платежи, налагаемые народными судами за невыполнение в срок обязательных поставок сельскохозяйственных продуктов, а также взносы, собранные уполномоченными сельсоветов по подписке на государственные займы.

Налоговые агенты два раза в неделю переводят все собранные ими суммы в районное отделение Госбанка, а при отсутствии в месте нахождения агента учреждений Наркомсвязи — не реже раза в неделю непосредственно сдают их в учреждения Госбанка.

Учреждения Наркомсвязи принимают государственные и местные налоги, доходы и внебюджетные средства в порядке почтовых и телеграфных переводов, адресуемых учреждениям Госбанка,

финорганам или учреждениям, в ведении которых находятся доходные источники. Выданная учреждением Наркомсвязи расписка в приёме перевода является таким же доказательством уплаты налога, сбора или иного платежа, как и квитанция Госбанка.

Кассы специальных сборщиков являются вспомогательным аппаратом для приёма государственных и местных доходов и организуются при учреждениях, которым, на основании особых постановлений правительства или исполкомов местных советов, предоставлено право собирать определённые виды доходов. Никаких других доходов, кроме тех, приём которых возложен на данную кассу специальных сборщиков, она принимать не имеет права.

Существование касс специальных сборщиков вызвано особым характером работы некоторых учреждений, связанной со взиманием тех или иных бюджетных доходов (таможни, порты, секретариаты местных советов, лесхозы, управления рынками, судебные учреждения и пр.), а также необходимостью создать удобства для плательщиков. Каждая такая касса приписывается финорганом к определённому учреждению Госбанка. Если касса спецсборщика находится в одном населённом пункте с филиалом Госбанка или учреждением связи, то она должна сдавать (или переводить через учреждение связи) все собранные доходы ежедневно, но во всяком случае не позже следующего дня, в учреждение Госбанка. Кассы специальных сборщиков, расположенные в пунктах, где нет ни филиала Госбанка, ни учреждения связи, сдают все поступающие доходы не реже одного раза в декаду в ближайшее учреждение Госбанка, к которому они приписаны, или пересылают ему через ближайшее учреждение связи.

Как правило, эти кассы никаких расходов из поступающих доходов не производят, затраты на точно определённые нужды разрешены только кассам таможен и нотариальных контор.

Кассы таможен возвращают излишне взысканные таможенные сборы и выдают или перечисляют по назначению принятые депозиты. Кроме того, тем из них, которые отдалены от учреждений Госбанка (по списку, составленному НКФ СССР и Наркомвнешторгом), предоставлено право оплачивать из принятых ими доходов зарплату своему персоналу и предусмотренные сметами хозяйственные и операционные расходы. Нотариальным конторам разрешено из собранных доходов возвращать суммы, внесённые им для передачи третьим лицам.

От касс спецсборщиков следует отличать кассы учреждений. Крупные учреждения, при наличии значительного количества рабочих и служащих и необходимости частой выдачи авансов подотчётным лицам, с разрешения финоргана могут организовать свои кассы. Учреждениям, состоящим на союзном бюджете, разрешение даётся НКФ СССР, на республиканском бюджете — НКФ союзных республик и на местном бюджете — НКФ АССР, областными или краевыми финансовыми отделами по согласованию с соответствующими органами Госбанка СССР. Эти кассы предназначены исключительно для временного хранения ограниченного

состава денежных сумм, к которым относятся: 1) не выданная заработная плата рабочим и служащим и стипендии, которые могут оставаться в кассе не более 3 дней со дня получения сумм из банка; 2) не выданные подотчётным лицам авансы — также не свыше 3 дней со дня поступления из банка и 3) остатки авансов, сданные подотчётными лицами для взноса в банк.

Повседневный контроль над кассовым исполнением бюджета учреждениями Госбанка, местными коммунальными¹ банками и кассами специальных сборщиков, а также инструктирование работников кассового аппарата возложены на финорганы. Они систематически наблюдают за выполнением органами Госбанка правил о порядке приёма и расходования бюджетных средств и об учёте и отчётности по исполнению бюджета.

Финорганы имеют право проверять в учреждениях Госбанка постановку учёта бюджетных операций, своевременность перечислений в бюджет платежей со счетов налогоплательщиков, правильность отчислений от государственных налогов и доходов в республиканские и местные бюджеты. При обнаружении каких-либо нарушений в кассовом исполнении бюджета, учёте и отчётности финорганы требуют от учреждений Госбанка немедленного устранения этих нарушений¹.

¹ «Бюллетень финансово-хозяйственного законодательства», 1932 г., № 44/45.

Глава двадцать вторая

ИСПОЛНЕНИЕ ДОХОДНОЙ ЧАСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТА СССР

§ 1. Организация исполнения доходной части бюджета

Доходная часть союзного, республиканских и местных бюджетов исполняется по государственным и местным налогам финансовыми органами, по размещению государственных займов — сберегательными кассами, государственным сборам и пошлинам — теми учреждениями, которыми они взимаются, неналоговым доходам — государственными предприятиями и учреждениями, в ведении которых находятся имущества и другие источники этих доходов.

После утверждения квартальных планов исполнения бюджетов доходная часть этих планов, составленная в разрезе всех источников доходов, передаётся финорганами в виде твёрдых заданий органам, администрирующим соответствующие доходы.

Ответственность за своевременное и полное поступление всех предусмотренных бюджетом сумм от государственных, кооперативных и других общественных организаций возлагается на плательщиков. Последние обязаны сами исчислить и внести в установленный срок причитающиеся с них суммы (налог с оборота, с нетоварных операций, подоходный налог с кооперации, отчисления от прибылей и пр.). Граждане вносят платежи в бюджет после получения от финорганов или других учреждений, администрирующих бюджетные доходы, платёжных извещений о начисленной сумме и сроке платежа (кроме рабочих и служащих, налоги с которых удерживаются предприятиями и учреждениями при выдаче заработной платы).

На финансовые органы в области исполнения доходов государственного бюджета СССР возложено планирование поступления доходов, исчисление и взимание государственных и местных налогов с населения, контроль за удержанием всеми учреждениями и предприятиями платежей в бюджет с рабочих и служащих, а также систематическая проверка выполнения всеми государственными, кооперативными и прочими общественными организациями их обязательств перед бюджетом, т. е. правильности исчисления платежей в бюджет и своевременности и полноты их уплаты.

§ 2. Порядок приёма доходов учреждениями Госбанка

Все платежи в бюджет вносятся в кассовые органы, исполняющие бюджет. Учреждения Государственного банка принимают доходы союзного, республиканских и местных бюджетов непосредственно от плательщиков, от налоговых агентов, через учреждения Наркомсвязи по переводам, от касс специальных сборщиков, сберегательных касс и приходных касс коммунальных банков.

Принятые учреждениями Госбанка суммы государственных и местных доходов, а также недоимки прошлых лет, зачисляются в доходы соответствующего бюджета за текущий год. Поступления доходов союзного бюджета и республиканских бюджетов союзных республик распределяются учреждениями Госбанка по бюджетной классификации. Классификация доходов союзного и республиканских бюджетов сообщается НКФ СССР правлению Госбанка, а последним — всем учреждениям Госбанка. По местным бюджетам учреждения Госбанка, принимая доходы, распределяют их по бюджетной классификации не производят; это делается финорганами и учреждениями, администрирующими отдельные источники доходов, на основании приходных документов, ежедневно передаваемых им учреждениями Госбанка.

Учреждения Госбанка принимают бюджетные доходы независимо от того, в каком районе СССР они состоят на учёте. Доходы, обрастаемые полностью (при отсутствии отчислений в местный бюджет) в союзный бюджет или в бюджет той республики, на территории которой они поступают, зачисляются в соответствующий бюджет по месту поступления. Об этих поступлениях учреждения Госбанка посылают лишь извещения органам, администрирующим доходы.

Доходы, зачисляемые в бюджеты других союзных республик, а также внесённые за другие районы республики, если от них установлены отчисления в местные бюджеты, переводятся учреждениями Госбанка в соответствующие его филиалы при условии, что каждое поступление превышает 25 руб. В противном случае, учреждение Госбанка зачисляет их в соответствующие бюджеты по месту поступления и одновременно посылает копию расчёта финоргану по месту обложения плательщика. Если от этих доходов установлены отчисления в местный бюджет, то они производятся по месту поступления в проценте, утверждённом для данного бюджета, и зачисляются на счёт местного бюджета того совета, на территории которого поступили.

Платежи, внесённые учреждению Госбанка и подлежащие зачислению в местные бюджеты, исполняемые другими учреждениями Госбанка, если они превышают 25 руб., переводятся в эти учреждения бесплатными банковскими переводами; суммы же менее 25 руб. зачисляются в местный бюджет совета на территории которого они поступили.

При приёме платежа учреждения Госбанка начисляют пеню, если он сделан после установленного срока, а также распределяют

поступившие суммы на погашение недоимок, пени, штрафов и очередных взносов.

Если за плательщиком, кроме текущих платежей, числятся недоимка и штраф, из поступившей суммы прежде всего погашаются недоимка прошлых лет и пеня на неё, затем просроченный платёж текущего года и пеня на него, далее штраф и, наконец, непросроченный платёж текущего года.

Размеры пени установлены следующие: с государственных, кооперативных и других общественных предприятий и организаций по всем налоговым и неналоговым платежам — 0,05 % за каждый день просрочки, по местным налогам и сборам — 0,1 %; с отдельных граждан — по всем государственным и местным налогам и сборам — 0,2 %, кроме налога на холостяков, одиноких и малосемейных граждан и налога на лошадей единоличных хозяйств, по которым взимается — 0,1 %.

Пеня взыскивается за каждый день просрочки, начиная со следующего дня после наступления срока платежа по день фактической уплаты включительно, т. е. по день взноса денег в кредитное учреждение или на почту, а при перечислении со счёта плательщика — по день списания сумм кредитным учреждением с расчётного или текущего счёта плательщика на счёт бюджета. Пеня начисляется на полные рубли просроченной суммы (50 коп. и более принимаются за рубль, менее 50 коп. в расчёт не принимаются).

Поручения о перечислении платежей в бюджет со счетов плательщиков должны выполняться банком в день их поступления. В противном случае банк уплачивает бюджету пеню в размере 0,05 % за каждый день просрочки.

Платежи государственных, кооперативных и других общественных предприятий и организаций в бюджет перечисляются учреждениями Госбанка с их расчётных или текущих счетов на основании платёжных поручений, составляемых плательщиками (с указанием точного наименования плательщика, платежа и суммы).

При взносе платежей населения на основе представленного плательщиком платёжного извещения или с его слов учреждения Госбанка составляют расчёт платежа. В расчёте указываются плательщик, дата уплаты, наименование платежа, и, кроме того, поступившая сумма распределяется на погашение недоимки, пени и текущего оклада.

В тех случаях, когда в момент поступления сумм в кассовые учреждения невозможно установить их принадлежность к союзному, республиканским или местному бюджету, они временно зачисляются в союзный бюджет на счёт «невьясненных поступлений». Туда же зачисляются доходы, распределяемые между союзным и республиканскими бюджетами союзных республик, которые не могут быть отнесены в соответствующее подразделение бюджетной классификации вследствие отсутствия в платёжном документе необходимых реквизитов. Доходы, принадлежность которых к союзному или республиканскому бюджету союзной республики установлена, но нет оснований для зачисления их на определённое

подразделение бюджета, зачисляются в соответствующие бюджеты на счёт «невьясненных поступлений».

Если принадлежность суммы к местному бюджету установлена, но отсутствуют достаточные основания к отнесению её в доходы определённого местного бюджета, то она зачисляется районными и городскими учреждениями Госбанка на текущий счёт районного или городского бюджета, а республиканскими АССР, краевыми и областными конторами Госбанка — на текущий счёт республиканского (АССР), краевого или областного бюджета без отнесения на счёт «невьясненных поступлений».

Наконец, если принадлежность суммы к определённому местному бюджету установлена, но нет данных для отнесения её к конкретному источнику, она зачисляется на текущий счёт соответствующего местного бюджета.

Учреждения Госбанка обязаны принимать меры для выяснения принадлежности невясненных поступлений к тому или иному бюджету и к сметным подразделениям (по союзному и республиканским бюджетам союзных республик) путём посылки запросов организациям, от которых суммы поступили.

По аналогичным поступлениям в местные бюджеты выяснение их принадлежности к определённому бюджету и сметному подразделению производится соответствующим финорганом.

Для упрощения техники дела невясненные поступления, не превышающие 10 руб. каждое, если принадлежность их к определённому бюджету не вызывает сомнений, зачисляются в случайные доходы данного бюджета; если же невозможно установить, к какому бюджету относится поступившая сумма, она зачисляется в случайные поступления союзного бюджета.

Невясненные суммы расходоваться не должны; предельный срок их хранения на счетах «невьясненных поступлений» — три месяца, а для сумм, поступивших в IV квартале, — 31 декабря. После истечения этих сроков они зачисляются в случайные доходы соответствующего бюджета.

§ 3. Отчисления в республиканские и местные бюджеты

По государственным доходам и налогам, распределяемым между союзным, республиканскими и местными бюджетами, и местным доходам, передаваемым частично в различные местные бюджеты, распределение поступивших сумм производят учреждения Госбанка. При этом применяются два способа: расщепление и отчисление.

По отношению к государственным доходам и налогам, распределяемым между союзным бюджетом и республиканскими бюджетами союзных республик, а также местным доходам, передаваемым частично в различные местные бюджеты, применяется расщепление. Оно заключается в том, что в доходы каждого бюджета непосредственно зачисляется причитающаяся ему часть поступившего дохода.

Передача части государственных налогов и доходов из республиканских бюджетов в местные (сельхозналога, подоходного денежного налога с колхозов, налога с оборота, государственных займов, доходов МТС и пр.) осуществляется при помощи отчислений. В этом случае поступившие суммы доходов полностью зачисляются в республиканский бюджет союзной республики, а затем часть, которую следует передать местным бюджетам, проводится по расходам республиканского бюджета и доходам местных бюджетов. Например, если для какой-либо союзной республики установлено, что её государственному бюджету передаётся 10 % поступлений налога с оборота, а бюджету данного района — 2 %, то при поступлении 1 000 руб. в этом районе 900 руб. будет зачислено непосредственно в союзный бюджет и 100 руб. в республиканский (расщепление); далее, 20 руб. проводятся по расходам республиканского бюджета и зачисляются в доходы бюджета данного района (отчисление).

Доли государственных налогов и доходов, передаваемых в государственные бюджеты союзных республик, устанавливаются Верховным Советом СССР при утверждении государственного бюджета СССР.

Размер отчислений от государственных доходов и налогов в местные бюджеты устанавливается: для отчислений, твёрдо закреплённых за местными бюджетами в законодательном порядке; для регулирующих доходов — на основании ежегодно утверждаемых верховными советами союзных республик планов финансирования, определяющих процент отчисления для бюджета каждой АССР, края или области в целом. Для бюджетов республиканских (АССР), краевых, областных и городских (городов областного значения), а также для каждого района в целом проценты отчислений утверждаются соответственно верховными советами АССР, краевыми и областными советами. В пределах этих отчислений районные советы устанавливают размер отчислений для каждого бюджета внутри района. Во избежание перебора отчисления дифференцируются с таким расчётом, чтобы общая сумма отчислений в местные бюджеты области или района не превышала средней нормы для данной административной единицы в целом.

Распределение государственных доходов и налогов между союзным бюджетом и республиканскими бюджетами союзных республик сообщается НКФ СССР правлению Госбанка, а последним — всем его учреждениям. Перечень государственных доходов и налогов, от которых установлены отчисления в местные бюджеты, а также размеры отчислений сообщаются наркомфинам АССР, краевым (областным) финорганам и республиканским конторам Госбанка наркомфинами союзных республик. Наркомфины АССР и краевые (областные) финорганы сообщают конторам Госбанка и финорганам размеры отчислений от государственных доходов и налогов в республиканский бюджет АССР, краевой (областной) бюджет и бюджет каждого района и города (краевого, областного значения). Райфинотделы сообщают районным отделениям Гос-

банка размеры отчислений для каждого бюджета района (районного, городских, поселковых и сельских).

Отчисления от государственных доходов в местный бюджет производятся учреждениями Госбанка в день поступления доходов, с немедленной высылкой финоргану расчёта отчислений. Учреждения Госбанка ежемесячно представляют финорганам справки о суммах, переданных в соответствующие местные бюджеты по каждому виду доходов и налогов; финорганы наблюдают за правильностью и своевременностью отчислений и дают учреждениям Госбанка указания о необходимых исправлениях.

При дифференцированных процентах отчислений от государственных доходов и налогов учреждения Госбанка производят регулирование расчётов по отчислениям в пределах установленного среднего процента для бюджета АССР, края (области), города и района. По бюджетам районов и городов регулирование производится ежедневно на основании итоговых данных общего расчёта отчислений в отдельные бюджеты (районный, городской, сельский), причём суммы каждого дохода, не полностью отчисленные против установленного процента, зачисляются на счета районного и городского бюджетов, а суммы, излишне зачисленные, списываются с этих бюджетов и зачисляются в республиканский бюджет. По республиканским бюджетам АССР, краевым и областным регулирование отчислений производится конторами Госбанка ежемесячно на основании сводной отчётности об исполнении бюджетов. Неполностью отчисленные суммы каждого вида доходов списываются со счёта расходов республиканского бюджета союзной республики и зачисляются в краевые (областные) бюджеты и республиканские бюджеты АССР. Излишне отчисленные суммы списываются с областного (краевого) и республиканского бюджетов АССР и зачисляются на восстановление отчислений республиканскому бюджету союзной республики.

При перерасчете отчислений по области, краю или АССР в целом недоотчисленные в районах суммы не перечисляются областному (краевому) бюджету, а переотчисленные не списываются с этого бюджета, но самый перерасчет производится с учетом недоотчислений и переотчислений.

Приведём пример регулирования отчислений в местные бюджеты области:

Наименование бюджетов	Поступило налога с оборота (в тыс. руб.)	Причитается		Фактически отчислено (в тыс. руб.)
			сумма (в тыс. руб.)	
Район «А»	100	25	25	25
» «Б»	250	20	50	60
» «В»	300	15	45	40
Областной бюджет	350	10	35	33
Всего по области	1 000	—	155	158
Причиталось по среднему проценту для области в целом	—	15	150	—

Для приведения расчётов с районными бюджетами в соответствие с установленными для них дифференцированными процентами областная контора Госбанка обязана предложить отделению Госбанка «Б» взыскать с районного бюджета 10 тыс. руб. и отделению Госбанка «В» дополнительно отчислить районному бюджету 5 тыс. руб. В то же время, хотя областной бюджет не получил по установленному для него проценту 2 тыс. руб., они ему не выдаются. Так как местные бюджеты в целом по области с учётом указанных выше исправлений излишне получили 5 тыс. руб., то областному бюджету не только не причитаются 2 тыс. руб., а с него следует удержать 3 тыс. руб. для приведения отчислений по области в соответствие с установленным средним процентом (15).

Специальные отчисления в республиканские и местные бюджеты по нефти, хлопку и табаку производятся учреждениями Госбанка ежемесячно на основании распоряжений НКФ союзных республик, не имеющих областного деления, НКФ АССР, областных и краевых финансовых отделов. Отчисления в районные бюджеты по заготовкам и поставкам сельскохозяйственных продуктов делаются районными отделениями Госбанка раз в месяц на основании распоряжений районных финансовых отделов. Суммы специальных отчислений определяются финансовыми органами по отчётным данным, ежемесячно представляемым организациями, добывающими нефть, перерабатывающими хлопок и заготавливающими табак и сельскохозяйственные продукты (хлеб, маслосемена, свёклу, мясо, картофель, молоко и молочные продукты, лён-волокно, пеньку, шерсть).

Специальные отчисления проводятся по расходам союзного бюджета, зачисляются в доходы республиканских бюджетов союзных республик, проводятся по их расходам и передаются в доходы местных бюджетов.

Контроль за правильностью специальных отчислений осуществляется вышестоящими финансовыми органами.

§ 4. Возврат доходов

Если какие-либо суммы внесены в бюджет неправильно или излишне, они зачисляются финансовыми органами в погашение недоимок, числящихся за плательщиком. При отсутствии недоимок и письменном согласии плательщика эти суммы могут быть обращены финорганом в уплату предстоящих платежей. Если согласия на такой зачёт не дано, излишне внесённая сумма подлежит возврату.

Все возвраты доходов, администрируемых финансовыми органами и другими учреждениями, производятся только финансовыми органами.

Возврат и зачёт платежей по доходам, администрируемым финансовыми органами, производятся на основании письменных заявлений плательщиков с приложением документов, подтверждающих поступление денег (квитанция, расчёт платежа) и переплату. Заяв-

ления подаются финансовому органу, который исчислил данный платёж, в течение не более года со дня взноса денег.

Если переплата установлена самим финансовым органом, а также в случае переплаты по платежам сельского населения, собираемым налоговыми агентами, излишне внесённые суммы возвращаются без письменных заявлений плательщиков — по данным перерасчёта, составляемого финансовым отделом, или справке налогового агента.

Возвраты платежей по доходам, не администрируемым финансовыми органами, производятся последними на основании решений соответствующих учреждений, в ведении которых находится источник доходов. Возврат и зачёты переплат осуществляются учреждениями Госбанка по чекам, составляемым финансовыми органами. Суммы, переплаченные сельским населением, могут высылаться почтовыми переводами.

Доходы как текущего года, так и прошлых лет возвращаются за счёт поступлений текущего года из того сметного подразделения, на которое была зачислена неправильно поступившая сумма. При недостатке по этому сметному подразделению доходных поступлений для возврата переплат допускается дебитовое сальдо по соответствующему счёту, которое остаётся и в годовом отчёте, если не будут погашено поступлениями в течение года.

Возврат доходов за истекшие годы, не предусмотренных в бюджете текущего года, производится за счёт расходной части бюджета по специальному сметному подразделению («Возврат доходов»).

Если возвращаемая сумма при поступлении была распределена между различными бюджетами, то возврат, в целях упрощения техники дела, производится из средств каждого бюджета в долях (процентах), установленных для распределения в момент возврата, а не тех, которые применялись при взносе платежа.

Возвращаемые суммы местных доходов списываются с текущих счетов местных бюджетов. При отсутствии средств на этих счетах списание производится за счёт республиканского бюджета союзной республики с последующим возмещением из местных бюджетов.

При возврате дохода, зачисляемого в сельские бюджеты, для списания соответствующей суммы с их счётов необходимо распоряжение председателя сельского совета. При отсутствии такого распоряжения возврат производится из средств республиканского бюджета союзной республики. Об этом учреждение Госбанка сообщает сельскому совету и районному финансовому отделу с требованием возместить суммы, позаимствованные из республиканского бюджета. В случае невозмещения этой суммы сельским советом после истечения нормального срока почтовой доставки этого требования районный финансовый отдел обязан принять меры к взысканию с сельского совета задолженности в общем порядке списания с текущих счетов сельских советов, т. е. по решению районного исполкома.

Глава двадцать третья

ИСПОЛНЕНИЕ РАСХОДНОЙ ЧАСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТА СССР

§ 1. Распорядители кредитов

Все средства союзного, республиканских и местных бюджетов находятся соответственно в непосредственном ведении правительства СССР, правительств союзных республик и советов депутатов трудящихся. Распоряжение этими средствами, согласно утверждённому плану исполнения бюджетов, возложено на Наркомфин СССР, наркомфины союзных и автономных республик и финансовые отделы, а в сельских и поселковых советах — на исполкомы этих советов.

Функции хозяйственно-организаторскую, культурно-воспитательную, охраны социалистической собственности и военной защиты страны советское государство осуществляет через государственные органы — наркоматы, отделы исполкомов и отдельные учреждения. В связи с этим советским органам должны быть предоставлены финансовые средства, необходимые для выполнения возложенных на них задач. Поэтому наркоматам, ведомствам и отделам исполкомов предоставлено право распоряжаться средствами, отпущенными бюджетом для соответствующих отраслей хозяйства, а отдельным учреждениям — для их содержания и проведения разного рода мероприятий.

Суммы, назначенные по утверждённому бюджету на производство отдельных видов расходов, носят название бюджетных кредитов. Одно из основных положений советского бюджетного права заключается в том, что, как правило, ни один расход не может быть произведён из бюджетных средств без наличия кредита, внесённого в соответствующий бюджет.

Вместе с тем разрешённые по бюджету кредиты должны расходоваться точно по прямому назначению на те именно нужды, которые предусмотрены соответствующими бюджетными подразделениями. Таким образом, бюджетные кредиты имеют крупное юридическое значение, так как допущение бескредитных расходов или использование кредитов не по прямому назначению рассматриваются как преступления, влекущие за собой судебную ответственность.

Руководители учреждений, которым предоставлено право распоряжаться бюджетными ассигнованиями, называются распорядителями кредитов. По объёму своих прав они делятся на главных (первой степени), второй степени и третьей степени.

Главными распорядителями кредитов по союзному и республиканским бюджетам являются народные комиссары и лица, стоящие во главе центральных учреждений, имеющих самостоятельные сметы. Народные комиссары и руководители центральных учреждений могут передоверять право распоряжения кредитами в целом или частично своим заместителям или начальникам центральных управлений, доводя об этом до сведения Наркомфина и Госбанка. Главными распорядителями кредитов по местным бюджетам являются заведующие отделами исполкомов, а в сельских и поселковых советах — их председатели.

Главные распорядители кредитов распоряжаются бюджетными ассигнованиями не только на мероприятия, осуществляемые ими непосредственно, но и предоставленными на расходы всех подведомственных им учреждений и предприятий. Они имеют право распределять кредиты между подведомственными учреждениями (распорядителями второй и третьей степени), с разрешения финорганов в определенных пределах передвигать кредиты из одних подразделений расходной сметы в другие (по союзному и республиканским бюджетам) и передавать кредиты от одного нижестоящего распорядителя кредитов другому. По местным бюджетам главные распорядители кредитов, кроме того, распределяют между подведомственными учреждениями средства местного бюджета, предоставляемые для покрытия бюджетных кредитов.

Распорядителями кредитов второй степени являются заведующие учреждениями, которым главные распорядители открывают кредиты как на расходы этих учреждений, так и для распределения между подведомственными распорядителями третьей степени, не имеющими непосредственной связи с главными распорядителями.

Распорядители кредитов второй степени пользуются правом распределять состоящие в их ведении кредиты между подведомственными учреждениями и передавать кредиты от одного подведомственного распорядителя другому. Наличие местного бюджета у каждого совета депутатов трудящихся позволяет, в отличие от бюджетов Союза ССР и республик, имеющих разветвленную периферию, не прибегать к делению распорядителей кредитов местных бюджетов по территориальному признаку и не устанавливать, как правило, распорядителей второй степени.

По отношению к открытым в их распоряжение кредитам и подведомственным учреждениям распорядители второй степени обладают аналогичными правами и несут ту же ответственность, что и главные распорядители.

Главным распорядителям и распорядителям второй степени по всем бюджетам предоставлено право задерживать открытие кредитов и приостанавливать как действие уже открытых нижестоящим распорядителям кредитов, так и оплату чеков с бюджетных счетов (по местным бюджетам — с текущих счетов) этих распорядителей в случаях нарушения последними бюджетной дисциплины, несвоевременного представления отчетности, невыполнения ведом-

ственных распоряжений и явной нецелесообразности производимых расходов.

В соответствии с предоставленными правами на главных распорядителей и распорядителей второй степени возлагается ответственность за правильное, хозяйственно целесообразное и своевременное распределение кредитов (по местным бюджетам — и денежной наличности) между подведомственными учреждениями, за расходование средств как у себя, так и подведомственными распорядителями по прямому назначению, за соблюдение бюджетной дисциплины, за правильную постановку счетоводства и отчётности у себя и в подведомственных учреждениях, а также за своевременное представление финорганам отчётности о произведённых расходах.

Распорядителями кредитов третьей степени являются заведующие учреждениями и должностные лица, получающие в своё распоряжение кредиты от главных распорядителей и распорядителей второй степени только для непосредственного расходования средств на удовлетворение потребностей учреждения или проведение мероприятий. Эти распорядители имеют право расходовать средства только в соответствии с открытыми им кредитами и дальнейших переводов кредитов не производят.

Распорядители третьей степени несут ответственность за соблюдение бюджетной дисциплины, расходование предоставленных им средств по назначению, правильное и точное ведение учёта и за своевременное представление установленной отчётности.

Права распорядителей кредитов третьей степени по союзному и республиканским бюджетам союзных республик предоставляются руководителям учреждений главными распорядителями кредитов, по местным бюджетам — по решениям соответствующих исполкомов. Эти права предоставляются при значительном масштабе финансово-материальных операций и при условии обеспечения в учреждении правильной постановки учёта и отчётности. По законодательству РСФСР права распорядителей третьей степени имеют все директора неполных средних и средних школ, а также заведующие начальными школами, насчитывающими не менее 160 учащихся, кроме финансируемых сельскими бюджетами¹.

Предоставление учреждениям прав распорядителей кредитов третьей степени способствует быстрому разрешению хозяйственных и финансовых вопросов, широкому развитию местной инициативы, непосредственной заинтересованности учреждений в экономном, наиболее эффективном и своевременном использовании средств, а также установлению чёткой ответственности за состояние хозяйства и выполнение возложенных на учреждения задач.

Учреждения и организации не имеющие прав распорядителя кредитов, финансируются главным распорядителем кредитов или распорядителем второй степени путём непосредственной оплаты расходов или выдачи этим учреждениям авансов под отчёт.

¹ С. У. РСФСР 1934 г. № 25, стр. 138.

§ 2. Открытие кредитов и финансирование

Право на получение бюджетных средств и расходование их по сметам распорядители кредитов получают с момента открытия им кредитов. Без открытия кредитов не может быть произведён ни один расход (кроме строго установленных случаев, указанных ниже).

Кредиты по союзному бюджету и республиканским бюджетам союзных республик подразделяются на сметные и сверхсметные. Сметными называются кредиты, открываемые учреждениям на расходы, предусмотренные их утверждёнными сметами. Сверхсметными являются кредиты, которые предоставляются учреждениям на расходы, не предусмотренные их сметами (по направлению или размеру расходов), за счёт резервных фондов СНК СССР и СНК союзных республик, согласно особому в каждом случае постановлению Совнаркома.

Открытие кредитов по союзному бюджету и республиканским бюджетам союзных республик заключается в сообщении главному распорядителю кредитов о суммах ассигнований (с распределением их по всем сметным подразделениям), которые предоставляются в его распоряжение, и одновременно в уполномочии Госбанка на отпуск этих сумм из средств соответствующего бюджета по требованию главного распорядителя кредитов.

Кредиты открываются на основании и в пределах утверждённых квартальных планов исполнения бюджетов. В случае неутверждения этих планов к началу квартала кредиты временно открываются на основании внесённых на утверждение проектов планов, а если проекты ещё не представлены, — на основании планов исполнения бюджета в текущем квартале; при этом размер кредитов (процент квартальных назначений) устанавливается в таких случаях СНК СССР, СНК союзных и автономных республик и исполкомами.

Кредиты по союзному бюджету и республиканским бюджетам союзных республик на социально-культурные мероприятия, управление, пополнение собственных оборотных средств хозорганов, отпуск им дотаций, операционные расходы¹, а также на внелимитные затраты всех отраслей хозяйства по объектам со сметной стоимостью ниже 100 тыс. руб., открываются на Государственный банк. Кредиты по союзному бюджету и республиканскому бюджету РСФСР открываются главным распорядителям наркомфинами СССР и РСФСР только на Московское бюджетное отделение Госбанка; по республиканским бюджетам остальных союзных республик кредиты открываются НКФ этих республик на республиканские конторы Госбанка. На другие конторы и отделения Госбанка НКФ СССР и НКФ союзных республик кредитов не открывают.

Порядок открытия кредитов по местным бюджетам, отличающийся рядом особенностей, излагается ниже, в § 7.

¹ Кроме отдельных видов этих расходов, финансируемых через спецбанки.

Кредиты для финансирования капитальных затрат открываются на специальные банки долгосрочных вложений.

Бюджетные кредиты открываются на началах целевого финансирования. Оно заключается в том, что средства отпускаются на точно определённые цели, предусмотренные бюджетом, и не «под план» проведения тех или иных мероприятий, а в меру его фактического выполнения (развёртывания сети учреждений, роста обслуживаемых контингентов, реализации производственных программ и т. п.) и освоения ранее отпущенных средств.

Поэтому открытие кредитов производится не сразу на всю сумму ассигнований, утверждённых в квартальных планах исполнения бюджета, а увязывается на основе анализа отчётности распорядителей кредитов с ходом выполнения производственно-оперативных планов и использования ранее открытых кредитов. После получения этой отчётности либо кредиты открывают дополнительно либо в счёт дальнейшего финансирования засчитываются полностью или частично оставшиеся неиспользованными кредиты, открытые в предыдущем квартале. Поэтому строгая отчётная дисциплина ведомств и систематический анализ их отчётности финансовыми органами являются неотъемлемыми элементами правил бюджетного финансирования.

Бюджетное финансирование производится в безвозвратном порядке.

§ 3. Открытие кредитов по союзному и республиканским бюджетам на социально-культурные мероприятия и управление

На социально-культурные мероприятия и содержание органов управления по союзному и республиканским бюджетам перед началом квартала обычно открывается 75% квартальных ассигнований, а после получения отчёта за предшествующий квартал (в I квартале — годового отчёта) — в пределах остальных 25%.

Кредиты на учреждения Госбанка для социально-культурных учреждений и органов управления НКФ СССР и НКФ союзных республик открывают общими итогами по разделам классификации (учёт по параграфам и статьям ведут сами распорядители). Распорядителям же кредитов кредиты союзного и республиканских бюджетов открываются по всем сметным подразделениям (разделам, параграфам и статьям). При этом, однако, для упрощения применяют укрупнённые статьи, объединяющие несколько статей классификации¹. Бухгалтерский учёт кредитов ведётся распорядителями по укрупнённым статьям, а фактических расходов — по полной сетке статей.

¹ По просвещению: ст. 1 — заработная плата, ст. 8 — стипендии учащимся, ст. 9 — питание, ст. 14 — внелимитные затраты (включая ст. 11 и 12) и ст. 15 — прочие расходы (включая ст. 2—7); по здравоохранению: ст. 1 — заработная плата, ст. 9 — питание, ст. 14 — внелимитные затраты (включая ст. 1), ст. 15 — прочие расходы (включая ст. 2, 6 и 10); по управлению: ст. 1 — заработная плата, ст. 3 — канцелярские и хозяйственные расходы, ст. 4 — командировочные и служебные разъезды, ст. 14 — внелимитные затраты (включая ст. 12) и ст. 15 — прочие расходы (включая ст. 2, 5 и 7).

Документом на открытие кредитов служат расходные расписания, составляемые главными распорядителями и представляемые ими по союзному бюджету в НКФ СССР, а по республиканским бюджетам союзных республик — в НКФ союзных республик.

Главные распорядители кредитов союзного и республиканских бюджетов представляют в Наркомфин СССР или наркомфин союзной республики по кредитам на социально-культурные мероприятия два расходных расписания: одно — на расходы подведомственных учреждений, другое — на финансирование централизованных мероприятий, осуществляемых главным распорядителем. По расходам на управление составляются три расходных расписания: два — аналогичных указанным выше, третье — на расходы по учреждению главного распорядителя. К расходным расписаниям для подведомственных учреждений прилагается ведомость распределения кредитов между учреждениями.

Расходное расписание представляет собой предложение учреждению Госбанка открыть главному распорядителю кредиты за счёт союзного или республиканского бюджета по указанным в расписании разделу и счёту (для перевода подведомственным учреждениям, на централизованные мероприятия или расходы учреждения) и в определённой сумме. На обороте расходного расписания приводится распределение кредитов по параграфам и статьям (для распределителя кредитов).

Наркомфин СССР и наркомфин союзной республики (их отраслевые отделы и отделы исполнения бюджета) проверяют расходные расписания с точки зрения соответствия испрашиваемых кредитов назначениям по квартальным планам исполнения бюджета, выполнению производственно-оперативных планов и освоению ранее открытых кредитов, а также с точки зрения правильности распределения кредитов по учреждениям, параграфам и статьям, правильности оформления расходных расписаний и соблюдения правил финансирования отдельных мероприятий. После проверки и разрешительной надписи на открытие кредитов один экземпляр расходного расписания направляется наркомфином конторе Госбанка (вместе с ведомостью распределения кредитов), а второй — главному распорядителю.

На основании расходных расписаний контора Госбанка открывает главным распорядителям кредитов по союзному и республиканским бюджетам два лицевых бюджетных счёта: «Для перевода подведомственным учреждениям» и «На расходы по централизованным мероприятиям». По расходам на управление, кроме того, открывается третий счёт — «На расходы учреждения».

С бюджетного счёта «Для перевода подведомственным учреждениям» производится только перевод кредитов в распоряжение этих учреждений. Составление отдельных расходных расписаний для подведомственных учреждений, централизованных мероприятий и расходов учреждения и их отдельный учёт в Госбанке имеют целью: усилить контроль за использованием бюджетных средств по прямому назначению, не допускать расходования

средств на управление за счёт кредитов на социально-культурные мероприятия, устранить возможность затрат на содержание аппарата вышестоящего распорядителя из кредитов, предназначенных для подведомственных ему учреждений.

Главные распорядители кредитов союзного и республиканских бюджетов союзных республик переводят открытые кредиты подведомственным учреждениям по бюджетным поручениям. Поручения содержат предложение конторе Госбанка, на счетах которой состоят кредиты главного распорядителя, уменьшить определённые кредиты, а отделению Госбанка по месту нахождения подведомственного учреждения — открыть соответствующие кредиты.

Перевод кредитов может производиться по почте и по телеграфу. В первом случае главный распорядитель представляет конторе Госбанка, в которой ему открыты кредиты, бюджетные поручения в 5 экземплярах; два из них контора возвращает главному распорядителю с указанием о выполнении поручения, два направляет отделению Госбанка, на которое открываются кредиты (один впоследствии возвращается с отметкой о выполнении), а один оставляет у себя. Одновременно главный распорядитель один экземпляр бюджетного поручения, содержащий разбивку переведённой суммы по параграфам и статьям, высылает подведомственным учреждениям.

При переводе кредитов по телеграфу бюджетные поручения представляются банку в 3 экземплярах, из которых два возвращаются обратно.

Перевод кредитов по республиканскому бюджету союзной республики на счета распорядителей кредитов в учреждениях Госбанка, находящихся на территории другой союзной республики, не допускается; в таких случаях делают обычный банковский перевод с зачислением средств на текущий счёт учреждения.

На переведённые кредиты распорядителям второй степени открываются в Госбанке такие же счета, как и главным распорядителям; распорядителям третьей степени открывается по каждому разделу один бюджетный счёт, с которого производится оплата всех расходов учреждения¹.

В отдельных случаях главный (или второй степени) распорядитель может отозвать открытые кредиты полностью или частично, если, например, учреждение не выполнило плана или прекратило осуществление какого-либо мероприятия. Кредиты отзываются также по бюджетным поручениям, представляемым главным (или второй степени) распорядителем в то учреждение Госбанка, где открыт его бюджетный счёт (5 экземпляров); два экземпляра поручения банк возвращает с отметкой о приёме его к исполнению, а три отсылает филиалу банка по местонахождению распорядителя, со счёта которого отзываются кредиты. Этот филиал пере-

¹ Кредиты, открываемые на содержание детских садов, яслей и общежитий при высших учебных заведениях и техникумах, перечисляются непосредственно на их текущие счета, где бюджетные средства объединяются со взносами родителей или платой за общежитие.

водит открываемые кредиты на учреждение Госбанка по местонахождению бюджетного счёта главного (или второй степени) распорядителя. При отсутствии достаточной суммы на счёте распорядителя поручение выполняется в пределах остатка кредитов. Если при составлении поручения неизвестен остаток неиспользованных кредитов, то в поручении указывается, что кредит отзывается в сумме свободного остатка.

§ 4. Открытие кредитов по союзному и республиканским бюджетам на финансирование народного хозяйства

Кредиты по союзному и республиканским бюджетам союзных республик на финансирование народного хозяйства через Госбанк (пополнение оборотных средств, государственные дотации, операционные расходы и пр.) открываются Наркомфином по расходным расписаниям. Последние (кроме кредитов на капитальные вложения) составляются в основном по той же форме и в том же порядке, как и по социально-культурным расходам. Отличаются они тем, что составляются отдельно для каждого вида финансирования (оборотные средства, государственная дотация, операционные расходы) по разделам, параграфам и статьям, причём на обороте расписаний указывается перечень организаций, которым открываются кредиты, и суммы, подлежащие перечислению на их расчётные счета, с разбивкой по назначению. Учёт кредитов на финансирование народного хозяйства ведётся в учреждениях Госбанка подробно по всем сметным подразделениям.

Разассигнование и отзыв кредитов на финансирование народного хозяйства производится на основе таких же бюджетных поручений, какие установлены для кредитов на социально-культурные мероприятия.

Бюджетное финансирование пополнения оборотных средств осуществляется не под утверждённый производственный план, а в соответствии с ходом его выполнения и после представления хозяйством сведений о росте производства и накоплении материальных запасов.

Поэтому кредиты на пополнение оборотных средств открываются один раз в месяц в размере трети квартального ассигнования. При открытии кредитов на следующий месяц производится перерасчёт по отчётным данным за истекший месяц; сумма, не добавленная против фактически достигнутого уровня производства по валовому выпуску продукции, выделяется дополнительно, а излишне отпущенная засчитывается при очередном отпуске средств. В связи с этим кредиты на пополнение оборотных средств открываются лишь после представления главками отчётных балансов на последнюю отчётную дату (в соответствии с положением о бухгалтерских отчётах и балансах государственных и кооперативных хозяйственных организаций).

Кредиты на пополнение оборотных средств открываются, как правило, главку на его бюджетный счёт с одновременным перечислением средств по разнарядке главка на бюджетные счета тре-

стов или расчётные счета предприятий, не входящих в тресты. На счетах главка может оставаться (для последующего распределения) не более 10% общей суммы открытых кредитов. Главк не вправе перечислить бюджетные средства, причитающиеся предприятию, минуя расчётный счёт последнего, на погашение кредиторской задолженности предприятия другим предприятиям.

При открытии кредитов на пополнение оборотных средств финансовые органы на основе анализа бухгалтерской отчётности осуществляют контроль за финансовым состоянием предприятий, в частности за сохранностью, правильным использованием и оборачиваемостью собственных оборотных средств (динамикой остатков готовых изделий и запасов), за соблюдением платёжно-расчётной дисциплины (дебиторско-кредиторская задолженность) и за расходованием отпускаемых бюджетом средств по прямому назначению. В соответствии с этим кредиты на пополнение оборотных средств не открываются, если собственные оборотные средства хозяйственной организации превышают норматив или наличие материальных ценностей ниже норматива, а также при использовании оборотных средств не по назначению и при значительной дебиторской задолженности.

Ставя отпуск бюджетных средств в прямую зависимость от выполнения предприятиями производственных и финансовых планов, финансовая система тем самым не только контролирует рублем деятельность предприятий, но и стимулирует их борьбу за выполнение планов производства и сбыта продукции, за строжайший режим экономии и финансовую дисциплину.

Средства, ассигнованные союзным бюджетом и республиканскими бюджетами союзных республик на выдачу государственной дотации предприятиям, НКФ СССР или НКФ союзной республики передаёт главкам, непосредственно подчинённым наркомату трестам и предприятиям. Кредиты открываются на основании сводных квартальных финансовых планов, утверждённых наркоматом после согласования с НКФ СССР или НКФ союзной республики и составленных в разрезе главков и непосредственно подчинённых наркомату трестов и предприятий.

Открытие кредитов по госдотации производится в соответствии с выполнением программы добычи или реализации, в зависимости от порядка кредитования сверхплановых и сезонных остатков продукции, установленного Госбанком для данной отрасли. Если отрасли кредитуются по отпускным ценам (промышленность), дотация выдаётся исходя из количества выработанной продукции, если по плановой себестоимости (сельское хозяйство) — исходя из количества реализованной продукции. Для отраслей, финансируемых в соответствии с количеством производимой продукции, кредиты открываются главкам и непосредственно подчинённым наркомату трестам и предприятиям ежемесячно на основании данных оперативной отчётности о выработанной продукции, которые наркомат представляет Наркомфину с разбивкой по главкам и непосредственно подчинённым ему трестам и предприятиям,

Главки разассигновывают кредиты между трестами путём перевода кредитов на их бюджетные счета. Тресты перечисляют кредиты на расчётные счета предприятий в соответствии с количеством произведённой продукции и разницей между плановой себестоимостью единицы продукции и отпускной ценой без налога с оборота.

Для обеспечения своевременного доведения средств до предприятий главкам и непосредственно подчинённым наркомату трестам и предприятиям в начале каждого квартала переводится аванс в размере одной трети квартального ассигнования. Ежемесячно на основании отчётных данных треста делается перерасчёт, причём недоданные средства отпускаются предприятиям, а излишне полученные засчитываются при очередном финансировании.

Для отраслей, кредитуемых Госбанком по плановой себестоимости, кредиты на государственную дотацию открываются финорганами главкам поквартально, разассигновываются главками между трестами, а последними — между предприятиями. Кредиты зачисляются на бюджетные счета предприятий; на их расчётные счета дотация перечисляется учреждением Госбанка после представления предприятиями документов о количестве реализованной продукции.

По ряду отраслей народного хозяйства союзный и республиканские бюджеты финансируют так называемые операционные расходы. К этим расходам относятся затраты, непосредственно связанные с производственной деятельностью предприятий, но не создающие материальных ценностей и не включаемые в себестоимость продукции (например, расходы на изобретательство, опытные и научно-исследовательские работы, содержание военизированной охраны). Они финансируются Госбанком в пределах утверждённых по бюджету сумм на общих основаниях, установленных для сметных кредитов.

Кредиты на операционные расходы открываются только после представления в НКФ СССР или НКФ союзной республики сметы по каждому виду расходов, утверждённой народным комиссаром СССР или союзной республики; открытие кредитов производится по каждому виду расходов в отдельности с учётом действительной потребности. В документах об открытии кредитов указывается, на какую надобность открываются кредиты и при каких условиях могут быть выданы средства.

Кредиты по операционным расходам во всех случаях открываются только на бюджетные счета, откуда Госбанк перечисляет средства на расчётные счета предприятий на основании представляемых распорядителем кредита первичных документов, подтверждающих размеры фактических расходов.

При открытии кредитов на операционные расходы по каждому виду расходов особо выделяется заработная плата. Средства на её выдачу перечисляются в пределах суммы, выделенной на эту цель при открытии кредита.

Бюджетные кредиты на операционные расходы, финансируемые специальными банками долгосрочных вложений, открываются и используются в том же порядке, как и на капитальные затраты (см. ниже).

Спецбанки финансируют операционные расходы на следующие нужды: Промбанк — на геологоразведочные работы, Сельхозбанк — на мероприятия по борьбе с вредителями сельскохозяйственных культур и эпизоотиями, на искусственное осеменение сельскохозяйственных животных, на содержание лесных хозяйств Главного управления лесоохраны и лесонасаждений при СНК СССР и некоторые другие.

Все затраты МТС, кроме капиталовложений, финансируются Госбанком. Кредиты открываются Наркомфином СССР ежеквартально, с разбивкой по целевому назначению и отдельным видам затрат, в распоряжение Наркомзема СССР, который разассигновывает их по республиканским, краевым и областным земельным органам, а последние — по МТС в соответствии с утверждёнными производственно-финансовыми планами.

При открытии кредитов МТС краевые (областные) земельные отделы и наркомземы союзных республик, не имеющих областного деления, начиная с III квартала, учитывают выполнение плана каждой МТС за истекшие кварталы. В случае невыполнения работ, время производства которых уже прошло, земельные органы удерживают неиспользованные на эти работы средства из вновь открываемых ассигнований. Удержанные суммы учитываются на особом бюджетном счёте в конторе Госбанка отдельно по каждому целевому назначению и могут расходоваться в IV квартале краевыми (областными) земельными отделами и наркомземами республик после согласования с финорганами для финансирования МТС, перевыполняющих установленный для них план работ.

При перевыполнении МТС в текущем квартале плана работ и при увеличении в связи с этим затрат против бюджетных квартальных ассигнований отделение Госбанка дополнительно финансирует работы, произведённые МТС сверх квартального плана, за счёт их годового производственно-финансового плана. Отделение Госбанка возмещает выделенные в этом порядке средства ежеквартально путём удержания из очередных бюджетных ассигнований. Окончательный расчёт производится в IV квартале с покрытием расходов МТС, связанных с перевыполнением плана.

НКЗ союзных республик, а в РСФСР — областные (краевые) земельные отделы имеют право оставлять в своём распоряжении маневренный резерв — не более 3% ассигнований для МТС на IV квартал и по соглашению с финансовыми органами перераспределять в IV квартале между отдельными МТС открытые кредиты в зависимости от хода выполнения работ. Маневренный резерв и стозванные от МТС кредиты используются в IV квартале для дополнительной выдачи средств МТС, перевыполнившим годовой план.

На каждый вид затрат (на горючее и смазочные материалы, ре-

монт, зарплату производственным рабочим, заработную плату персоналу МТС, административно-управленческие и хозяйственные расходы) учреждения Госбанка открывают МТС отдельный целевой бюджетный счёт, средства с которого выдаются в пределах ассигнований на каждый вид затрат и в меру выполнения утверждённого производственно-финансового плана.

В случае перерасхода МТС бюджетных средств, вследствие превышения плановых затрат на выполненные работы и использования средств не по назначению, отделение Госбанка производит зачёт перерасходованных средств при очередном открытии кредитов.

Перерасходы по отдельным статьям могут быть покрыты МТС за счёт экономии по другим статьям, но каждый раз с разрешения НКЗ союзной республики, а в РСФСР — краевого (областного) земельного управления.

Контроль за правильностью финансирования МТС, использованием средств по целевому назначению и соответствием произведённых расходов выполнению количественных и качественных показателей производственно-финансового плана и утверждённым нормам затрат осуществляется земельными и финансовыми органами и учреждениями Госбанка.

НКФ СССР, НКФ республик и краевые (областные) финансовые отделы или, по их поручениям, районные финансовые отделы проводят ревизии финансовой деятельности МТС. Отделения Госбанка контролируют работу МТС на основании месячной финансовой отчётности и квартальных отчётов о выполнении производственно-финансовых планов МТС, а также путём проверки на месте правильности представляемых МТС сведений и отчётности.

§ 5. Открытие кредитов на капитальные вложения и финансирование капитального строительства

Финансирование капитального строительства производится специальными банками долгосрочных вложений (Промбанком, Сельхозбанком, Торгбанком и Цекомбанком), на которые возложены контроль за использованием отпускаемых на строительство государственных средств по прямому (целевому) назначению, внедрением хозрасчёта на стройках и за удешевлением строительства. Финансирование капитальных вложений государственных учреждений, предприятий и организаций осуществляется в безвозвратном порядке. В целях контроля все средства, предназначенные на капитальное строительство, полностью концентрируются в спецбанках и расходуются только через них.

Бюджетные ассигнования на капитальные вложения, предусмотренные квартальными планами исполнения бюджетов, перечисляются финансовыми органами соответствующим спецбанкам. Амортизационные отчисления, предназначенные на капитальное строительство, перечисляются предприятиями непосредственно в спецбанки; вложения на эту цель за счёт прибыли вносятся в спец-

банки либо непосредственно предприятиями, либо в централизованном порядке через тресты и главные управления. Спецбанки обязаны контролировать поступление установленных в квартальных планах собственных вложений предприятий (амортизации, прибыли).

Для обеспечения полной аккумуляции ресурсов на капиталовложения установлено взыскание через финансовые органы в бесспорном порядке с хозяйственных организаций и предприятий фактически начисленных по отчётному балансу, но своевременно не внесённых в спецбанки сумм амортизации, прибыли и других средств, предназначенных на капитальное строительство.

Спецбанки финансируют лишь стройки, имеющие утверждённые титул, технический проект и смету, в пределах сметной стоимости каждого объекта стройки. Средства выдаются в соответствии с утверждёнными квартальными планами финансирования, фактически внесёнными собственными средствами и открытыми бюджетными кредитами.

Подрядное строительство финансируется на основании договоров заказчиков с подрядчиками. Заказчик осуществляет контроль и технический надзор за выполнением объёма работ и их качеством в соответствии с техническим проектом и сметой, приёмку работ по актам и расчёты с подрядчиком по договору.

Оплата счетов подрядчика производится ежемесячно за фактически выполненный объём работ по актам приёмки, составляемым заказчиком и подрядчиком на основании технического обмера законченных работ. Такой порядок расчётов обеспечивает контроль за выполнением объёма строительных работ и стимулирует их скорейшее окончание.

Работы, выполненные в первую и вторую декады, оплачиваются банком по акцептованным заказчиком промежуточным счетам подрядчика, без приложения актов приёмки, с последующим зачётом этих сумм при оплате месячных счетов.

Подрядчик обязан выписывать счёт в соответствии со сметой и установленными нормами и ценами. В случае превышения цен банк не оплачивает счета, несмотря на акцепт заказчика. Кроме счетов за выполненные работы, банк оплачивает также счета подрядчика на строительные материалы, завезённые на площадку.

При финансировании строительства, осуществляемого хозяйственным способом, применяется в основном тот же порядок, но вместо подрядчика фигурирует начальник строительства (или отдела капитального строительства), а вместо заказчика — директор строящегося (или действующего) предприятия. Для получения денег банку представляются акты приёмки. Расчёты между стройкой и действующим предприятием производятся на тех же основаниях, как между заказчиком и подрядчиком. Средства выдаются стройкам лишь в меру выполнения плана.

При установлении бесхозяйственности в строительстве финансирование его прекращается впредь до решения вышестоящей организации.

Важнейшая функция спецбанков — контроль за использованием отпускаемых на строительство государственных средств, чтобы не допустить строительства вне плана, без проектов и смет, предотвратить бесхозяйственное и незаконное расходование средств путём строгого соблюдения лимитов финансирования, строительных норм и цен на материалы.

Банк оплачивает счета на строительные материалы и гужевые перевозки по твёрдым государственным ценам, а на оборудование — по ценам, предусмотренным в договорах, прейскурантах и ценниках. Средства на заработную плату выдаются лишь по бухгалтерским справкам о фактически начисленной заработной плате.

Наряду с предварительным контролем спецбанки производят последующий контроль за финансированием строительства — путём анализа представляемой предприятиями и строительными ежемесячной отчётности и обследования на месте выполненных работ.

Спецбанки осуществляют контроль за соблюдением стройками финансовой дисциплины и использованием средств по назначению, не допуская использования средств эксплуатации на капитальное строительство и наоборот.

Управляющим конторами спецбанков предоставлено право в случаях бесхозяйственности в строительстве (резкого несоответствия затрат выполненной программе, незаконного использования оборотных средств, грубых нарушений финансовой дисциплины) прекращать финансирование впредь до решения вышестоящего хозоргана.

Кредиты на капитальные вложения открываются на спецбанки (кроме внелимитных затрат стоимостью менее 100 тыс. руб., финансируемых Госбанком).

Для открытия кредитов главные распорядители, на основании утверждённых годовых и квартальных балансов доходов и расходов и бюджетов, составляют годовые и квартальные планы финансирования капитальных вложений с распределением по сметным подразделениям и с указанием источников покрытия. Планы финансирования содержат поручения спецбанку открыть главному распорядителю кредиты на капитальные вложения по соответствующему бюджету и в определённой сумме. Эти планы представляются финоргану в четырех экземплярах.

Финансовый орган проверяет правильность указанных в плане объёма капитальных работ и источников финансирования, соответствие испрашиваемых сумм народнохозяйственному плану и бюджету и делает разрешительную надпись об открытии кредитов. Один экземпляр плана направляется в спецбанк для исполнения, другой — главному распорядителю в качестве уведомления об открытии кредита (вместо расходного расписания), два остаются в отделе и бухгалтерии финоргана.

Наркоматы и отделы исполкомов на основе годовых и квартальных планов финансирования представляют спецбанкам планы финансирования по главам и стройкам.

На основе годового и квартальных планов финансирования спецбанк открывает стройкам лимит, по которому распределяется покрытие суммы финансирования между отдельными стройками. Финансирование из бюджета производится в пределах бюджетных ассигнований, а из собственных вложений хозорганов (прибыль, амортизация и пр.) — в меру поступления этих средств в спецбанк.

Для оплаты расходов по открытым кредитам финансовые органы переводят спецбанкам необходимые денежные средства из общей наличности соответствующего бюджета. На образование переходящего запаса средств, необходимых для нормального финансирования капитальных вложений, спецбанкам перечисляется аванс, который остаётся в их распоряжении на протяжении всего года. Аванс перечисляется 2 января в размере 6% открытых кредитов по плану финансирования капитальных вложений на I квартал. В дальнейшем размер аванса уточняется в начале каждого квартала соответственно сумме кредитов, открытых на квартал. Кроме того, финорганы перечисляют спецбанкам 1, 7, 13 и 19-го числа каждого месяца и 25-го числа первого и второго месяца квартала денежные средства в размере 6% открытых кредитов по квартальному плану финансирования капитальных вложений; 25-го числа последнего месяца квартала переводятся остальные 10% суммы квартальных кредитов. По договорённости со спецбанком перечисление средств может производиться три раза в месяц (1, 13 и 19-го числа) или два раза (1 и 19-го числа), а при небольшом размере финансирования — даже один раз.

Ежемесячно спецбанки представляют финорганам отчётность о финансировании капитальных вложений. По этой отчётности финорганы наблюдают за выполнением плана поступлений собственных средств хозорганов в спецбанки, а также за ходом использования средств на капитальные вложения.

Если окажется, что в истекшем месяце передано спецбанку бюджетных средств больше, чем следовало, то при очередном перечислении 19-го числа каждого месяца излишне переданная сумма засчитывается; в противном случае недоданная сумма прибавляется к сумме очередного подкрепления.

По районным и городским бюджетам при каждом очередном перечислении средств спецбанкам учитывается выборка средств за истекающую неделю. Для этой цели спецбанки представляют финансовым отделам справки об использовании бюджетных средств.

В тех случаях, когда средства перечисляются спецбанкам раз в месяц, 2 и 25 января перечисляется по одной трети открытых на квартал кредитов; в дальнейшем перечисление производится 25-го числа каждого месяца на основании ежемесячных отчётных данных об использовании средств. При перечислении средств 19 января финорганы производят расчёт за прошлый год по данным предварительной отчётности спецбанка, а окончательный расчёт — после получения годового бухгалтерского отчёта.

После истечения бюджетного года лимиты финансирования капитальных вложений закрываются. На счёт бюджета относится

разница между суммой выданных на капитальные вложения средств и суммой средств, поступивших на эти затраты от хозорганов. Если поступления собственных средств хозорганов превышают суммы выдач, разница обращается в доход соответствующего бюджета. Вместе с годовым отчётом спецбанки представляют финорганам подробный расчёт о взаимоотношениях с бюджетом.

Открытие кредитов и финансирование внелимитных затрат стоимостью свыше 100 тыс. руб. производится через спецбанки в том же порядке, как и по капитальным вложениям.

§ 6. Расходы союзного и республиканских бюджетов, производимые без открытия кредитов

Некоторые виды расходов союзного и республиканских бюджетов союзных республик производятся учреждениями Госбанка без предварительного открытия кредитов, так как в некоторых случаях нельзя заранее установить, где и в каких размерах они будут иметь место. К таким расходам относятся: возмещение сберегательным кассам расходов по государственным займам (оплата выигрышей, купонов), выдача по орденам СССР, выплата персональных и академических пенсий, пенсий начальствующему составу РККА и Военно-Морского флота, военнослужащим рядового и младшего начальствующего состава срочной службы и их семьям, пособий семьям военнослужащих в военное время, пособий многодетным матерям, отчисления в местные бюджеты из государственных налогов и доходов, выплаты за счёт налога с оборота (скидки по автогужевым перевозкам и др.) и пр.

§ 7. Открытие кредитов по местным бюджетам

По местным бюджетам и республиканским бюджетам автономных республик кредиты открываются главным распорядителям на квартал в целом по расходным расписаниям, составляемым финотделами и наркомфинами АССР. Расписания представляют собой выписку из росписи квартального плана исполнения бюджета.

Для кредитов на социально-культурные мероприятия составляются два расходных расписания: на расходы по подведомственным учреждениям и на расходы по централизованным мероприятиям, осуществляемым непосредственно главным распорядителем. По кредитам на управление составляется одно расходное расписание, так как по местным бюджетам по управлению проводятся лишь ассигнования на содержание аппарата главного распорядителя кредитов.

По местным бюджетам банк учёта открытых кредитов не ведёт, поэтому расходные расписания составляются финорганом не в трех экземплярах, как по союзному и республиканским бюджетам, а в двух экземплярах: один посылается главному распорядителю, другой остаётся в бухгалтерии финоргана для учёта открытых кредитов.

В тех районах, где бухгалтерия райфо обслуживает в централизованном порядке другие отделы райисполкома, главным распорядителям кредитов расходные расписания не посылаются. Они руководствуются квартальной бюджетной росписью, которая имеется в бухгалтерии райфо. Не составляются расходные расписания и по сельским бюджетам, где главным распорядителем кредитов является председатель совета.

Разассигновывая кредиты между подведомственными учреждениями, главные распорядители по местному бюджету посылают им особое извещение с указанием сумм и сметных подразделений. В районах, где бухгалтерский учёт отделов райисполкомов централизован в райфо, извещения об открытии кредитов распорядителям третьей степени высылаются райфо.

В последний день каждого квартала все распорядители кредитов по местным бюджетам самостоятельно закрывают неиспользованные в истёкшем квартале кредиты, не допуская расходования средств в следующем квартале за счёт кредитов, открытых в предшествующее время. Финансовые отделы оформляют в своём учёте закрытие неиспользованных кредитов после получения отчётности распорядителей за последний месяц прошлого квартала.

Открыв кредиты по местным бюджетам, финорганы должны обеспечить распорядителям фактическую возможность получить деньги в кассовом учреждении, поскольку оно оплачивает расходы местных бюджетов лишь в пределах наличия средств каждого бюджета.

Наличные средства выделяются каждому распорядителю кредитов путём перечисления, по поручениям финорганов, с текущего счёта общеквартальных средств на открываемые распорядителям в том же кассовом учреждении отдельные текущие счета.

На текущие счета распорядителей кредитов средства перечисляются в соответствии с месячными кассовыми планами, составляемыми финорганами и исполкомами сельских (поселковых) советов. Доходы включаются в кассовый план применительно к срокам поступления; расходы распределяются по месяцам квартала финорганами совместно с главными распорядителями (по сельским и поселковым бюджетам — исполкомами совместно с руководителями учреждений) с учётом обязательного сбалансирования всех кассовых планов в течение квартала.

Учреждения, состоящие на местном бюджете, финансируются в меру выполнения планов их работ путём регулирования перечисления наличности на текущие счета распорядителей кредитов. Определённые на основе квартального плана исполнения бюджета суммы месячных расходов при включении их в кассовые планы уточняются в соответствии с фактическим состоянием сети и континентов учреждений и выполнением отдельных мероприятий.

Месячные кассовые планы утверждаются до начала месяца руководителем финоргана или представителем сельского (поселкового) совета и сообщаются отделам исполкомов и учреждениям, состоящим на сельском (поселковом) бюджете. Отделы исполкомов

распределяют назначенные им на месяц средства между подведомственными учреждениями и извещают их о выделенных суммах.

Если квартальный план исполнения бюджета не утверждён до начала квартала, кассовый план на первый месяц квартала составляется в пределах суммы, установленной соответствующим исполкомом, но не должен превышать трети ассигнований по плану исполнения бюджета за истёкший квартал. В этом случае распорядители кредитов расходуют средства в первом месяце квартала в размере общей суммы, выделенной им по кассовому плану, но не более трети кредитов, открытых по каждому сметному подразделению в прошедшем квартале.

По бюджетам АССР, краевым, областным, городским и окружным в учреждениях Госбанка главным распорядителям кредитов открываются три текущих счёта: «На расходы учреждения», «Для перевода подведомственным учреждениям» и «На расходы по централизованным мероприятиям». По бюджетам районным и городов районного значения главным распорядителям в отделении Госбанка открываются два текущих счёта: «На расходы учреждения» и «На расходы подведомственных учреждений», на котором учитываются средства учреждений, не являющихся распорядителями кредитов. Районным отделам народного образования, кроме того, открывается третий счёт — «На заработную плату учителям». Финорганы на эти текущие счета главных распорядителей переводят денежные средства для оплаты расходов по открытым кредитам.

Распорядителям третьей степени по местным бюджетам в отделении Госбанка открывается один текущий счёт, на который из краевых, областных и окружных бюджетов перечисляются средства с текущего счёта главного распорядителя; перечисление средств районных и городских бюджетов на текущие счета распорядителей третьей степени производится непосредственно финансовым отделом по заявкам главных распорядителей.

В районах, где учёт за все отделы исполкома ведёт райфо, отделам открывается в банке по одному текущему счёту для оплаты расходов как на содержание самого отдела, так и подведомственных учреждений, руководители которых не являются самостоятельными распорядителями кредитов.

Средства на текущие счета распорядителей кредитов должны перечисляться, как правило, при открытии кредитов. Если, однако, по состоянию текущего счёта местного бюджета это сделать невозможно, перечисление производится по мере накопления наличности, но не чаще 3—4 раз в месяц, чтобы не затруднять работу учреждений и не ограничивать их ответственность за маневрирование ресурсами для выполнения плана.

Для обеспечения своевременной выдачи заработной платы учителям установлен особый порядок перечисления выделяемых для этой цели сумм на текущие счета отделов народного образования.

Заработная плата учителям должна выплачиваться отделами народного образования в районных центрах, городах и рабочих

посёлках два раза в месяц — 1-го и 16-го числа каждого месяца, в сельских местностях один раз — 20-го числа. К этим срокам на текущие счета «На заработную плату учителям» отделов народного образования перечисляются средства с общего текущего счёта районного или городского бюджета в следующем порядке.

Отделения Госбанка получают от районных и городских отделов народного образования справки о суммах, необходимых для выдачи в указанные сроки зарплаты учителям. К справкам прилагаются поручения финансового отдела на перечисление соответствующих сумм из районного или городского бюджета на счета отделов народного образования.

Справки представляются: для учителей школ, расположенных в районных центрах, городах и рабочих посёлках, — 5—6-го числа каждого месяца на выдачу зарплаты за первую половину месяца, 20-го числа — за вторую половину и 10-го числа — на выдачу зарплаты учителям школ в сельских местностях.

Получив справки, отделение Госбанка бронирует соответствующие суммы на текущем счёте районного или городского бюджета, прекращая выдачу и перечисление ресурсов с этого счёта до накопления на нём средств, необходимых для выдачи зарплаты учителям. Исключение допускается только для средств, перечисляемых детским и лечебным учреждениям для оплаты расходов на питание (в этих случаях на распоряжениях о перечислении должна быть отметка о назначении средств и виза заведующего отделом исполкома).

После накопления необходимой наличности и не позднее чем за 5 дней до срока выдачи зарплаты соответствующие суммы перечисляются на счёт отдела народного образования по зарплате учителям. Затем счёт районного или городского бюджета разбронировывается впредь до следующего срока.

По расходам местных бюджетов на финансирование хозяйственных организаций (пополнение оборотных средств и пр.) текущие счета для этих организаций не открываются. На основании планов исполнения бюджета и материалов о ходе выполнения производственных программ хозорганов и освоении ранее отпущенных средств финорганы перечисляют соответствующие суммы с текущего счёта местного бюджета непосредственно на расчётные счета хозорганов.

Финансирование капитальных вложений из местных бюджетов осуществляется в том же порядке, как из союзного бюджета и республиканских бюджетов союзных республик. При этом сельское школьное строительство финансируется учреждениями Сельхозбанка, а в случае их отсутствия — отделениями Госбанка.

Глава двадцать четвёртая

ПОРЯДОК ИСПОЛЬЗОВАНИЯ КРЕДИТОВ

§ 1. Порядок получения бюджетных средств из банка

Выдача денег на расходы бюджетных учреждений производится учреждениями Госбанка по чекам, составляемым распорядителем кредитов. Чек должен содержать следующие данные: дату и место выдачи, название того учреждения Госбанка, на который выписан чек, номер счёта, с которого должна быть произведена уплата, указание бюджета, сумму, подлежащую выдаче (цифрами и прописью), указание получателя по именным чекам, подписи распорядителя кредитов и бухгалтера, а также иметь оттиск мастичной печати учреждения. Наименование получателя, сумма платежа (цифрами и прописью) и номер счёта пишутся от руки чернилами; поправки и подчистки в чеке не допускаются. Образцы подписей и печатей заблаговременно сообщаются учреждениям Госбанка.

Чеки подразделяются на именные, применяемые при выдаче денег прямым кредиторам (т. е. учреждениям, предприятиям и лицам, доставившим материальные ценности и выполнившим те или иные работы), авансов и средств на зарплату, и расчётные—для перечисления в учреждении Госбанка с одного счёта на другой без выдачи наличных денег. В расчётном чеке вместо получателя указывается, кому и на какой счёт следует перечислить деньги. Чеки сохраняют силу в течение 10 дней, не считая дня выдачи, кроме чеков, выписанных в последнюю декаду декабря, срок действия которых истекает 31 декабря.

Бланки чеков отпускаются учреждениями Госбанка по письменным требованиям распорядителей кредитов и хранятся в том же порядке, как ценные документы. Учёт выдаваемых чеков ведётся на обложке чековой книжки с указанием сметных подразделений, за счёт кредитов по которым выдан чек; расписки в получении чека оформляются на тех расходных документах, на основании которых он выдан.

В случае утери чека получатель обязан немедленно сообщить об этом учреждению Госбанка и выдавшему его бюджетному учреждению. Дубликат может быть выдан только при условии, что учреждение Госбанка выдаст справку о невыплате денег по утерянному чеку.

Чек признаётся недействительным и возвращается предъяви-

телю: 1) если в нём имеются исправления или подчистки, 2) если он предъявлен после истечения 10 дней со дня выдачи, 3) при недостатке кредита, на который выписан чек, а по местным бюджетам — при недостаточности сумм на текущем счёте распорядителя кредитов, 4) если в чеке отсутствует точное наименование счёта, с которого должна быть списана сумма, 5) если подписи и печать на чеке не совпадают с образцами, имеющимися в банке, или номер чека не соответствует нумерации бланков чеков, выданных учреждению.

Вторым кассовым документом по расходам за счёт бюджета является платёжное поручение о перечислении сумм на другие счета. Платёжные поручения, имеющие те же реквизиты, что и расчётные чеки, применяются в тех случаях, когда из причитающихся к выдаче учреждению или предприятию сумм должны быть произведены какие-либо удержания; в этом случае выписывается чек на выдачу сумм за вычетом удержаний и платёжное поручение о перечислении удержанной суммы на соответствующие счета. Так, при получении средств на заработную плату учреждение одновременно с чеком на зарплату выписывает платёжные поручения о перечислении в бюджет удержанных с рабочих и служащих налогов, а на счёт профсоюза — взносов по социальному страхованию.

Расчёты бюджетных учреждений с хозяйственными организациями за отпущенные товары и за услуги производятся в основном по акцептной форме расчётов. Аккредитивная форма расчётов допускается при условии, что эта форма расчётов обусловлена договором.

Иногородные расчёты с хозорганами-поставщиками на сумму в 1 000 руб. и выше производятся Госбанком по инкассо путём оплаты поступивших платёжных требований с обязательным представлением счетов-фактур; расчёты на суммы от 250 до 1 000 руб. совершаются акцептованными чеками для перевода по почте.

Однородные расчёты в пределах до 100 руб. осуществляются исключительно путём оплаты наличными деньгами. Расчёты на сумму от 100 до 1 000 руб. могут производиться по соглашению поставщика с покупателем наличными, расчётными чеками и платёжными поручениями; на сумму же в 1 000 руб. и выше — расчётными чеками и платёжными поручениями.

При расходовании фондов заработной платы распорядители кредитов обязаны строго руководствоваться утверждёнными штатами и ставками заработной платы. Учреждения, состоящие на бюджете, выдают заработную плату два раза в месяц за истекшее время; заработная плата за вторую половину декабря выплачивается в следующем году за счёт кредитов нового года. Только учителям в сельских местностях зарплата выдаётся раз в месяц — 20-го числа.

Средства на заработную плату должны истребоваться из учреждений Госбанка в строгом соответствии с наличным составом рабочих и служащих и установленными ставками, в пределах шта-

тов, фондов и ставок заработной платы, зарегистрированных финансовыми органами. Учреждения Госбанка выдают эти средства только после предъявления карточки о регистрации штатов и фондов зарплаты. Кроме того, при получении заработной платы за вторую половину месяца бюджетные учреждения представляют банку специальную справку о штатах, фактическом составе служащих и начисленном фонде заработной платы.

Не выданная отдельным рабочим и служащим заработная плата может храниться в учреждении не более 3 дней и затем сдаётся на восстановление кредита.

Одновременно с чеком на заработную плату распорядители кредитов обязаны выписывать платёжные поручения о перечислении удержаний из заработной платы на соответствующие счета. При получении зарплаты за первую половину месяца выписываются платёжные поручения о перечислении в бюджет подоходного налога, налога на холостяков, одиноких и малосемейных граждан и сумм, удержанных по подписке на государственный заём; при получении заработной платы за вторую половину месяца составляются платёжные поручения о перечислении в бюджет военного налога и сумм по подписке на заём и на счёт профсоюза — сумм по социальному страхованию. Чеки на выдачу зарплаты без одновременного представления указанных поручений к оплате Госбанком не принимаются.

§ 2. Выдача авансов

Все расчёты бюджетных учреждений с организациями, предприятиями и лицами за приобретённые материалы, оказанные услуги или выполненные работы производятся, как правило, через учреждения Госбанка путём перечисления средств или уплаты наличными прямым кредитором. В изъятие из этого общего правила в случае затруднительности произвести точный расчёт предстоящего расхода или определить, кто явится прямым кредитором, а также в случае особой отдалённости бюджетных учреждений от филиалов Госбанка, допускается выдача вперёд из бюджетных кредитов подотчётных сумм (авансов) подведомственным учреждениям и должностным лицам. Авансы выдаются: а) на операционные расходы (строительные, заготовительные и др.) — сотрудникам, которым поручено выполнение работ, производимых хозяйственным способом или вне местонахождения учреждений Госбанка, б) на административно-хозяйственные расходы — должностным лицам, на обязанности которых лежит производство этих расходов, в) на служебные командировки — непосредственно командируемым, г) на содержание бюджетных учреждений, изыскательских партий, научных экспедиций, работающих в местностях, далеко отстоящих от органов Госбанка, — возглавляющим их лицам.

Авансы на операционные расходы выдаются в сумме не свыше 1 000 руб. При обширности работ, их сезонном характере, а также если они ведутся в отдалённых от учреждения Госбанка местностях, предельная сумма авансов может быть повышена до $\frac{1}{6}$ сум-

мы квартальных или $\frac{1}{2}$ месячных кредитов, предоставленных лицам, выполняющим работы, по соглашению заинтересованных центральных учреждений с Наркомфином СССР или наркомфинтом союзной республики, а местных распорядителей — с краевыми и областными финорганами.

Указанные нормы исчисляются не на одно должностное лицо, а на весь кредит по данному сметному подразделению. Поэтому, если из этого подразделения одному лицу уже выдан аванс, исчерпывающий норму, то другому аванс не может быть выдан до представления первым лицом отчёта об израсходовании аванса.

Авансы на административно-хозяйственные расходы выдаются в следующем размере: должностным лицам центральных учреждений СССР и союзных республик — до 500 руб., местных учреждений союзного и республиканского значения, центральных органов автономных республик, а также краевых и областных органов — до 300 руб., районных и соответствующих им органов — не более 200 руб. Аванс должностным лицам учреждений ниже районного значения не может превышать 100 руб. Увеличение этих норм допускается лишь по соглашению распорядителей кредитов с финорганами.

Авансы на путевое довольствие при командировках выдаются по примерному расчёту причитающейся командируемому лицу суммы суточных, квартирных и проездных денег, составленному на основании правил о служебных командировках.

Для покрытия личных расходов командированного выплачиваются суточные в размере 3% твёрдой месячной ставки заработной платы, но не менее 5 руб. и не более 26 руб. за каждый день командировки. При командировке, связанной с непрерывным проживанием в одном пункте свыше 30 дней, а равно при командировке в сельские местности, суточные выплачиваются в размере 1,5% твёрдой месячной ставки, но не менее 5 руб. и не более 13 руб. В пределах района, где находится место постоянной работы командированного, суточные выплачиваются в размере 1% месячной ставки, но не менее 5 руб. и не более 10 руб. При командировке в местность, откуда командированный по условиям сообщения и характеру работы имеет возможность ежедневно возвращаться к месту постоянного жительства, суточные не выплачиваются. Суточные исчисляются по фактическому числу дней командировки, не исключая дней отдыха; день выезда и день приезда считаются за один день.

Командированным возмещаются расходы по найму жилого помещения (если оно не предоставляется бесплатно) в размерах: при командировке в Москву, Ленинград и Киев — 10 руб. в сутки, в столицы союзных и автономных республик, областные и краевые центры и города, выделенные в самостоятельные административные единицы, — 7 руб., при командировках в остальные местности — 5 руб. При представлении командированным оплаченных им счетов государственных учреждений и предприятий за наём жилого

помещения допускается оплата по фактическому расходу, но не более соответственно 70, 60 и 40% нормы суточных.

Проезд командированного по железной дороге оплачивается в размере тарифа за пользование жёстким вагоном, по водным путям — тарифа 2-го класса, по шоссе и грунтовым дорогам — согласно существующей в данной местности стоимости проезда, заверенной местным органом власти или учреждением, куда командированный был направлен¹.

Лица, получившие авансы, ответственны за их сохранность, правильное использование (по назначению), своевременное представление отчётов в израсходовании авансов и своевременное внесение неиспользованной суммы на восстановление кредита. Наблюдение за этим возлагается на руководителя учреждения.

Выдача нового аванса, как правило, допускается лишь после представления отчёта в израсходовании предыдущего аванса. Если последний не оправдан полностью, выдача следующего аванса тому же лицу допускается лишь в исключительных случаях, причём размер его уменьшается на неоправданную сумму прежнего аванса.

Поэтому на обороте чека на выдачу очередного аванса делается особая надпись о том, что получатель отчитался в предыдущем авансе, или указывается, на какую сумму получен отчёт. Однако при отдалённости получателя аванса от учреждения, снабжающего его средствами, выдача каждого последующего аванса может производиться и до получения отчёта о предыдущем авансе, но при условии, что отчёт должен быть доставлен при следующем требовании (через один аванс).

Суммы, необходимые на содержание бюджетных учреждений, находящихся или работающих в местностях, далеко отстоящих от филиалов Госбанка (изыскательские партии, экспедиции и т. п.), выписываются и выдаются руководителям этих учреждений в виде авансов. Перечень таких учреждений устанавливается главным распорядителем кредитов по соглашению с НКФ СССР или НКФ союзной республики, а по местному бюджету — с соответствующим финорганом. Размер аванса определяется полной суммой месячных кредитов, отпущенных на содержание данного учреждения.

Для отдельных учреждений (экспедиций и т. д.), находящихся или работающих в особо отдалённых местностях, с которыми нет регулярной почтовой связи, размер аванса может быть увеличен до полного годового назначения на основе соглашения главного распорядителя кредитов по союзному и республиканским бюджетам с соответствующим наркоматом, а по местному — с подлежащим финорганом.

Начиная с 16 декабря и до конца года выдача авансов прекращается, кроме авансов на командировки и питание. В исключительных случаях выдача авансов в этот период может производиться

¹ С. П. С. 1940 г. № 16, ст. 387.

с разрешения финансового органа, регистрирующего сметы административно-хозяйственных расходов данного учреждения.

Лица, получившие авансы, должны представлять руководителям учреждений отчёты в израсходовании отпущенных им сумм с приложением документов, удостоверяющих правильность показанных в отчётах денежных выдач.

По авансам на операционные, канцелярские и хозяйственные расходы отчёты представляются в полумесячный срок со дня их получения, по авансам на командировки — не позже 3 дней после возвращения из командировки; по авансам на содержание особо отдалённых учреждений — одновременно с требованием об отпуске следующего (через один) аванса.

Если в связи с условиями расходования средств для авансодержателя невозможно или затруднительно получить счета на все произведённые им расходы, он освобождается от представления документов по расходам, не превышающим в отдельности 10 руб.

Неиспользованные суммы возвращаются авансодержателями не позднее 3 дней с момента возвращения из командировки или после окончания срока аванса.

Отчёты в израсходовании авансов проверяются бухгалтерией учреждения и утверждаются распорядителем кредитов. Лица, не представившие отчётов и оправдательных документов в израсходовании подотчётных сумм, а также не сдавшие в установленные сроки неизрасходованных остатков этих сумм, подвергаются дисциплинарной, а в необходимых случаях и уголовной ответственности.

§ 3. Перевод сумм

В тех случаях, когда распорядителю кредита необходимо произвести расчёты с физическим или юридическим лицом, находящимся вне местонахождения учреждения Госбанка, на счетах которого состоят кредиты этого распорядителя, последнему предоставляется право сделать перевод соответствующих сумм в банковском порядке или по почте. Переводы производятся через учреждения Госбанка, если прямой кредитор проживает в таком населённом пункте, где имеется учреждение Госбанка. Переводы же через учреждения связи разрешаются лишь в случае отсутствия учреждения Госбанка в месте нахождения прямого кредитора.

Бюджетные суммы в банковском порядке переводятся бесплатно; при переводе по почте или телеграфу расходы относятся за счёт распорядителей кредитов.

Для осуществления перевода распорядитель кредитов направляет расчётный чек (или платёжное поручение) в учреждение Госбанка. При переводе по почте или телеграфу чеки акцептуются Госбанком и возвращаются распорядителю кредита для передачи в учреждения связи.

Такой же порядок применяется и в тех случаях, когда краевые (областные) и республиканские (в АССР) распорядители кредитов

имеют на периферии подведомственные учреждения или подчинённых должностных лиц, не пользующихся правами распорядителей кредитов.

Если при этом распорядителю кредитов необходимо одновременно перевести средства нескольким учреждениям или должностным лицам на однородные расходы, то он выписывает один общий чек, прилагая к нему особый перечень с указанием, кому и какую сумму следует перевести. Одновременно распорядитель кредитов посылает получателям уведомление о переведённых суммах, их назначении и условиях расходования.

§ 4. Восстановление кредитов

Неизрасходованные по назначению остатки сумм, полученных из бюджета распорядителями кредитов и подотчётными учреждениями и лицами, сдаются на восстановление кредитов: по союзному и республиканским бюджетам — в те учреждения Госбанка, в которых данным распорядителям были открыты кредиты; по местному бюджету — в те кредитные учреждения, где распорядители имеют текущие счета.

Восстановление кредитов заключается в том, что на внесённую в учреждение Госбанка сумму неиспользованных бюджетных средств по союзному и республиканским бюджетам союзных республик увеличивается остаток кредитов как учреждением Госбанка по счёту распорядителя кредитов, так и последним в его учёте кредитов. По местным бюджетам и республиканским бюджетам АССР на сумму внесённых неизрасходованных бюджетных средств учреждения Госбанка увеличивают остаток наличности на текущем счёте распорядителя кредитов, а последний в свою очередь увеличивает в своём учёте как остаток наличности на текущем счёте, так и остаток соответствующих кредитов.

Кредиты восстанавливаются лишь в том случае, если суммы, подлежащие восстановлению, сданы до конца бюджетного года, а в платёжном объявлении, при котором сдаются суммы, указаны все данные, необходимые для восстановления кредита (бюджет, год, смета, распорядитель и номер его бюджетного или текущего счёта).

Суммы, сданные на восстановление кредита после истечения бюджетного года или принадлежность которых к тому или иному счёту распорядителя кредитов не может быть определена учреждением Госбанка, зачисляются в доходы бюджета, как «разные поступления».

Если суммы на восстановление кредитов сданы не в то учреждение Госбанка, из которого они были получены, то они бесплатно переводятся последнему принявшими их кредитными учреждениями. При этом суммы менее 25 руб., поступившие на восстановление кредитов в другие кредитные учреждения, не переводятся, а зачисляются по месту поступления в доходы того бюджета, по которому финансируется данный распорядитель кредитов.

О всех суммах, поступивших на восстановление кредитов (в том числе и менее 25 руб.), учреждения Госбанка посылают распорядителям кредитов один экземпляр платёжного объявления, по которому внесены эти суммы.

§ 5. Передвижение кредитов

Кредиты, открываемые распорядителям, должны расходоваться в строгом соответствии со сметными назначениями. Использование бюджетных ассигнований, предусмотренных одними сметными подразделениями, на нужды, учитываемые в других сметных подразделениях, или на расходы, вовсе не включённые в смету, является совершенно недопустимым нарушением бюджетной дисциплины. В тех исключительных случаях, когда в процессе исполнения бюджета явится необходимость уточнить план бюджетных расходов и изменить их направление, законодательство допускает так называемое передвижение кредитов. Передвижение кредитов заключается в увеличении кредита по тому сметному подразделению, ассигнования по которому недостаточны для выполнения плана, с одновременным уменьшением на равную сумму кредита по подразделению, где отпущенные средства могут быть уменьшены без ущерба для дела.

Передвижение кредитов по союзному и республиканским бюджетам внутри параграфа сметы из одной статьи в другую производится главными распорядителями кредитов по смете с разрешения соответствующего наркомфина. При этом, однако, воспрещено передвигать кредиты из статей и в статьи — «Заработная плата», «Стипендии» и «Капитальные вложения».

Передвижение кредитов из параграфа в параграф одной сметы допускается только по согласованию с наркомфином, а из сметы одного ведомства в смету другого — исключительно с разрешения СНК СССР или СНК союзной республики.

Передвижение кредитов по республиканским бюджетам АССР и местным бюджетам в основном регулируется законодательством союзных республик. Передвижение кредитов из раздела в раздел, из главы в главу и из параграфа в параграф производится только по особым в каждом случае решениям соответствующего исполкома. Согласно законодательству РСФСР передвижение кредитов из одного раздела в другой, во избежание нарушения основного плана мероприятий в каждой отрасли хозяйства, допускается только в виде исключения и притом в размере не свыше 25% ассигнований по данному разделу для краевых (областных) исполкомов и не свыше 10% для остальных исполкомов и советов (кроме сельских, которым предоставлено право передвижения кредитов только в пределах раздела).

Передвижение кредитов по местным бюджетам из статьи в статью осуществляется главным распорядителем с разрешения соответствующего финансового отдела, причём по этим бюджетам также не допускается передвижение из статей и в статьи «Заработная плата», «Стипендии» и «Капитальные вложения».

При нарушениях учреждениями порядка передвижения кредитов из статьи в статью финансовые органы обязаны приостанавливать выдачу им бюджетных средств впредь до восстановления неправильно израсходованных сумм, а при невыполнении этого требования сокращать финансирование по соответствующей статье на всю сумму перерасхода. Лица, виновные в использовании не по назначению ассигнований на зарплату, стипендии и капитальные вложения, привлекаются к судебной ответственности¹.

К передвижению кредитов следует прибегать только в неотложных случаях в интересах выполнения предусмотренных бюджетом мероприятий. Большое количество передвижений кредитов является показателем отсутствия твёрдой финансовой дисциплины и недостаточно тщательного составления бюджета.

Если в процессе исполнения бюджета (сметы) выявится необходимость изменить не годовые назначения, а лишь временно (на месяц, квартал) увеличить назначения по какому-либо сметному подразделению за счёт уменьшения на ту же сумму и тот же период назначения по другому подразделению, то такое перераспределение в пределах кассового плана означает лишь передвижение срока использования ассигнований на отдельные виды расходов. Поэтому такого рода изменения могут производиться главными распорядителями кредитов по согласованию с соответствующим финансовым органом.

§ 6. Порядок взыскания с бюджетных учреждений по исполнительным листам

Взыскание с бюджетных учреждений по исполнительным документам (приказы Госарбитража, исполнительные листы, судебные приказы, распоряжения учреждений и организаций, имеющих право беспорочного взыскания платежей, и др.), выданным государственным, кооперативным и прочим общественным учреждениям, предприятиям и организациям, а также взыскания по заработной плате производятся за счёт ассигнований по смете учреждения.

Если исполнительный документ выдан на сумму, превышающую определённый лимит (200 тыс. руб. для учреждений, состоящих на союзном бюджете, 50 тыс. руб. — на бюджете союзных республик и 10 тыс. руб. — на республиканском бюджете АССР и местных бюджетах), взыскатель передаёт этот документ для взыскания Наркомфину Союза, союзной или автономной республики, местному финоргану или сельскому совету в зависимости от того, какой бюджет финансирует учреждение, с которого производится взыскание. Финансовые органы в пятидневный срок обязаны дать распоряжение банку об оплате исполнительных документов с указанием сметных подразделений, за счёт которых должно быть произведено взыскание. Сельский совет оплачивает исполнительные

¹ «Бюллетень финансово-хозяйственного законодательства», 1940 г. № 9—10, стр. 11.

документы сам за счёт должника из средств сельского бюджета; в случае неуплаты сельским советом в пятидневный срок взыскание по исполнительному документу производится по решению райисполкома путём списания с текущего счёта сельского совета.

Если взыскиваемая сумма меньше указанного выше размера, исполнительный документ направляется взыскателем непосредственно в банк, который оплачивает её за счёт всех кредитов и средств на бюджетном счёте должника за исключением средств, находящихся на счёте подведомственных должнику распорядителей кредита. Если остаток кредитов или средств на бюджетном счёте должника не покрывает всей взыскиваемой суммы, то оставшая сумма оплачивается банком при следующем открытии кредитов или перечислении средств должнику¹.

В таком же порядке банк непосредственно производит взыскание независимо от суммы, когда оно обращается на текущие счета внебюджетных средств, а также во всех случаях по приказам учреждений, имеющих право беспорочного взыскания платежей.

§ 7. Расчёты с кредиторами и дебиторами и списание дебиторской задолженности бюджетных учреждений

Все распорядители кредитов обязаны в пределах открытых им кредитов своевременно производить расчёты по причитающимся с них платежам: по заработной плате рабочим и служащим, взносам на социальное страхование, арендной плате за помещение, за приобретённые продукты, инвентарь, оборудование и материалы, оказанные услуги и выполненные работы, не допуская кредиторской задолженности. Образование последней вследствие отсутствия или недостатка соответствующих бюджетных кредитов является нарушением бюджетной дисциплины, так как означает по существу самовольное использование государственных средств сверх размеров, установленных бюджетом.

Дебиторская задолженность бюджетных учреждений может возникать в связи с выдачей подотчётных сумм, авансов и задатков государственным и кооперативным организациям. Эти авансы и задатки могут выдаваться в каждом случае только с разрешения финансового органа, исполняющего тот бюджет, на котором состоит учреждение, выдающее аванс или задаток. Разрешения даются финорганами с учётом конкретных условий деятельности и финансового состояния учреждения, выдающего аванс или задаток, и организации, получающей его, но не свыше чем на 20% общей суммы заказа по договору учреждения с хозяйством.

При выдаче разрешения финансовый орган устанавливает сроки зачёта задатка или аванса, причём задаток или аванс подлежит

¹ С. З. 1937 г. № 51, ст. 218 и «Финансово-хозяйственный бюллетень» 1939 г. № 8—9, стр. 39.

полному зачёту ко времени окончания срока действия договора, но не позднее 31 декабря года, в котором он выдаётся.

Распорядители кредитов самостоятельно разрешают вопрос о выдаче авансов и задатков по договорам, заключаемым с научно-исследовательским учреждением и высшим учебным заведением за счёт ассигнований на научно-исследовательские работы. В этих случаях авансы и задатки выдаются распорядителем кредитов в зависимости от действительной потребности учреждения в средствах для выполнения договорных работ, но не свыше 25% суммы договора. Авансы в этих случаях выдаются при условии: 1) представления научно-исследовательским учреждением или высшим учебным заведением справки своего ведомства о том, что тема, указанная в договоре, включена в план научно-исследовательского учреждения или высшего учебного заведения и что соответствующая сумма предусмотрена в доходах его сметы, 2) точно установленных и обоснованных сроков зачёта аванса.

Авансы подрядным строительным организациям выдаются распорядителями кредитов без предварительного разрешения финорганов через банки долгосрочных вложений в размере до 15% суммы договора на оплату заготовленных подрядчиком строительных материалов и покрытие затрат на незавершённое производство.

• Так же самостоятельно распорядители кредитов вносят авансы учреждениям Наркомсвязи по расчётам за телеграммы и междугородные телефонные переговоры.

Распорядители кредитов обязаны принимать все меры к взысканию после истечения установленных сроков дебиторской задолженности вплоть до предъявления иска в органы суда или Государственного арбитража.

Списание дебиторской задолженности со счетов бюджетных учреждений допускается только при полной безнадёжности взыскания. Основанием для признания безнадёжности взыскания являются: а) вступившие в законную силу решения суда или арбитража об отказе в удовлетворении иска учреждения, б) несостоятельность должника (юридического лица), удостоверенная судебным органом, в) неплатёжеспособность должника (физического лица), удостоверенная судебным исполнителем, г) удостоверенная выписка из актов гражданского состояния о смерти должника или признание нотариальной конторой либо судом неизвестно отсутствующего умершим, при отсутствии у него имущества, д) истечение исковой давности.

Безнадёжная задолженность учреждений списывается по распоряжению главного распорядителя кредитов, которое сообщается соответствующему финоргану с указанием оснований к списанию, мер, которые были приняты для взыскания долга, и причин их безуспешности. Безнадёжная задолженность по сметам главных распорядителей кредитов списывается на основе соглашения с финансовым органом.

§ 8. Сверхсметные кредиты и дополнительные сметы

Если в течение бюджетного года у наркоматов и ведомств, состоящих на союзном и республиканских бюджетах, возникает неотложная необходимость в производстве расхода, который не был предусмотрен бюджетом и не может быть покрыт экономией других расходов, то главным распорядителям предоставляется право возбуждать ходатайства перед СНК СССР или СНК союзной республики об отпуске сверхсметных кредитов из резервных фондов СНК СССР или СНК союзной республики. Ассигнования из этих фондов производятся в каждом случае только на основании специального постановления СНК, по предварительному заключению НКФ.

По местным бюджетам при возникновении в течение бюджетного года новых неотложных расходов могут составляться дополнительные сметы, в которых обязательно должны предусматриваться источники их покрытия. Этими источниками служат как новые выявленные в течение года доходы, так и сверхсметные поступления по доходам, включённым в бюджет, а также экономия по предусмотренным бюджетом расходам.

Все превышения фактических поступлений доходов над сметными назначениями остаются полностью в распоряжении союзных и автономных республик и советов депутатов трудящихся, если они не являются результатом изменения законодательства. Эти сверхсметные поступления могут расходоваться союзными республиками по дополнительным бюджетам, а местными советами — по дополнительным сметам. Дополнительные бюджеты и сметы не допускается составлять на расходы, которые строго лимитированы по народнохозяйственному плану и бюджету (капитальные вложения, фонды заработной платы, расходы на управление). Вместе с тем составление дополнительных бюджетов и смет вообще возможно только при условии полного обеспечения выполнения расходов, предусмотренных основным бюджетом.

Так как фактические результаты исполнения доходной части бюджета до окончания года могут быть определены лишь ориентировочно, постановление ЦИК и СНК СССР от 21 декабря 1931 г. о республиканских и местных бюджетах разрешает использовать превышение доходных поступлений над сметными предположениями не ранее второго полугодия, когда на основе отчётных данных за первое полугодие будет с несомненностью установлено, что исполнение доходной части бюджета безусловно обеспечит превышение доходов годового бюджета в целом¹.

В изъятие из этого общего положения постановление СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 7 января 1941 г. о мероприятиях по развитию производства товаров широкого потребления и продоволь-

¹ С. З. С. 1931 г. № 75, ст. 505.

ствия из местного сырья¹ предоставило местным советам право полностью использовать сверхсметные поступления и экономию по бюджету (кроме ассигнований на народное образование и здравоохранение) — по данным квартальных отчётов об исполнении бюджетов — на организацию новых предприятий для производства товаров широкого потребления и продовольствия из местного сырья сверх лимитов, установленных по планам капитальных работ. СНК союзных республик могут расходовать на строительство и организацию этих предприятий до 500 тыс. руб., СНК АССР, краевые и областные исполкомы — до 200 тыс. руб., городские и районные исполкомы — до 50 тыс. руб. на одно предприятие.

Дополнительные республиканские бюджеты утверждаются в общем порядке утверждения бюджетов (Положение о бюджетных правах СССР и союзных республик, ст. 9), а по местным бюджетам — в порядке, установленном законодательством союзных республик. Как правило, эти сметы утверждаются исполкомами, а по сельским, поселковым и городским бюджетам — соответствующими советами.

¹ С. П. С. 1941 г. № 3, ст. 40.

Глава двадцать пятая

ЗАКЛЮЧЕНИЕ БЮДЖЕТОВ. УЧЁТ И ОТЧЁТНОСТЬ. БЮДЖЕТНАЯ ДИСЦИПЛИНА

§ 1. Заключение бюджетов

Исполнение бюджета может происходить либо только в течение бюджетного периода, т. е. года, либо на протяжении более продолжительного времени.

В первом случае — при системе календарных периодов исполнения — вслед за окончанием бюджетного периода немедленно прекращается действие бюджета истекшего года; все доходы, поступающие в новом году за счёт предшествующего, а также все расходы, связанные с погашением обязательств, возникших в прошлом году, относятся на новый бюджет.

Во втором случае с окончанием бюджетного периода действие смет доходов и расходов не прекращается, бюджет пролонгируется и продолжает действовать в течение установленного законом дополнительного срока (так называемого льготного срока) для ликвидации расчётов по этому бюджету. На протяжении льготного срока доходы и расходы, относящиеся к истекшему году, проводятся по бюджету последнего.

Такой порядок хотя и даёт возможность получить более полную и точную картину исполнения бюджета за данный год, но имеет ряд существенных недочётов: в течение льготного срока действуют два бюджета, ведётся двойной учёт, крайне осложняется процесс исполнения бюджета, а также создаются условия для неэкономного расходования бюджетных средств в течение льготного срока. Срок составления отчёта об исполнении бюджета прошлого года затягивается, и отчёт в значительной мере теряет свою практическую ценность. Система календарных периодов исполнения бюджета более соответствует условиям планового хозяйства и директивному характеру наших планов и бюджета. Она дисциплинирует все учреждения и предприятия и мобилизует их на борьбу за выполнение плана в определённый срок. Поэтому система исполнения бюджета с льготными сроками, существовавшая в СССР до 1927 г., была заменена календарной системой¹.

Расходы за счёт бюджетных кредитов производятся до 31 де-

¹ См. закон о порядке заключения единого государственного бюджета СССР от 28 декабря 1930 г. (С. З. 1931 г. № 2, ст. 29).

кабря, затем все оставшиеся неиспользованными кредиты закрываются, и с 1 января выдача бюджетных средств производится лишь из ассигнований по новому бюджету, в который зачисляются и все доходы, поступающие после 31 декабря. По местным бюджетам в последний день бюджетного года кассовые учреждения, исполняющие эти бюджеты, перечисляют суммы, оставшиеся на текущих счетах распорядителей кредитов, на текущий счёт средств данного бюджета.

Распорядители кредитов обязаны принять меры к тому, чтобы к 31 декабря закончить все расчёты с кредиторами по операциям истекающего года. Оставшаяся непогашённой задолженность истекшего года (неоплаченные счета, невыданная зарплата и пр.) покрывается из средств нового бюджета, куда зачисляются все доходы за прошлый год, поступившие в Госбанк после 1 января. Невыясненные поступления в конце года перечисляются банком в доходы бюджета.

Не позднее 31 декабря все учреждения и должностные лица обязаны сдать в филиалы Госбанка на восстановление кредитов остатки неиспользованных авансов, полученных из кредитов за истекший год. Восстановленные на эти суммы кредиты затем закрываются в том же порядке, как и прочие остатки неиспользованных кредитов.

Остатки авансов, выданных командированным лицам и экспедициям, если они возвратились после 31 декабря, вносятся в учреждения Госбанка в трёхдневный срок после возвращения авансодержателей и зачисляются не на восстановление кредитов, а в доходы бюджетов.

Для наиболее отдалённых северных местностей РСФСР из общего порядка заключения бюджетов сделано исключение. Так, для районов Крайнего Севера установлен льготный 2-месячный срок действия кредитов, открываемых по общесоюзному и республиканским бюджетам и бюджетам АССР, краёв и областей в распоряжение учреждений, предприятий и должностных лиц, имеющих постоянное пребывание в этих районах. В течение льготного срока бюджетные кредиты могут быть использованы только для расчётов по операциям, произведённым в истекшем году. Вместе с тем, в изъятие из общего порядка, кредиты этим учреждениям, предприятиям и лицам открываются в I квартале на полугодие, а во II — на всю сумму, отпускаемую до конца бюджетного года.

§ 2. Общие основы организации учёта и отчётности об исполнении государственного бюджета СССР

Учёт является важнейшим орудием контроля и руководства социалистическим хозяйством. Хозяйственная и плановая работа немыслима без правильного учёта. На основе данных учёта (отчётности) осуществляется систематическая проверка выполнения плана и борьба за плановую дисциплину, вскрываются недочёты и принимаются меры для выполнения плана.

Правильный и своевременный учёт бюджетных средств и их расходования — необходимое условие для плановой и оперативной работы всех органов, исполняющих бюджеты, для охраны социалистической собственности, осуществления целевого финансирования, систематического контроля над расходованием средств и выполнением бюджетного плана, для предупреждения всякого рода нарушений планово-бюджетной дисциплины.

Учёт исполнения бюджета должен, с одной стороны, регистрировать все текущие операции бюджетных учреждений по выполнению доходной и расходной сметы и обеспечивать своевременное составление по этим операциям периодической отчётности учреждений, а с другой — систематизировать отчётность последних и объединять её в сводный отчёт об исполнении данного бюджета в целом и свода бюджетов (местных) каждой административной единицы.

Эти задачи осуществляются всеми органами, исполняющими бюджет, — учреждениями Госбанка, специальными банками долгосрочных вложений, распорядителями кредитов и финорганами, причём в организации учёта они друг друга не дублируют.

Все распорядители кредитов ведут детализованный учёт открываемых им бюджетных кредитов (по местным бюджетам — также предоставленных им бюджетных средств) и производимых за их счёт расходов, а также всех состоящих в их распоряжении специальных и других внебюджетных средств.

Основная задача бухгалтерского учёта исполнения бюджета в финорганах — учёт доходов и расходов соответствующего бюджета, учёт денежной наличности этого бюджета в Госбанке, учёт открытых кредитов и взаимных расчётов между бюджетами, контроль над распределением доходов между бюджетами, соблюдением штатной дисциплины и использованием бюджетных средств по назначению, а также составление отчётов об исполнении бюджетов.

По решению НКФ союзных республик, на районные финансовые отделы, кроме того, может быть возложен централизованный учёт смет всех отделов райисполкомов (кроме отделов дорожного и социального обеспечения, если последние имеют более 500 счетов по пенсиям и пособиям) и подведомственных им учреждений, не являющихся распорядителями кредитов. При этом порядке права заведующих отделами как распорядителей кредитов полностью сохраняются, но оформление и учёт денежных операций осуществляются районным финансовым отделом.

Учёт исполнения сельских бюджетов ведётся самим сельсоветом.

Учреждения Госбанка ведут детализованный учёт доходов союзного и республиканских бюджетов союзных республик по всем сметным подразделениям (разделам, параграфам и статьям), кроме налогов и сборов с населения и госзаймов, постатейный учёт которых (по группам плательщиков) ведётся финансовыми органами и сберкассами.

Учёт индивидуальных обязательств и их выполнения каждым плательщиком ведётся финорганами по налогам и госдоходам и отдельными учреждениями — по администрируемым ими доходам. Все приходные документы учреждения Госбанка разделяют на две категории: 1) документы по тем доходам, по которым взаимоотношения с плательщиками учитываются учреждениями, администрирующими эти доходы, и 2) остальные документы. Документы первой категории ежедневно высылаются кассовыми учреждениями в налоговую бухгалтерию и бухгалтерию финорганов по госдоходам или учреждениям, администрирующим соответствующие доходы; документы второй категории остаются в кассовых учреждениях, причём заинтересованным учреждениям ежедневно высылаются особые извещения о поступивших платежах.

Налоговая бухгалтерия и бухгалтерия по госдоходам финорганов, а также учреждения, администрирующие отдельные доходы, ежедневно проверив правильность зачисления доходов по бюджетам и по сметной классификации и правильность расчётов по отчислениям в местный бюджет, сообщают кассовым учреждениям относительно обнаруженных ошибок для их исправления.

По местным бюджетам учреждения Госбанка учёта поступающих доходов по сметным подразделениям не ведут; они учитывают только движение текущих счетов местного бюджета. На основе выписок о движении текущего счёта местного бюджета, ежедневно передаваемых учреждениями Госбанка, финансовые органы учитывают по своему счетоводству поступления за день по соответствующему бюджету.

Данные о кассовом поступлении налогов и сборов в учреждения Госбанка не реже одного раза в месяц сверяются со сведениями налоговой бухгалтерии и бухгалтерии по госдоходам финорганов; с этой целью учреждения Госбанка посылают финорганам отчётные ведомости (по полной сметной номенклатуре) о поступивших доходах и отчислениях в местные бюджеты. Не позже чем через 2 дня бухгалтерия финорганов обязана вернуть экземпляры сличительных ведомостей в кассовое учреждение с указаниями об устранении допущенных ошибок.

Такую же отчётность представляют местным финорганам учреждения, администрирующие отдельные доходы. Месячная отчётность учреждений Госбанка и ведомств служит финорганам материалом для составления общего отчёта о поступлении доходов бюджета за месяц.

Учреждения Госбанка ежемесячно представляют, в соответствии с бюджетной классификацией, краткую отчётность в свою патронирующую контору о поступлениях доходов союзного и республиканских бюджетов.

На основании этой отчётности краевые и областные конторы банка составляют сводные отчёты и направляют их в правление Госбанка. Последнее представляет сводный отчёт своих контор в Наркомфин СССР и наркомфины союзных республик, которым эти отчёты служат основанием для бухгалтерского учёта дохо-

дов союзного и республиканских бюджетов. Кроме ежемесячных отчётов, учреждения Госбанка представляют в срок, установленный Наркомфином СССР совместно с правлением Госбанка, годовые отчёты о поступлении доходов по детальной классификации.

Открываемые кредиты и расходы учитываются Наркомфином СССР (союзный бюджет) и наркомфинами союзных республик (республиканские бюджеты) по каждому главному распорядителю кредитов и всем сметным подразделениям, а кредиты, открываемые на спецбанки,— по каждому спецбанку, главному распорядителю и сметным подразделениям.

Местные финорганы учитывают открываемые кредиты, предоставляемые средства и расходы по местным бюджетам в общих суммах по каждому распорядителю кредитов, а по расходам, производимым непосредственно финорганом (уплата процентов по займам, перечисления в бюджетные резервы, фонды регулирования и др.)— по всем сметным подразделениям.

В тех случаях, когда районный финансовый отдел ведёт бухгалтерский учёт за отделы исполкома, кредиты и расходы учитываются с детализацией по всем сметным подразделениям. Детализованный учёт кредитов и расходов сельских и поселковых бюджетов возложен на исполкомы сельских и поселковых советов.

Учреждения Госбанка учитывают кредиты, открытые по союзному и республиканским бюджетам на социально-культурные мероприятия и управление, а также их расходование, на лицевых счетах распорядителей кредитов по каждому разделу бюджетной классификации (для каждого распорядителя и раздела — три счёта: «Кредиты для перевода подведомственным учреждениям», «Кредиты на расходы по централизованным мероприятиям» и «Кредиты на расходы учреждения»); а кредиты на финансирование народного хозяйства и прочие расходы — по разделам, параграфам и статьям.

По местным бюджетам учреждения Госбанка учитывают не кредиты, а только движение текущих счетов распорядителей кредитов и ежемесячно сообщают финорганам об остатках на этих счетах на 1-е число каждого месяца.

Спецбанки учитывают открытые по бюджету кредиты на капиталовложения и их расходование в лицевых счетах распорядителей кредитов и по детальной номенклатуре.

Распорядители кредитов по союзному и республиканским бюджетам союзных республик учитывают бюджетные назначения, открытые кредиты и кассовые расходы¹ по разделам, параграфам и укрупнённым статьям, а фактические расходы — с полной детализацией по сметной номенклатуре. При этом, если распорядители кредитов имеют подведомственные учреждения — распорядителей третьей степени, то учёт расходных назначений и открытие креди-

¹ Кассовым расходом является всякая выдача бюджетных средств на расходы учреждения из банка, независимо от того, использована выданная сумма или нет. Фактический расход предполагает действительные затраты выданных учреждению бюджетных средств.

тов ведутся отдельно по каждому учреждению. Распорядители кредитов по республиканским бюджетам АССР и местным бюджетам учитывают открытые кредиты и расходы по всем сметным подразделениям.

Для сверки движения и расходования кредитов союзного и республиканских бюджетов и движения наличности по текущим счетам местного бюджета учреждения Госбанка посылают распорядителям кредитов не реже одного раза в месяц, в установленные взаимным соглашением сроки, контокоррентные выписки из лицевых и текущих счетов. Распорядители кредитов подтверждают правильность выписок или сообщают свои замечания о расхождениях. Кроме ежемесячной сверки счетов распорядители кредитов после окончания года представляют учреждениям Госбанка годовую отчётную ведомость о движении и расходовании кредитов. Учреждения Госбанка сличают итоговые суммы отчётной ведомости со своими записями и возвращают их распорядителям кредитов с надписью о результатах сличения.

Учреждения Госбанка представляют по вертикали до правления Госбанка, а последнее — в Наркомфин СССР и наркомфины союзных республик ежемесячные и годовые отчёты о расходовании открытых кредитов. Такую же отчётность представляют спецбанки. Ежемесячный отчёт составляется по краткой схеме, а годовой — по полной бюджетной классификации. Ежемесячные отчёты Госбанка служат для Наркомфина СССР и наркомфинов союзных республик основанием для учёта расходов союзного и республиканского бюджетов. Этот учёт корректируется в соответствии с данными проверенных годовых отчётов Госбанка.

Банки долгосрочных вложений представляют финорганам месячные и годовые отчёты об итогах финансирования учреждений и организаций из бюджетных средств.

Распорядители кредитов по союзному и республиканскому бюджетам представляют квартальную отчётность и годовой бухгалтерский отчёт, а по местным бюджетам — ежемесячную отчётность и годовой бухгалтерский отчёт. Периодическая отчётность распорядителей кредитов включает данные о поступлении бюджетных и внебюджетных средств, фактических расходах и выполнении основных показателей производственных планов (сеть, штаты, контингенты и пр.).

Отчётность распорядителей кредитов представляется по ведомственной линии: распорядителями третьей степени — распорядителями второй степени, последними — в сводном виде — главным распорядителям. Центральные ведомства и учреждения Союза и союзных республик представляют сводные отчёты по всем подведомственным учреждениям в Наркомфин СССР или наркомфин союзной республики, а главные распорядители кредитов по местному бюджету — в соответствующий финансовый орган. Месячная отчётность распорядителей кредитов по местному бюджету и месячные отчёты спецбанков являются основанием для учёта бюджетных расходов финорганами.

Проведение строжайшей финансовой дисциплины и экономии расходов во всех отраслях народного хозяйства, социально-культурного строительства и управления, а также расходование средств в прямой зависимости от выполнения производственно-финансовых планов и обязательств хозорганов и учреждений перед государством — всё это требует активного воздействия и всестороннего контроля финорганов за выполнением бюджета и финансовых планов.

Одним из основных методов оперативного учёта и контроля за исполнением смет и финансовых планов является анализ периодических отчётных и балансовых данных, представляемых хозорганами и учреждениями в финорганы. Последние сопоставляют показатели отчётности с планом и выявляют экономические и организационные причины отклонений от плановых заданий. Наряду с широким использованием текущей отчётности наблюдение и контроль за исполнением смет и финансовых планов осуществляется финорганами путём детальной проверки и анализа годовых бухгалтерских отчётов учреждений и балансов хозорганов.

В результате контроля за исполнением смет и финансовых планов финорганы разрабатывают и осуществляют оперативные мероприятия для устранения прорывов в финансовом хозяйстве, освещают органы правительства, советы и исполкомы о ходе исполнения бюджета и выдвигают предложения о мерах, необходимых для обеспечения нормальной его реализации. Поэтому всемерное укрепление отчётной дисциплины ведомств и хозорганов — одна из важнейших задач финансовых органов.

На основе отчётности Госбанка, спецбанков и распорядителей кредитов Наркомфин СССР, наркомфины союзных республик и местные финорганы составляют сводную периодическую отчётность и годовые отчёты об исполнении бюджета.

Наркомфины союзных республик ежемесячно представляют Наркомфину СССР отчётность об исполнении республиканских бюджетов, которая содержит отчёт о доходах и расходах по бюджету (по данным месячных отчётов Госбанка), отчёт о финансировании капитальных вложений (по данным месячных отчётов спецбанков) и месячный бухгалтерский баланс (по данным бухгалтерии наркомфина).

По местным бюджетам финорганы составляют краткую телеграфную месячную отчётность о доходах и расходах и представляют её вышестоящему финоргану. Месячная отчётность сельских советов составляется по всем сметным подразделениям и представляется в районный финансовый отдел.

После истечения каждого квартала Наркомфин СССР составляет сводный отчёт об исполнении государственного бюджета СССР на основе составленного им же отчёта об исполнении союзного бюджета и отчётов наркомфинов союзных республик об исполнении республиканских и местных бюджетов. Районные финансовые отделы ежеквартально составляют общую отчётность по своду всех бюджетов района и представляют её в наркомфины

АССР или краевые (областные) финорганы, которые высылают наркомфину союзной республики аналогичную сводную отчётность по АССР, краям и областям.

Квартальные отчёты составляются по разделам и главам классификации с выделением только важнейших параграфов и статей; кроме данных о доходах и расходах по бюджету и внебюджетным средствам они содержат материалы о реализации плана по сети, штатам и контингентам бюджетных учреждений. Основой этих отчётов служат квартальные отчёты главных распорядителей кредитов, Госбанка и спецбанков.

Одновременно с представлением вышестоящему финоргану квартальные отчёты вносятся на рассмотрение исполкома или СНК автономной и союзной республики. Наркомфин СССР вносит квартальный отчёт об исполнении государственного бюджета СССР на рассмотрение СНК СССР.

После окончания года финорганами составляются годовые бухгалтерские отчёты об исполнении соответствующего бюджета, а также сводные отчёты об исполнении государственного бюджета СССР, государственных бюджетов союзных и автономных республик, местных бюджетов края (области) или района.

Годовой отчёт об исполнении государственного бюджета СССР составляется на основе отчёта об исполнении союзного бюджета, составленного Наркомфином СССР, и отчётов наркомфинов союзных республик об исполнении государственных бюджетов союзных республик. Отчёт наркомфина союзной республики включает: а) доходы и расходы государственного бюджета союзной республики в целом, б) доходы и расходы республиканского бюджета союзной республики, в) доходы и расходы местных бюджетов в целом по союзной республике, г) доходы и расходы отдельных видов местных бюджетов (на основе сокращённого числа показателей), д) исполнение смет по специальным средствам, е) выполнение плана по сети, штатам, контингентам, ж) заключительный бухгалтерский баланс и сведения об остатках средств местного бюджета в расчётах и материалах.

Годовые отчёты об исполнении местных бюджетов представляются вышестоящему финоргану и последовательно объединяются в районные, краевые (областные), республиканские (в АССР и союзных республиках) своды отчётов. Эти отчёты включают соответствующие показатели из перечисленных выше показателей отчёта об исполнении государственного бюджета союзной республики.

Годовые отчёты по каждому бюджету составляются на основании проверенных годовых отчётов главных распорядителей кредитов, годовых отчётов Госбанка и спецбанков (по союзному и республиканским бюджетам), данных бухгалтерского учёта финорганов и отчётных ведомостей по доходам отделений Госбанка (по местным бюджетам).

К отчёту прилагается объяснительная записка, которая должна характеризовать исполнение бюджета сравнительно с утверждён-

ным планом как в целом, так и по отдельным видам бюджетов, группам расходов и отраслям хозяйства, видам мероприятий и статьям расходов, группам и видам доходов, а также показатели выполнения производственного плана (сеть, контингенты, нормы расходов, штаты, ставки и пр.). Записка должна также показать все изменения, внесённые в утверждённый бюджет в процессе его исполнения.

Объяснительная записка не только констатирует отклонения от утверждённого бюджета, но и вскрывает причины, повлиявшие на характер исполнения всех элементов бюджета (как экономические, связанные с выполнением народнохозяйственного плана, так и организационно-технические). Она освещает также взаимоотношения хозрасчётных отраслей с бюджетом, установившиеся в итоге его исполнения, и причины изменения взаимоотношений, предусмотренных планом. Это обстоятельство имеет весьма существенное значение, так как бюджетные доходы и расходы хозрасчётных отраслей находятся в самом тесном взаимодействии с их финансовыми планами, источниками и использованием средств по этим планам.

Отчёт об исполнении бюджета и его анализ играют огромную роль не только в осуществлении контроля финорганов над выполнением плана и соблюдением плановой и финансовой дисциплины, но и в бюджетном планировании, определении исходной базы при составлении последующих планов, а также в разработке мероприятий для устранения недочётов в финансовом хозяйстве.

Все годовые отчёты об исполнении бюджетов тщательно проверяются вышестоящим финорганом до включения их в сводный отчёт (по району, краю, АССР, союзной республике, Союзу) как с точки зрения счётно-бухгалтерской, так и с точки зрения выполнения показателей плана капитальных вложений, пополнения оборотных средств, использования фондов заработной платы, соблюдения лимитов административно-управленческих расходов, использования внебюджетных источников и пр.

На основе результатов проверки каждого отчёта составляется заключение, которое даёт оценку исполнения бюджета и содержит предложения об устранении выявленных нарушений бюджетной дисциплины, улучшении бюджетной работы, упорядочении учёта и отчётности и т. п.

Годовые отчёты каждого местного бюджета рассматриваются исполкомом и утверждаются советом по заключению его бюджетной комиссии.

Кроме того, для своевременного составления этих отчётов, полной объективности и большей тщательности их рассмотрения и для более решительной борьбы с нарушениями советских законов и финансово-бюджетной дисциплины ЦИК СССР в постановлении от 13 января 1937 г. предусмотрел порядок утверждения вышестоящими органами отчётов об исполнении местных бюджетов. Рассмотренные исполкомами и утверждённые советами отчёты утверждаются, далее, вышестоящими исполкомами, а отчёты по

бюджетам АССР, краевых и областных исполкомов — совнаркомов союзных республик по докладам председателей нижестоящих советов и исполкомов и с заключением соответствующих финорганов¹.

Отчёт об исполнении государственного бюджета союзной республики вносится наркомфином союзной республики на рассмотрение СНК союзной республики, а после его одобрения — в Верховный Совет союзной республики вместе с бюджетом на второй после отчётного год. Верховный Совет союзной республики утверждает отчёт по докладу СНК и содокладу бюджетной комиссии, предварительно рассматривавшей отчёт.

Отчёт об исполнении государственного бюджета СССР вносится Наркомфином СССР на рассмотрение СНК СССР. По отчёту даёт заключение Наркомат государственного контроля СССР. Одобрённый СНК СССР отчёт представляется Верховному Совету СССР вместе с государственным бюджетом на второй после отчётного год. Верховный Совет СССР утверждает отчёт по докладу СНК СССР и содокладу бюджетных комиссий.

После утверждения верховными советами отчёты публикуются наркомфинами.

§ 3. Бюджетная дисциплина

Утверждённый бюджет является законом, выполнение которого требует соблюдения строжайшей дисциплины. Только при этом условии возможно полностью и своевременно осуществить план мобилизации ресурсов для социалистического строительства и использование всех поступающих средств в точном соответствии с утверждённым планом. Соблюдение бюджетной дисциплины способствует также наиболее эффективному и экономному расходованию бюджетных средств.

Основные требования бюджетной дисциплины предусматривают: 1) безусловное осуществление утверждённого бюджетного плана, т. е. полное и своевременное выполнение финансовых обязательств всех учреждений и предприятий перед государством, направление бюджетных средств только на нужды, предусмотренные бюджетом (недопущение так называемых бескредитных расходов), по прямому назначению ассигнований и в их пределах, точное соблюдение качественных и количественных показателей бюджетного плана (штаты, ставки, фонды зарплаты, нормативы расходов, лимиты капиталовложений и пр.); 2) принятие мер для охраны народных средств, т. е. их правильный и своевременный учёт, выполнение требований единства кассы, соблюдение режима экономии в расходах; 3) социалистическую законность в составлении и исполнении бюджета, т. е. точное выполнение установленных законом размеров и порядка взимания налогов, сборов и других платежей, образование внебюджетных средств лишь в случаях, разрешаемых законом, соблюдение правил расходования бюджетных средств

¹ С. 3. С. 1937 г. № 7, ст. 203.

(оправдательные документы, их оформление, порядок выдачи авансов, безналичные расчёты и т. д.).

«Нарушение правил бюджетной дисциплины (задержка бюджетных доходов и непосредственное расходование их, расходование бюджетных средств не по назначению, представление в кредитные учреждения заведомо неправильных документов в целях получения бюджетных средств, вопреки установленным правилам, незаконные перечисления бюджетных сумм в специальные средства и т. п.) являются действиями социально опасными, подлежащими рассмотрению в уголовном порядке»¹.

За нарушение правил бюджетной дисциплины привлекаются к судебной и дисциплинарной ответственности как руководители учреждений и предприятий, так и их главные и старшие бухгалтеры. На последних законом возложено наблюдение за выполнением соответствующими организациями всех требований финансового законодательства и инструкций НКФ СССР.

ЛИТЕРАТУРА

1. Ф. Пахомов, М. Грапп. Организация исполнения государственного бюджета Союза ССР и бухгалтерский учёт в финансовых органах, Госфиниздат, 1940 г.
2. М. П. Вембер. Бухгалтерский учёт исполнения государственного бюджета Союза ССР, Госфиниздат, 1940 г.

¹ Пост. Верховного Суда РСФСР от 3 ноября 1932 г. — «Советская юстиция» 1932 г., № 35—36-а.

ВНЕБЮДЖЕТНЫЕ СРЕДСТВА. АППАРАТ ПО СОСТАВЛЕНИЮ И ИСПОЛНЕНИЮ БЮДЖЕТОВ

Глава двадцать шестая **ВНЕБЮДЖЕТНЫЕ СРЕДСТВА**

§ 1. Специальные средства учреждений, состоящих на союзном, республиканских и местных бюджетах

Специальными средствами учреждений, состоящих на союзном, республиканских и местных бюджетах, являются их доходы, которые на основании особых постановлений правительства могут расходоваться на специальные цели без проведения по доходной и расходной части соответствующего бюджета.

Согласно действующему законодательству право иметь специальные средства предоставляется учреждениям, состоящим на союзном бюджете, СНК СССР, а на республиканских бюджетах союзных республик и местных бюджетах — СНК союзных республик. Так, СНК РСФСР утвердил твёрдые перечни специальных средств учреждений, состоящих на республиканском и местных бюджетах РСФСР; их изменение и дополнение допускается только по особому в каждом случае постановлению СНК РСФСР.

Обращение в специальные средства каких-либо источников доходов, не отнесённых СНК СССР или СНК союзных республик к этим средствам, является нарушением финансово-бюджетной дисциплины. Контроль за правильностью образования и использования специальных средств осуществляется Наркомфином СССР, наркомфинами союзных и автономных республик и местными финорганами.

Специальные средства создаются по различным причинам. В некоторых случаях выделение их имеет строго целевое назначение и аналогично переводу на хозяйственный расчёт: за учреждением полностью закрепляются доходы, полученные им попутно с основной деятельностью от связанных с его функциями вспомогательных и подсобных предприятий и учреждений. Эти доходы (от учебно-производственных предприятий, мастерских и т. п.) покрывают соответствующие эксплуатационные расходы и способствуют наиболее рациональной и рентабельной работе вспомогательных предприятий.

Целевое назначение специальные средства имеют и в тех случаях, когда законодательство разрешает осуществлять те или иные

мероприятия, при условии отнесения необходимых для этого расходов полностью или частично на заинтересованные учреждения и лица (доходы от инвентаризации и учётно-оценочных работ, плата за экспертизу проектов и смет, за разбор дел в ведомственном арбитраже и пр.).

В других случаях специальные средства служат дополнительным источником финансирования бюджетных учреждений. Законодательство закрепляет для этой цели такие администрируемые учреждением мелкие, неперiodично поступающие доходы, которые трудно выявить и учесть (например, доходы от продажи негодного и ненужного имущества). Поэтому для полного использования такого рода доходных источников необходима дополнительная материальная заинтересованность¹.

Одновременно с составлением смет по бюджету каждое учреждение ежегодно составляет приходе-расходные сметы по специальным средствам и представляет их наркомату или отделу исполкома. Наркоматы и отделы рассматривают эти сметы с точки зрения правильности и полноты их исчисления, а также целесообразности и правильности распределения средств по назначениям.

Рассмотренные сметы подведомственных учреждений объединяются наркоматами, ведомствами или отделами исполкомов в сводные сметы специальных средств в соответствии с бюджетной

¹ Для учреждений, состоящих на общесоюзном бюджете, общего перечня специальных средств не утверждено. Они предоставляются по отдельным постановлениям СНК СССР. В качестве примера можно указать на обращение в спец. средства:

а) доходов всех учреждений от сдачи в наём находящихся в их ведении зданий и помещений для покрытия расходов на их содержание и ремонт;

б) доходов геологического и геодезического комитетов при СНК СССР от взносов учреждений на производство разведок, изысканий, съёмок и т. п. с целевым использованием этих доходов на выполнение соответствующих заданий;

в) доходов научно-исследовательских учреждений, вузов и техникумов от прибылей подсобных предприятий, лабораторий, мастерских, изданий трудов и т. п.;

г) платы за разбор дел в ведомственном арбитраже.

Перечни специальных средств учреждений, состоящих на республиканском и местных бюджетах РСФСР, включают:

а) доходы от принадлежащих учреждениям зданий и помещений с обращением их на содержание и ремонт зданий и помещений;

б) доходы от продажи негодного и ненужного имущества с обращением вырученных средств на приобретение и ремонт инвентаря и оборудования;

в) доходы от продажи бумажной макулатуры — на административно-хозяйственные расходы;

г) доходы от эксплуатации транспорта — на его содержание и ремонт;

д) входную плату в музеи;

е) доходы от подсобных и учебно-вспомогательных учреждений и предприятий;

ж) средства, поступившие для выполнения научно-исследовательских работ;

з) плату за пользование книгами в библиотеках — на пополнение книжного фонда;

и) ряд специальных видов средств для отдельных учреждений (см. сборник «Бюджетная система Союза ССР», изд. «Власть Советов», 1937 г., стр. 276—297).

классификацией и представляются вместе с бюджетными сметами в Наркомфин СССР, наркомфины союзных республик или местные финорганы с приложением смет специальных средств, находящихся в непосредственном распоряжении наркомата, ведомства или отдела исполкома.

Сметы специальных средств учреждений, состоящих на сельском бюджете, представляются в сельсовет. Свод этих смет составляется сельсоветом и представляется с его бюджетом в райисполком.

В доходной части сводной сметы специальных средств указываются поступления, предусмотренные по каждому источнику специальных средств; в расходной части назначения подразделяются на параграфы и статьи по общей сметной классификации. В тех случаях, когда какой-либо вид специальных средств имеет согласно закону целевое назначение, расходы по данному виду этих средств выделяются постатейно в особую смету. К сводной смете прилагается объяснительная записка с обоснованием всех сметных расчётов доходов и расходов.

Сводные смет специальных средств учреждений, подведомственных наркоматам или отделам советов, и сметы самих наркоматов и отделов рассматриваются Наркомфином СССР, наркомфинами союзных республик и местными финорганами. Сметы утверждаются по союзному бюджету Наркомфином СССР, республиканским бюджетам союзных республик — наркомфинами союзных республик, местным бюджетам — советами одновременно с местным бюджетом.

Наркомфин СССР, наркомфины союзных республик и местные финорганы составляют общий свод специальных средств, который является обязательным приложением к своду бюджета.

В пределах утверждённой сводной сметы специальных средств подведомственных учреждений наркоматы или отделы исполкомов утверждают сметы для каждого подчинённого им учреждения с распределением доходов по видам и расходов по статьям.

Специальные средства хранятся на процентных текущих счетах в кредитных учреждениях, осуществляющих кассовое исполнение бюджетов. Текущие счета открываются с разрешения финоргана. Для учёта поступлений и расходов каждому учреждению открывается, как правило, один текущий счёт для всех видов специальных средств. Особые текущие счета для отдельных видов специальных средств в случае необходимости самостоятельного учёта (при их целевом назначении) открываются учреждениями по согласованию с Наркомфином СССР и наркомфинами союзных республик или местными финорганами, а также с правлением или конторой Госбанка.

Кредитные учреждения выдают специальные средства лишь после представления распорядителями этих средств справок об утверждении сметы (с указанием суммы). При отсутствии этих справок кредитное учреждение прекращает выдачу специальных средств, ограничиваясь лишь приёмом и зачислением доходных поступлений. Справки о специальных средствах учреждений, со-

стоящих на союзном, республиканском и местных бюджетах, выдаются соответственно Наркомфином СССР, наркомфинами союзных республик и местными финорганами.

Специальные средства расходуются в строгом соответствии с их назначением в пределах утверждённых смет и наличности средств на текущем счёте; если сметный лимит исчерпан, банк немедленно прекращает выдачу средств.

На расходование специальных средств распространяется общий порядок исполнения бюджета. Передвижение сметных назначений из сметы одного вида специальных средств в смету другого вида не допускается. Передвижение из одной статьи расхода в другую в пределах одной сметы может производиться с разрешения финоргана (передвижение из статьи «Зарплата» и из других статей для увеличения расходов на зарплату не допускается).

В случае недостаточности доходов по смете специальных средств учреждение обязано соответственно сократить расходы по данной смете. Если при исполнении доходной сметы обнаружится превышение доходов над расходами, которое ведомство считает необходимым использовать для дополнительных затрат в том же году, то составляется дополнительная смета доходов и расходов, рассматриваемая и утверждаемая в том же порядке, как и основная смета.

Действие смет по специальным средствам прекращается в последний день бюджетного года. Остатки средств, образовавшиеся к концу этого года, переносятся в доходную часть сметы на будущий год, если их иное назначение не предусмотрено в постановлении правительства СССР, союзных и автономных республик или решении исполкома местного совета.

Учреждение, имеющее специальные средства, обязано вести их учёт по доходам и расходам, а также составлять и представлять финорганам периодическую отчётность¹.

§ 2. Депозиты

От специальных средств следует отличать средства, которые поступают во временное распоряжение бюджетных учреждений и подлежат при определённых условиях возврату или передаче по принадлежности (залог, суммы по неразрешённым судебным делам и пр.). Такие суммы носят название депозитов. Учреждения обязаны хранить депозитные суммы на беспроцентных текущих счетах в тех кредитных учреждениях, где они получают средства на расходы из бюджета. Эти счета открываются с разрешения соответствующего финоргана. Хранение депозитных сумм на текущих счетах в кредитных учреждениях ограничивается для депозитов, подлежащих передаче гражданам, сроком в 3 года, подлежащих передаче государственным предприятиям, кооперативным и

¹ С. З. С. 1931 г. № 1, ст. 3; С. У. РСФСР 1933 г. № 37, ст. 136; № 55, ст. 245 и № 58, ст. 374.

другим общественным организациям — 1½ года, подлежащих передаче бюджетным учреждениям — 31 декабря того года, в котором они внесены, а депозитных сумм, внесённых по нерешённым судебным делам, — 31 декабря того года, когда состоялось решение суда. Срок хранения этих сумм исчисляется со дня решения суда, а других сумм — со дня посылки извещения о взносе депозита в распоряжение той организации, на имя которой внесена депозитная сумма.

Депозиты, не востребованные после этих сроков, обращаются, по указанию распорядителя депозитов, в доходы бюджета. Подробный учёт депозитов и ответственность за правильные и по прямому назначению выдачи депозитных сумм и соблюдение сроков перечисления в бюджеты возложены на распорядителя депозитов.

Депозиты, перечисленные в бюджет, возвращаются в том же порядке, как и суммы, излишне или неправильно поступившие в доходы бюджета, за счёт источника, куда они были отнесены при перечислении¹.

¹ С. З. С. 1929 г. № 23, ст. 202 и 1938 г. № 30, ст. 185.

Глава двадцать седьмая

ОРГАНИЗАЦИЯ АППАРАТА ФИНАНСОВЫХ ОРГАНОВ ПО СОСТАВЛЕНИЮ И ИСПОЛНЕНИЮ ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТА СССР

Союзный, республиканские и местные бюджеты СССР составляются и исполняются Наркомфином СССР, наркомфинами союзных и автономных республик и финансовыми отделами советов депутатов трудящихся.

Общее руководство бюджетной работой всех финансовых органов возложено на Наркомфин СССР. Он разрабатывает проекты законов, постановлений и распоряжений правительства СССР по бюджетным вопросам; проверяет соблюдение действующего бюджетного законодательства, постановлений и распоряжений правительства СССР; издаёт правила составления и исполнения государственного бюджета СССР и классификации доходов и расходов государственного бюджета СССР; устанавливает формы бюджетных документов, бухгалтерских отчётов и балансов, порядок и формы учёта и отчётности об исполнении государственного бюджета СССР.

Наркомфин СССР, наркомфины союзных и автономных республик и местные финорганы выполняют следующие функции в области составления и исполнения бюджетов:

1) организуют работу наркоматов и отделов исполкомов по составлению смет и балансов доходов и расходов;

2) рассматривают сметы и балансы доходов и расходов наркоматов и отделов исполкомов;

3) составляют проекты союзного, республиканских и местных бюджетов; рассматривают проекты нижестоящих бюджетов; составляют проекты государственного бюджета СССР, государственных бюджетов союзных и автономных республик и местных бюджетов области (края), округа, района и города (имеющего районное деление);

4) исполняют союзный, республиканские и местные бюджеты;

5) осуществляют контроль за полным и своевременным выполнением обязательств государственных, кооперативных и других общественных организаций перед государственным бюджетом СССР (по отчислениям от прибылей, государственным и местным налогам);

6) проверяют правильность поступления и расходования бюд-

жетных средств, образования и расходования внебюджетных (специальных) средств, а в необходимых случаях — и собственных средств государственных, кооперативных и других общественных хозяйственных организаций, соблюдение учреждениями и хозорганами бюджетной дисциплины и правильность ведения учёта и отчётности;

7) исчисляют и взимают государственные и местные налоги и сборы (районные и городские финорганы; остальные организуют эту работу и руководят ею);

8) организуют размещение государственных займов и проведение государственного страхования;

9) осуществляют контроль за соблюдением наркоматами, отделами исполкомов, учреждениями и организациями утверждённых штатов, должностных окладов, фондов заработной платы и смет административно-хозяйственных расходов;

10) проверяют балансы хозяйственных организаций союзного, республиканского и местного подчинения;

11) составляют отчёты об исполнении государственного бюджета СССР, государственных бюджетов союзных и автономных республик и местных бюджетов, рассматривают отчёты об исполнении нижестоящих бюджетов;

12) руководят бюджетной работой нижестоящих финорганов и контролируют составление и исполнение нижестоящих бюджетов.

Для выполнения возложенных на финансовые органы функций по составлению и исполнению государственного бюджета СССР им предоставлено право:

получать от всех государственных, кооперативных и прочих общественных учреждений, предприятий и организаций материалы, необходимые для составления доходной и расходной части бюджетов и квартальных планов их исполнения;

требовать от всех государственных, кооперативных и других общественных учреждений и предприятий представления установленной годовой и периодической бухгалтерской отчётности;

производить ревизии и обследования финансовой деятельности состоящих на бюджете государственных учреждений, а также государственных, кооперативных и прочих общественных хозяйственных предприятий и организаций;

требовать от учреждений, предприятий и организаций предъявления наличных денег и всех денежных документов, бухгалтерских книг, планов, смет и других документов по всем вопросам, возникающим при проведении ревизий; получать от кредитных учреждений необходимые сведения, справки и копии документов, связанных с операциями проверяемых учреждений и организаций;

применять в случае нарушений бюджетной дисциплины установленные законом финансовые санкции, а также давать руководителям учреждений и организаций обязательные для них указания об устранении нарушений бюджетной дисциплины;

производить в установленных законом случаях взыскание платежей в бюджет в бесспорном порядке.

В соответствии с возложенными на финансовые органы задачами по составлению и исполнению государственного бюджета СССР они имеют следующие основные структурные подразделения:

Наркомфин СССР	Наркомфины союзных республик	Наркомфины автономных республик, краевые и областные финансовые отделы	Районные и городские (городов, не имеющих районного деления) финансовые органы
1. Бюджетное управление 2. Контрольно-ревизионное управление 3. Управление государственных доходов 4. Управление налогов и сборов 5. Штатное управление 6—17. Отделы отраслевого финансирования: а) оборонной промышленности, б) топливной промышленности и электростанций в) металлургии и химии, г) машиностроения, д) текстильной и лёгкой промышленности, е) лесной и строительной промышленности, ж) пищевой промышленности. з) местной промышленности, и промкооперации, и) сельского хозяйства, к) транспорта и связи,	1. Бюджетное управление 2. Главный контролёр-ревизор и контролёры-ревизоры 3. Управление государственных доходов 4. Управление налогов и сборов 5. Штатное управление 6. Отдел финансирования промышленности, торговли и кооперации 7. Отдел финансирования жилищно-коммунального хозяйства, автотранспорта и связи 8. Отдел финансирования сельского, водного и лесного хозяйства	1. Бюджетный отдел 2. Старший контролёр-ревизор и контролёры - ревизоры 3. Отдел государственных доходов 4. Отдел налогов и сборов 5. Штатный отдел 6. Отдел финансирования народного хозяйства	1. Бюджетные инспекторы и бухгалтеры по исполнению бюджета 2. Контролёры-ревизоры 3. Инспекторы и бухгалтеры государственных доходов 4. Инспекторы и бухгалтеры по налогам и сборам, налоговые агенты 5. Инспекторы по штатам 6. Инспекторы по финансированию народного хозяйства

Продолжение

Наркомфин СССР	Наркомфины союзных республик	Наркомфины автономных республик, краевые и областные финансовые отделы	Районные и городские (городов, не имеющих районного деления) финансовые органы
л) жилищно-коммунального хозяйства и автотранспорта м) торговли и заготовок 18. Отдел финансирования культуры 19. Отдел финансирования здравоохранения 20. Управление финансирования обороны 21. Главное управление государственного страхования 22. Главное управление гострудсберкасс и госкредита 23. Отдел финансово-экономической статистики 24. Отдел бухгалтерского учёта и отчётности	9. Отдел финансирования культуры и здравоохранения 10. Управление Государственного страхования 11. Управление гострудсберкасс и госкредита — —	1 7. Управление государственного страхования 8. Управление гострудсберкасс и госкредита — —	2 7. Инспекторы Госстраха СССР 8. Районная государственная трудовая сберегательная касса — —

В составлении и исполнении бюджета непосредственное и активное участие принимают все управления и отделы Наркомфина СССР, наркомфинов союзных и автономных республик, краевых и областных финорганов и инспекторы районных и городских финансовых отделов.

Так, Управление государственных доходов Наркомфина СССР, Управление налогов и сборов, Главное управление государственных трудовых сберегательных касс и государственного кредита, Главное управление государственного страхования и аналогичные подразделения республиканских и местных финорганов составляют годовые и квартальные планы поступления в бюджет соответствующих государственных доходов и налогов и организуют взимание обязательных платежей и мобилизацию добровольных поступлений.

¹ Работа выполняется Бюджетным отделом, в котором выделяется особый сектор финансирования культуры.

² Работа выполняется бюджетными инспекторами.

Отделы и инспекторы финансирования отраслей народного хозяйства рассматривают годовые и квартальные балансы доходов и расходов хозяйственных организаций, устанавливают размеры отчислений от прибылей в бюджет, объём и направление бюджетного финансирования, осуществляют это финансирование на основе утверждённого бюджета, производят финансовый и экономический анализ годовых и периодических бухгалтерских балансов и отчётов хозорганов (состояния их оборотных средств, выполнения заданий по производству, себестоимости, накоплениям и рентабельности и пр.), а также дают заключения по проектам нижестоящих бюджетов относительно намеченных в них платежей в бюджет и размеров финансирования соответствующих отраслей хозяйства.

Отдел финансирования культуры и здравоохранения (в областных финорганах — соответствующие секторы бюджетных отделов, а в районных финансовых отделах — бюджетные инспекторы) рассматривают сметы расходов на социально-культурные мероприятия наркоматов и отделов исполкомов, финансируют эти мероприятия в соответствии с утверждённым бюджетом, рассматривают сметы специальных средств социально-культурных учреждений, производят финансово-экономический анализ бухгалтерских отчётов об исполнении смет по социально-культурным мероприятиям; осуществляют систематическое наблюдение и проверку состояния и движения сети и контингентов социально-культурных учреждений.

Штатные управления, отделы и инспекторы рассматривают сметы административно-хозяйственных расходов наркоматов и отделов исполкомов, финансируют эти расходы в соответствии с утверждённым бюджетом, рассматривают годовые и периодические отчёты об исполнении смет административно-хозяйственных расходов, контролируют соблюдение всеми учреждениями, предприятиями и организациями установленных штатов, ставок и фондов заработной платы и смет административно-хозяйственных расходов, составляют сводные планы и отчёты по штатным контингентам и административно-хозяйственным расходам.

Центральные и местные контрольно-ревизионные органы Наркомфина СССР осуществляют документальные ревизии составления и исполнения нижестоящих бюджетов, а также законности и целесообразности расходования государственных средств, выполнения обязательств перед бюджетом и соблюдения всех требований бюджетной дисциплины государственными и общественными учреждениями и предприятиями.

Сводная работа по составлению бюджета в целом, по его исполнению и учёту исполнения осуществляется в системе финансовых органов специальным бюджетным аппаратом. На организованные для этой цели бюджетные управления и отделы, а также на инспекторов по бюджетной работе, возложено:

- 1) составление проектов союзного, республиканских или местных бюджетов, а также проектов государственного бюджета СССР,

государственных бюджетов союзных и автономных республик и местных бюджетов области (края), округа, района или города;

2) рассмотрение проектов нижестоящих бюджетов;

3) составление квартальных планов исполнения союзного, республиканских или местных бюджетов;

4) рассмотрение утверждённых нижестоящих бюджетов и квартальных планов их исполнения;

5) исполнение союзного, республиканских или местных бюджетов;

6) контроль за исполнением нижестоящих бюджетов;

7) учёт исполнения союзного, республиканских или местных бюджетов;

8) составление отчётов об исполнении союзного, республиканских или местных бюджетов, а также государственного бюджета СССР, государственных бюджетов союзных и автономных республик и местных бюджетов области (края), округа, района или города;

9) рассмотрение годового и квартальных отчётов по исполнению нижестоящих бюджетов;

10) разработка статистических материалов по союзному, республиканскому и местным бюджетам и их анализ;

11) инструктирование бюджетной работы нижестоящих финорганов;

12) разработка проектов постановлений и распоряжений советов народных комиссаров и решений исполкомов советов депутатов трудящихся.

В соответствии с этими заданиями Бюджетное управление Наркомфина СССР и бюджетные управления наркомфинов союзных республик имеют следующие подразделения: сводно-плановый отдел; отдел республиканских и местных бюджетов (в НКФ союзных республик — отдел местных бюджетов); отдел исполнения бюджета; центральная бухгалтерия. Бюджетные отделы областных (краевых) финансовых отделов состоят из: сводно-планового сектора; районного сектора; сектора финансирования социально-культурных мероприятий и бухгалтерии по исполнению бюджета.

Высокий культурный и технический уровень работы — необходимое условие правильной организации составления и исполнения бюджетов. Неряшливое составление бюджетных материалов, неправильная документация и оформление, принятие на веру бюджетных расчётов и отсутствие должной бдительности — удобная лазейка для бесхозяйственности и расхищения государственных средств.

В бюджете сходятся нити от всех отраслей народного хозяйства и культурного строительства. Составление и исполнение бюджета ставят своей задачей исчерпывающее использование всех доходных источников, вскрытие имеющихся резервов в хозяйстве и наиболее эффективное и экономное расходование государственных средств. Поэтому бюджетная работа немыслима без глубокого

знания конкретной экономики соответствующих отраслей хозяйства и районов. Это положение требует решительной борьбы с механическим, арифметическим подходом к бюджетному планированию и всемерного повышения уровня экономической работы бюджетных органов.

Безусловное требование, которое должно быть предъявлено к каждому бюджетному работнику, — строгое соблюдение на всех участках его работы социалистической законности. Это общее положение для всех работников советского аппарата имеет особое значение для бюджетных работников, так как соблюдение законности — неотъемлемый элемент бюджетной дисциплины, бороться за укрепление которой призваны в первую очередь финансовые органы.

Совершенно обязательной является тесная связь бюджетных работников с советской общественностью как в процессе составления, так и исполнения бюджета. Без учёта опыта масс, без прямой помощи с их стороны, как учит товарищ Сталин, нельзя найти правильное решение вопроса, обеспечить исполнение той или иной задачи, осуществить проверку исполнения. Тесная связь с советской общественностью вооружает бюджетного работника жизненным опытом трудящихся масс, знанием фактической жизни учреждений и предприятий, их нужд и индивидуальных особенностей, помогает обобщать факты и принимать необходимые решения в деле упорядочения бюджетного хозяйства и является важнейшим оружием против бюрократического шаблонизирования планов.

Наконец, основным условием правильной организации бюджетной работы является политический подход к каждому вопросу и к каждой цифре. Бюджетное планирование является конкретизацией генеральной линии партии, переводом директив партии на язык финансовых показателей. За любой цифрой необходимо видеть живых людей, неизменно осуществлять директивы партии и соблюдать указание товарища Сталина о том, что «нельзя отделять политику от хозяйства».

Поставленные XVIII съездом партии перед финансовой системой задачи улучшения бюджетной работы решительно требуют от всех бюджетных кадров не только отличного знания техники дела и экономики хозяйства, но и глубокого овладения большевизмом, политической целеустремленности и большевистской бдительности на всех участках работы.

*
РАЗДЕЛ VII
БЮДЖЕТНЫЙ КОНТРОЛЬ

Глава двадцать восьмая
ОРГАНИЗАЦИЯ БЮДЖЕТНОГО КОНТРОЛЯ

§ 1. Значение бюджетного контроля

Многомиллиардные материальные ценности и денежные средства, находящиеся в распоряжении Советского государства, являются всенародной собственностью, которую каждый гражданин СССР, согласно ст. 131 Конституции СССР, обязан беречь и укреплять как священную и неприкосновенную основу советского строя, как источник богатства и могущества Родины, как источник зажиточной и культурной жизни всех трудящихся.

Товарищ Сталин указывает, что «...борьба за охрану общественной собственности, борьба всеми мерами и всеми средствами, предоставляемыми в наше распоряжение законами Советской власти,— является одной из основных задач партии»¹.

Поэтому огромное значение приобретает контроль за точным учётом всенародного достояния, бережным и экономным обращением с ним, рациональным использованием материальных и денежных ресурсов, мобилизацией скрытых в народном хозяйстве резервов с тем, чтобы при наименьших материальных и денежных затратах получать максимальный эффект для социалистического государства, для советского народа. Необходимо во всех отраслях народного хозяйства и государственного управления осуществлять жёсткий режим экономии, устранять возможность непроизводительных затрат и расточительства материальных и денежных средств.

Государственное управление отраслями народного хозяйства требует неуклонного соблюдения государственной дисциплины, законодательства, а также точного выполнения директив партии и правительства во всех звеньях советского и хозяйственного аппарата. Поэтому чрезвычайно важно образцово организовать контроль и проверку исполнения законов, решений и директив партии и правительства.

Ленин и Сталин неоднократно подчёркивали, что систематическая проверка исполнения—это неотъемлемый элемент руководства.

«Проверять людей и проверять фактическое исполнение дела—в этом, еще раз в этом, только в этом теперь гвоздь всей работы, всей политики»,—говорал Ленин¹.

¹ И. Сталин, Вопросы ленинизма, 10-е изд., стр. 509.

Хорошо поставленная проверка исполнения — это прожектор, который помогает в любое время освещать состояние работы аппарата и предупреждать возникновение недочётов.

Проверка исполнения представляет собой составной элемент народнохозяйственного планирования. «Планы нам нужны для того, — говорит тов. Молотов, — чтобы проверять, как ведётся наша хозяйственная работа. Если же план не связан с проверкой исполнения, то он превращается в бумажку, в пустышку»².

XVIII съезд партии в резолюции о третьем пятилетнем плане развития народного хозяйства СССР, подчеркнув необходимость дальнейшего улучшения всего планирования народного хозяйства, указал, что центральной задачей перестройки плановой работы является организация проверки выполнения планов³.

Высший политический контроль в области бюджета осуществляют органы государственной власти. Верховный Совет СССР, верховные советы союзных и автономных республик и советы депутатов трудящихся при рассмотрении бюджетов в бюджетных комиссиях и на сессиях проверяют законность, правильность и целесообразность всех бюджетных назначений, их соответствие государственному народнохозяйственному плану. Далее органы государственной власти рассматривают и утверждают отчёты об исполнении бюджетов.

Однако одного лишь политического контроля органов государственной власти, несмотря на его огромное значение, недостаточно, так как он касается в основном бюджета в целом и финансового хозяйства ведомств. Необходим особый контрольный аппарат для систематической проверки финансово-хозяйственной деятельности каждого учреждения и предприятия, предотвращения неправильных и незаконных расходов, восстановления причинённого государству ущерба и привлечения виновных к ответственности.

Основным органом государственного контроля в СССР является Народный комиссариат государственного контроля СССР, созданный по Указу Президиума Верховного Совета СССР от 6 сентября 1940 г.⁴ Он осуществляет строжайший предварительный и последующий контроль над учётом, хранением и расходованием государственных средств и материальных ценностей, находящихся в распоряжении государственных, кооперативных и других общественных организаций, учреждений и предприятий, производит государственные ревизии, проверяет исполнение постановлений и распоряжений правительства и даёт заключение правительству СССР по отчёту об исполнении государственного бюджета СССР.

¹ В. И. Ленин, Собр. соч., т. XXVII, стр. 179.

² В. Молотов, Доклад на XVIII съезде партии о третьем пятилетнем плане развития народного хозяйства СССР, Госполитиздат, 1939 г., стр. 20—21.

³ «ВКП(б) в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК», ч. II, изд. 6-е, стр. 744.

⁴ «Ведомости Верховного Совета СССР» от 17 сентября 1940 г. № 31, «Положение о Наркомате госконтроля СССР» — С. П. С. 1940 г. № 28, ст. 673.

Деятельность этого наркомата направлена на то, чтобы укрепить государственную дисциплину, повысить ответственность руководителей и всех кадров административного и хозяйственного аппарата за их работу, воспитать у них бережливое отношение к государственным средствам.

Особый, специальный участок государственного контроля представляет собой контроль, осуществляемый финансовой системой в области исполнения государственного бюджета, собирания и расходования государственных средств, борьбы с потерями и бесхозяйственностью, за режим экономии, повышение социалистического накопления и выявление резервов в народном хозяйстве. Организация Наркомата государственного контроля ни в малейшей мере не освобождает финансовые органы от выполнения контрольных функций, неразрывно связанных с характером их деятельности.

Народнохозяйственное и политическое значение бюджета, как основного государственного финансового плана, вызывает необходимость строжайшей проверки исполнения как в области мобилизации бюджетных доходов, так и в области использования бюджетных средств в соответствии с утверждённым планом.

Финансовые ресурсы социалистического государства представляют собой всенародную собственность, охрана которой от воров и расхитителей народного добра составляет одну из основных функций финансового аппарата. Поэтому важнейшим элементом проверки исполнения бюджетных и финансовых планов служит контроль, призванный обеспечить максимальную бережливость в расходовании народных средств, строгий режим экономии и наибольшую эффективность затрат. «Мы должны добиться того, чтобы все наши работники, от малых до больших, всегда помнили о своей ответственности перед государством и народом, всегда помнили о своей обязанности беречь народное добро и обращаться с ним по-хозяйски, соблюдать экономию в расходах и на деле беречь народную копеечку!»¹.

Контроль рублём всей деятельности учреждений и предприятий, борьба за режим экономии, за соблюдение финансово-бюджетной дисциплины, правильное, экономное и целесообразное расходование государственных средств и за выполнение финансовых обязательств учреждений и предприятий перед государством — таковы основные задачи финансового аппарата на всех стадиях его работы. Финансовый контроль осуществляется в предварительной форме при составлении бюджета и финансовых планов, при их исполнении — в процессе финансирования учреждений и предприятий и взимания установленных законом платежей в бюджет, а в последующей форме — при проверке и рассмотрении финорганами итогов финансовой деятельности предприятий и учреждений по представляемой ими отчётности.

¹ В. М о л о т о в, Третий пятилетний план развития народного хозяйства СССР, Госполитиздат, 1939 г., стр. 36.

При составлении бюджета, смет и финансовых планов производится контроль возникновения расходов; он выражается в проверке каждого бюджетного назначения с точки зрения фактического использования средств в предшествующем году, соответствия заявок директивам партии и правительства и законодательству, правильности исчисления, целесообразности и необходимости как самого ассигнования, так и его размера.

Оперативный предварительный контроль использования средств в процессе исполнения бюджета начинается с момента открытия кредитов. Он осуществляется путём целевого финансирования: средства отпускаются на определённые цели, вид и предмет расхода, в строгом соответствии с бюджетным назначением, лишь в меру фактического выполнения производственной программы и на основе отчёта об использовании ранее открытых кредитов.

В процессе финансирования хозяйственных организаций финансовые органы осуществляют контроль: за сохранностью и правильным использованием оборотных средств; за их оборачиваемостью; за выполнением плана накопления прибылей; за соблюдением платёжно-расчётной дисциплины (расчёты по платежам в бюджет, расчёты с поставщиками и покупателями, погашение банковских кредитов) и за расходованием средств, отпускаемых бюджетом, по прямому назначению.

Финансирование капитальных вложений сопряжено с активным контролем со стороны спецбанков: за законностью строительства (включение в утверждённый титульный список, наличие утверждённых смет и технических проектов); за расходованием средств по прямому назначению; за соответствием затрат объёму выполненных работ; за соблюдением установленных цен, фондов зарплат и смет управленческих расходов; за выполнением заданий по снижению стоимости строительства; за выполнением плана ввода строек в эксплуатацию и за выполнением плана мобилизации собственных ресурсов хозорганов на строительство.

При взимании платежей хозяйственных организаций в бюджет контроль финансовых органов имеет целью проверить выполнение плановых заданий по производству и реализации товаров, себестоимости и прибылям и вскрыть резервы для увеличения государственных доходов.

Отпуск средств учреждениям, состоящим на сметном финансировании, сопровождается контролем со стороны финорганов: за развёртыванием сети и обслуживаемых ею контингентов и финансированием в меру выполнения этих показателей плана; за целевым и экономным использованием средств, отпускаемых бюджетом; за своевременной выплатой заработной платы работникам социально-культурных учреждений; за выполнением качественных показателей плана, т. е. установленных норм расходов; за соблюдением утверждённых штатов, ставок и фондов заработной платы и смет административно-хозяйственных расходов.

Учреждения Госбанка при кассовом исполнении бюджетов и выдаче бюджетных средств осуществляют контроль за истре-

бованием их бюджетными учреждениями в пределах открытых кредитов и за правильным расходованием фондов заработной платы, а при финансировании МТС — за получением бюджетных средств в соответствии с выполнением производственных планов.

Наконец, крупнейшее значение имеет рассмотрение финорганами отчётов и балансов хозорганов и учреждений, при котором проверяются все показатели финансового плана на основе материалов о фактическом его выполнении.

Детальная проверка и анализ отчётности являются одним из методов оперативного последующего контроля финорганов за исполнением бюджета, смет и финансовых планов. Тщательное наблюдение за состоянием финансового хозяйства предприятий и учреждений по данным периодической отчётности даёт финорганам возможность активно воздействовать на эти предприятия и учреждения для проведения строжайшей финансовой дисциплины и режима экономии, выполнения финансовых обязательств перед государством и расходования средств в прямой зависимости от реализации производственных планов. Итоги наблюдения за ходом выполнения смет и финансовых планов по данным отчётности служат одним из основных материалов для разработки оперативных мероприятий финорганов по устранению финансовых прорывов, а также для сигнализации о них правительству или местным советам и исполкомам.

Однако предварительного и последующего контроля при составлении бюджета, отпуске средств и рассмотрении отчётов и балансов недостаточно. Эти формы контроля должны быть дополнены всесторонними документальными и фактическими ревизиями (непосредственно на местах) правильности расходования и учёта бюджетных средств и выполнения обязательств учреждений и предприятий перед бюджетом. Как учит товарищ Сталин, «Проверять исполнение заданий, это значит проверять их не только в канцелярии и не только по формальным отчётам, но прежде всего проверять их на месте работы по фактическим результатам исполнения»¹.

Задачей контроля, осуществляемого методом ревизий, являются предупреждение неправильных и незаконных операций, восстановление нанесённого государству ущерба, привлечение виновных к ответственности и разработка мероприятий для улучшения работы учреждений и предприятий.

§ 2. Контрольно-ревизионное управление НКФ СССР

Контроль за соблюдением финансово-бюджетной дисциплины методом ревизии учреждений и предприятий возложен на Контрольно-ревизионное управление Наркомфина СССР и его республиканские и местные органы².

¹ И. Сталин, О недостатках партийной работы и мерах ликвидации троцкистских и иных двурушников, Партиздат, 1937 г., стр. 36.

² Положение об этом управлении утверждено СНК СССР 9 мая 1938 г.

Основные задачи Контрольно-ревизионного управления Наркомфина СССР и его органов следующие:

1) проверка соблюдения законов о бюджетных правах союзных и автономных республик и советов депутатов трудящихся как республиканскими и местными органами управления, так и наркоматами и учреждениями СССР;

2) контроль за исполнением союзного, республиканских и местных бюджетов бюджетными учреждениями, за правильным и экономным использованием бюджетных средств, за соблюдением установленных штатов, должностных окладов и фондов заработной платы, за правильным образованием и использованием внебюджетных (специальных) средств;

3) контроль за своевременным выполнением обязательств государственных, кооперативных и других общественных организаций перед бюджетом;

4) проверка работы финансовых органов, органов государственного страхования и гострудсберкасс;

5) проверка соблюдения учреждениями Государственного банка правил исполнения государственного бюджета СССР;

6) проверка постановки внутриведомственного финансового контроля в наркоматах, учреждениях и организациях;

7) проверка осуществления установленных законом прав и обязанностей главных и старших бухгалтеров.

Кроме того, Контрольно-ревизионное управление Наркомфина СССР и его местные органы проверяют использование хозяйственными и общественными организациями бюджетных средств (в необходимых случаях — и собственных) и работу банков долгосрочных вложений и их филиалов.

Аппарат контрольно-ревизионных органов Наркомфина СССР построен на началах полной централизации и содержится за счёт союзного бюджета. В каждой союзной республике контрольно-ревизионной работой руководит главный контролёр-ревизор, который назначается народным комиссаром финансов СССР и подчиняется непосредственно начальнику Контрольно-ревизионного управления Наркомфина СССР. В АССР, краях, областях и крупных городах руководство контрольно-ревизионной работой возлагается на старшего контролёра-ревизора, который назначается начальником контрольно-ревизионного управления и подчиняется непосредственно главному контролёру-ревизору союзной республики. Главные и старшие контролёры-ревизоры ведут контрольно-ревизионную работу при помощи аппарата контролёров-ревизоров. Контролёры-ревизоры областей, областных центров и городов с районным делением назначаются и увольняются главными контролёрами-ревизорами союзных республик. В районах и остальных городах (не имеющих районного деления) эта работа выполняется контролёрами-ревизорами, которые назначаются и увольняются старшими контролёрами-ревизорами и непосредственно им подчинены.

Одна из основных задач финансового контроля заключается в проверке законности финансовых операций. В. И. Ленин указывал,

что «...законность не может быть калужская и казанская, а должна быть единая всероссийская и даже единая для всей федерации советских республик»¹. Поэтому в построении органов финансового контроля, стоящих на страже финансового законодательства, нельзя применять принцип двойного подчинения (местному исполкому и вышестоящему ведомственному органу), который необходим в тех случаях, когда должны учитываться действительно существующие местные различия.

Строгая централизация в построении контрольно-ревизионных органов обеспечивает объективность ревизии и укрепляет финансово-бюджетную дисциплину. Однако она не только не исключает необходимости связи в работе контрольно-ревизионных органов и соответствующих финорганов, но, наоборот, предполагает самую тесную координацию их деятельности. Планы ревизий, производимых контрольно-ревизионными органами, согласовываются с руководителями финорганов. Материалы ревизий обязательно используются в процессе составления бюджета при рассмотрении смет, финансовых планов и нижестоящих бюджетов; финорганы выделяют своих работников в помощь контролёрам-ревизорам при проведении ревизии и т. п.

Между отдельными звеньями контрольно-ревизионного аппарата Наркомфина СССР установлено следующее распределение функций:

1) Контрольно-ревизионное управление Наркомфина СССР ревизует союзные наркоматы и центральные учреждения СССР, а также республиканские и местные бюджеты союзных республик;

2) контролёры-ревизоры союзных республик ревизуют республиканские наркоматы и центральные учреждения союзных республик, а также бюджеты АССР, краёв, областей;

3) контролёры-ревизоры округов, областей, краёв, АССР и союзных республик, не имеющих областного деления, ревизуют окружные, областные, краевые и республиканские (в АССР) учреждения, а также районные бюджеты и бюджеты городов районного подчинения;

4) районные контролёры-ревизоры ревизуют районные учреждения и сельские бюджеты.

При осуществлении возложенных на него задач Контрольно-ревизионное управление Наркомфина СССР и его органы имеют право: а) производить документальные ревизии; б) требовать от ревизуемых учреждений и организаций представления всех денежных документов, бухгалтерских книг, планов, смет и пр., а также предъявления наличных денежных сумм и ценных бумаг; в) требовать от ревизуемых учреждений и организаций представления отчётности по установленной форме о состоянии их финансового хозяйства, а также объяснений и справок по всем вопросам, возникающим при производстве ревизии; г) получать от кредитных учреждений необходимые сведения, справки и копии с документов, связанных с операциями ревизуемого учреждения или организации:

¹ В. И. Ленин, Собр. соч., т. XXVII, стр. 298.

о состоянии счетов и оборотов по ним, о состоянии открытых кредитов ревизуемым учреждениям и организациям и др.; д) требовать во всех необходимых случаях от других учреждений и организаций справок и копий с документов по операциям и расчётам с ревизуемыми учреждениями и организациями; е) давать руководителям ревизуемых учреждений и организаций обязательные для них указания об устранении выявленных при производстве ревизий нарушений финансовой дисциплины.

§ 3. Внутриведомственный финансовый контроль

Контроль над расходованием средств может быть действенным и оперативным лишь при условии, если он осуществляется систематически и распространяется на все многочисленные бюджетные учреждения и хозяйственные организации. Необходимо, как и предусмотрено законом, не менее одного раза в год ревизовать каждое учреждение. Силами одного только аппарата финорганов нельзя успешно и полностью выполнить эту задачу. Поэтому контроль со стороны финорганов должен дополняться внутриведомственным контролем со стороны вышестоящих органов над финансово-хозяйственной деятельностью подведомственных им учреждений и предприятий. Вышестоящие органы несут ответственность за состояние финансового хозяйства и правильное использование государственных средств в подведомственных им учреждениях. Поэтому на них и возложены наблюдение за состоянием финансового хозяйства этих учреждений, обследования и ревизии последних.

Придавая исключительное значение всемерному усилению финансово-бюджетной дисциплины и искоренению незаконных расходов, январская сессия ЦИК СССР VII созыва в 1936 г.¹ предложила всем наркоматам, СНК союзных и автономных республик, крайвым и областным исполкомам организовать внутриведомственный контроль за работой подчинённых им учреждений и предприятий и обеспечить их полную документальную ревизию не менее одного раза в год.

Основные задачи этой ревизии:

1) проверка законности операций, производимых учреждением и предприятием, и соблюдения финансовой и сметной дисциплины; 2) борьба с расхищением социалистической собственности и незаконным расходованием средств и материалов; 3) проверка правильности бухгалтерского учёта, доброкачественности документов, оформляющих операции, и правильности записей; 4) проверка правильности материального учёта складского хозяйства.

Внутриведомственный финансовый контроль и документальные ревизии осуществляются вышестоящими органами. По распоряжению народного комиссара или руководителя центрального учреждения производятся ревизии главных управлений и непосредственно подчинённых наркомату хозяйственных организаций, предприятий,

¹ С. 3. 1936 г. № 4, ст. 34 и № 22, ст. 203.

учреждений и строек. Начальники главных управлений назначают ревизии подведомственных им хозяйственных организаций, предприятий и учреждений, а руководители хозяйственных организаций — ревизии предприятий.

В наркоматах, центральных ведомствах и отделах исполкомов в составе центральных (главных) бухгалтерий или финансовых отделов, а иногда в непосредственном подчинении руководителя ведомства, организуются группы инспекторов-ревизоров. Ревизионные группы ведомственного контроля проверяют финансовую работу учреждений на месте, по первичным документам. Они имеют право требовать предъявления всех подлинных оправдательных документов, книг, ведомостей и справок, запрашивать учреждения и организации по вопросам, связанным с деятельностью ревизуемого учреждения, получать от кредитных учреждений справки и документы о состоянии и движении текущих счетов, осматривать на месте склады, строительные и ремонтные работы и предлагать руководителям ревизуемой организации меры для устранения обнаруженных недочётов. По акту каждой ревизии вышестоящий ведомственный орган обязан вынести решение, в котором, помимо констатации обнаруженных нарушений финансово-бюджетной дисциплины, должны быть указаны конкретные мероприятия для ликвидации недочётов и налагаемые на виновных взыскания за нарушения финансово-бюджетной дисциплины.

Планирование и порядок внутриведомственного контроля определяются ведомственными инструкциями. Органы внутриведомственного контроля производят ревизии по годовым и квартальным планам, утверждённым наркомом или руководителем учреждения, при котором они созданы.

Во время ревизий наркоматов и отделов советов ревизоры Контрольно-ревизионного управления Наркомфина СССР проверяют постановку внутриведомственного контроля. В тех случаях, когда решения, принятые ведомством в связи с результатами ревизий внутриведомственного контроля, не обеспечивают устранения установленных нарушений, Контрольно-ревизионное управление Наркомфина СССР даёт ведомству обязательные для него указания о ликвидации финансовых нарушений или ставит перед руководящими органами вопрос об отмене этих решений.

По требованию финорганов им должны представляться акты ревизий внутриведомственного контроля.

Если контрольно-ревизионные органы устанавливают недостаточность внутриведомственного контроля, они выдвигают мероприятия для его усиления. Однако контрольно-ревизионные органы Наркомфина СССР не подменяют внутриведомственного контроля и не утверждают планов его работы.

§ 4. Главные и старшие бухгалтеры

Финансовый контроль непосредственно на месте, в каждом учреждении и предприятии осуществляют также главные и старшие бухгалтеры этих учреждений и предприятий.

Главные и старшие бухгалтеры наряду с руководителями учреждений и предприятий несут полную ответственность за соблюдение финансово-бюджетной дисциплины, за правильное ведение бухгалтерского учёта и составление бухгалтерской отчётности.

Все документы денежного, материального, имущественного, расчётного и кредитного характера, служащие основанием для выдачи или приёма денег учреждением и предприятием, а также документы, служащие основанием для бухгалтерских записей, скрепляются подписью главного или старшего бухгалтера. Без их подписи эти документы считаются недействительными.

В случае получения распоряжения, противоречащего закону, главный или старший бухгалтер обязан, до его исполнения, письменно обратить внимание лица или органа, давшего распоряжение, на незаконность последнего. При получении письменного подтверждения распоряжения бухгалтер исполняет его и немедленно уведомляет об этом руководителя вышестоящей ведомственной организации и финансового органа. В тех случаях, когда главный или старший бухгалтер получает распоряжение совершить действие, наказуемое в уголовном порядке, он обязан, не исполняя распоряжения, немедленно сообщить об этом указанным выше органам¹.

Таким образом, главный и старший бухгалтеры обладают достаточными правами для того, чтобы не только выявлять нарушения, но и предупреждать их. Поэтому главных и старших бухгалтеров вполне закономерно квалифицировать как государственных контролёров в учреждениях и предприятиях, осуществляющих предварительный контроль за правильностью и законностью расходования государственных средств.

§ 5. Общественный финансовый контроль

Финансово-контрольные органы обычно проверяют действия учреждений и предприятий в области использования средств уже после того, как действия совершены, а средства полностью или частично израсходованы. Кроме того, документальные ревизии не являются повседневным методом контроля. В периоды между ревизиями учреждение или предприятие хотя и контролируется в момент финансирования, но документальная проверка фактических расходов не производится. Чтобы предупредить неправильное расходование средств и своевременно сигнализировать вышестоящим органам о нарушениях финансовой дисциплины, на практике применяются различные формы общественного, массового контроля.

Организация массового низового контроля основана на том, что в связи с ликвидацией органов РКИ их функции по отношению к предприятиям переданы профсоюзам. Профсоюзные организации всех предприятий осуществляют общественный контроль на различных участках их хозяйственной и финансовой деятельности.

Одной из наиболее распространённых форм непосредственного

¹ О правах и обязанностях главных и старших бухгалтеров — см. пост. СНК СССР от 29 сентября 1932 г. С. З. С. 1932 г. № 72, стр. 440.

участия профсоюзов в контроле за расходованием государственных средств являются контрольные (сигнальные) посты. Они организуются при фабрично-заводских комитетах промышленных, торговых, коммунальных, сельскохозяйственных и прочих предприятий. Состав контрольного поста (3—5 человек) утверждается общим собранием рабочих и служащих предприятия из лучших активистов-общественников.

Общественные контрольные посты ведут повседневное наблюдение за расходованием государственных средств, систематическую борьбу с нарушениями финансово-бюджетной дисциплины (в отношении штатов, фондов и ставок зарплаты, административно-управленческих расходов, учёта и использования имущества, единства кассы и пр.), борьбу за режим экономии и своевременное и полное выполнение обязательств предприятий перед бюджетом.

Основные задачи контрольных постов таковы: 1) сигнализация о замеченных нарушениях финансовой дисциплины; 2) проверка отдельных участков финансовой работы предприятий; 3) участие в ревизиях, производимых органами контрольно-ревизионного управления и внутриведомственного контроля; 4) наблюдение за выполнением ревизионных указаний. При каждой ревизии расходов предприятия контрольные посты не ограничиваются формальной проверкой, а устанавливают, действительно ли экономно и целесообразно израсходованы отпущенные средства.

Контрольный пост делает доклады о результатах его работы на заседаниях фабзавместкомов или общих собраниях рабочих и служащих. Результаты обследований и всю текущую работу пост систематически освещает в местной стенной или многотиражной газете, а наиболее важные участки работы — и в общей периодической печати. Задача контрольного поста — создать атмосферу общественного осуждения нарушителей режима экономии и бюджетной дисциплины.

Контрольный пост составляет акт о результатах проверки, один экземпляр которого передаёт администрации для осуществления сделанных им предложений, а другой — в фабзавместком. Постановления местных общественных организаций о результатах обследования также представляются руководителем контрольного поста администрации и одновременно, вместе с копией акта, — органам внутриведомственного контроля.

Систематическая проверка выполнения предложений контрольного поста — основной метод его работы. Поэтому после истечения срока, установленного для осуществления его предложений, контрольный пост производит повторную проверку.

Контрольные посты могут справиться со своими задачами только при постоянной помощи со стороны органов контроля. Непосредственное руководство контрольными постами и их инструктирование возложено на внутриведомственный контроль.

Решающее значение имеет помощь, оказываемая контрольным постам в реализации их предложений. Всякая затяжка в этом деле, а тем более полное игнорирование предложений администрацией

может подорвать усилия контрольных постов. Поэтому внутриведомственный контроль должен немедленно реагировать на каждый случай невыполнения правильных предложений контрольных постов, действуя непосредственно и через профсоюзные организации.

Помимо участия общественности в работе по финансовому контролю в форме постоянных контрольных постов, низовые профсоюзные организации привлекаются к контрольной работе и при ревизиях финансово-хозяйственной деятельности предприятий и учреждений ревизорами финорганов и ведомств.

Одной из вполне оправдавших себя форм привлечения общественности к финансовому контролю является создание при ревизионных органах института общественных инспекторов. Общественные инспекторы выделяются профсоюзами из лучших активистов.

Общественные инспекторы проверяют непосредственно на месте расходование государственных средств и участвуют в ревизиях и обследованиях, совещаниях контрольных постов, бухгалтерских и счётных работников и т. д. Для непосредственной проверки расходования государственных средств общественные инспекторы проводят отдельные, наиболее доступные для них обследования и ревизии. В частности, они проверяют фонды и ставки зарплаты, штаты и административно-хозяйственные расходы, оплату командировочных расходов, выполнение предложений ревизоров.

При помощи общественных инспекторов осуществляются инструктирование контрольных постов и проверка их работы. С этой целью общественные инспекторы прикрепляются к определённом ведомству или хозяйственной организации, в учреждениях и предприятиях которых они совместно с фабзавкомами и местными комитетами организуют контрольные посты. Общественные инспекторы систематически посещают контрольные посты, проверяют их работу, дают им указания, организуют социалистическое соревнование между постами и проверяют выполнение договоров соревнования.

Большое значение для общественного контроля имеют комиссии местных советов, особенно бюджетные. Одной из их основных функций является рассмотрение годовых и периодических отчётов об исполнении местных бюджетов и проверка расходования государственных средств учреждениями и предприятиями, подведомственными совету. Комиссии советов направляют в учреждения бригады, которые проверяют выполнение сметы, соблюдение установленных норм расходов, штатов, фондов и ставок заработной платы. Они заслушивают отчёты о работе бригад и отдельных членов комиссии, принимающих участие в контрольной работе, а также отчёты финорганов и доклады руководителей учреждений об исполнении смет.

Во всей массовой работе в области контроля исключительную роль играет печать. Освещение в газетах итогов наиболее важных ревизий, показ лучших образцов общественной контрольной работы, лучших общественных контролёров, обмен опытом — все это способствует повышению авторитета общественного контроля и усилению борьбы за режим экономии и бюджетную дисциплину.

Глава двадцать девятая

МЕТОДЫ И ЗАДАЧИ БЮДЖЕТНОГО КОНТРОЛЯ

§ 1. Методы контрольно-ревизионной работы

Контрольно-ревизионное управление Наркомфина СССР и его органы работают по годовым и квартальным планам. Главные (старшие) контролёры-ревизоры и контролёры-ревизоры районов и городов составляют планы ревизионной работы самостоятельно, на основе указаний Контрольно-ревизионного управления Наркомфина СССР.

Планы представляются вышестоящему контрольно-ревизионному органу, который проверяет их соответствие своим указаниям и в необходимых случаях предлагает внести изменения.

Планы контрольно-ревизионной работы предусматривают объекты ревизий, их сроки и состав исполнителей, место и сроки проверки выполнения предложений по произведённым ревизиям, проверку контрольно-ревизионной работы подчинённых органов и наблюдение за внутриведомственным контролем, а также организационно-массовую работу (с контрольными постами, общественными инспекторами).

Объектом ревизии может быть—в соответствии с компетенцией контрольного органа—бюджет в целом (республики, области, района, города, сельсовета), наркомат, его главное управление, отдел исполкома, бюджетное учреждение, хозрасчётное предприятие, отделение Госбанка (в отношении кассового исполнения бюджета) и спецбанка и пр.

При выборе объектов и составлении календарного плана ревизий учитываются текущие политические и народнохозяйственные задачи и планы работ СНК союзных и автономных республик и исполкомов. Приурочивание ревизий к докладам наркоматов, отделов исполкомов и организаций, намеченным в плане работ СНК республик или исполкомов, делает ревизии особенно актуальными и содействует быстрой реализации вытекающих из них выводов и предложений. Основой для выбора объектов ревизии являются материалы финансовых органов о ходе исполнения бюджетов, финансовых, хозяйственных планов и смет, а также о работе учреждений и предприятий, данные ведомственной и финансовой отчетности и сигналы печати. Намеченные планом объекты ревизий согласовываются с руководителем соответствующего финансового органа.

Кроме этих объектов, в план ревизий включаются объекты, установленные централизованными заданиями Контрольно-ревизионного управления Наркомфина СССР и главных контролёров-ревизоров союзных республик. Для охвата ревизиями финансового хозяйства системы наркомата, отдела исполкома или хозяйственной организации и разработки мероприятий по его улучшению планы ревизий, составляемые контрольно-ревизионными органами взаимно увязываются. Вышестоящие контрольно-ревизионные органы сообщают нижестоящим, какие наркоматы, отделы исполкома или хозяйственные организации они будут ревизовать в предстоящем квартале для того, чтобы нижестоящие органы включили в свой план ревизии учреждений и предприятий, подведомственных этим наркоматам или организациям, и в определённый срок представили ревизионные материалы. Такой порядок даёт возможность Контрольно-ревизионному управлению Наркомфина СССР широко охватывать намеченные объекты ревизии с целью дать ответ на актуальные финансовые вопросы.

Помимо плановых ревизий осуществляются и внеплановые, когда этого требует практическая работа и ход исполнения бюджета.

Ревизии по своему содержанию подразделяются на комплексные и тематические. Комплексная ревизия касается всех сторон финансовой работы и даёт в итоге общую картину финансового хозяйства республики, совета, учреждения или предприятия. Тематическая ревизия ограничивается проверкой определённого участка финансовой работы.

Комплексная ревизия является основным методом ревизионной работы, так как она обеспечивает возможность всесторонне проверить деятельность учреждений, предприятий и финорганов.

Вместе с тем большое значение имеет и тематическая ревизия, особенно при одновременном охвате большого количества однотипных объектов (в разных районах или ведомствах); она позволяет глубоко проанализировать состояние определённого участка работы, сделать широкие обобщения и разработать мероприятия для повсеместного улучшения постановки дела.

Каждая ревизия требует тщательной организации и подготовки. Подготовка заключается в ознакомлении с характером производственной и финансовой деятельности учреждения или предприятия и в изучении его финансового состояния на основе смет, финансовых планов, отчётов, балансов и т. п.; при ревизии бюджетов изучаются основные плановые бюджетные показатели, утверждённые бюджеты, отчёты об их исполнении, планы поступления доходов и средств населения и ход их выполнения. При подготовке ревизии обязательно детальное ознакомление с актами предыдущей ревизии, содержащимися в них предложениями и данными об их выполнении.

На основе подготовительной работы контролёр-ревизор совместно с оперативным отделом (управлением, сектором) финоргана составляет подробную программу ревизии, предусматривающую все

основные вопросы и объекты, подлежащие проверке, метод ревизии и календарный график работы. Перед началом ревизии программа и объекты в необходимых случаях могут быть уточнены на месте после ознакомления контролёра-ревизора с материалами, которые имеются у местного контролёра-ревизора и местных общественных организаций.

Основным методом контрольно-ревизионной работы является проверка первичных документов, характеризующих составление и исполнение бюджета и смет, а также общее состояние финансового хозяйства учреждений и организаций. Этим ревизия отличается от обследования, которое обычно основано на рассмотрении вторичных документов-отчётов, бухгалтерских книг, статистических сводок и пр.

При документальных ревизиях эти документы служат лишь подсобным материалом, а прежде всего выясняется наличие и подлинность первичных документов, правильность их оформления и записи по книгам, законность произведённого расхода, целесообразность и эффективность затрат. В необходимых случаях документальная ревизия сопровождается фактической, т. е. проверкой наличия денежных средств, имущества и материалов в натуре, осмотром производящихся работ на месте и т. п.

Документальные ревизии производятся путём либо сплошной либо выборочной проверки первичных документов. В первом случае проверяются все без исключения документы с момента предшествующей ревизии, во втором — лишь некоторые из них (например, по всем или отдельным видам операций за определённый период). Какие документы необходимо обревизовать — это определяется программой ревизии и самим контролёром-ревизором в зависимости от хода ревизии.

Сплошная проверка множества мелких документов не должна заслонять основной задачи ревизии — установить, как организовано финансовое хозяйство и как соблюдается финансово-бюджетная дисциплина. При этом нельзя ограничиваться ревизией прошлой работы; проверка текущей деятельности является непременным условием каждой ревизии, придает ей актуальность и действенность.

Основные требования, предъявляемые к ревизионным материалам, касаются прежде всего качества проверки, обоснованности каждого отмеченного ревизором факта и сделанного вывода, выявления причин обнаруженных нарушений, чтобы в результате ревизии можно было разработать мероприятия для устранения нарушений и их предотвращения в дальнейшем. Огромное значение имеют при этом систематизация и обобщение фактов, концентрация внимания на основной деятельности учреждения или предприятия, правильная политическая оценка выполнения директив партии и правительства, всех обнаруженных нарушений и, наконец, выявление виновников нарушений.

Большевистская бдительность, политическая заострённость — непременное, важнейшее требование, предъявляемое к работе контрольно-ревизионных органов.

Контрольно-ревизионные органы Наркомфина СССР работают в тесном контакте с общественными организациями. Контролёр-ревизор связывается с местными партийными, комсомольскими и профсоюзными организациями, которые выделяют в помощь ему активистов, знакомится с материалами общественных организаций, характеризующими состояние бюджета или финансовое хозяйство учреждения и предприятия.

Результаты ревизии оформляются в акте, который подписывается ревизующим, руководителем и бухгалтером учреждения или предприятия. Если ревизуется бюджет, то акт подписывается ревизующим, заведующим финорганом, заведующим бюджетным отделом и главным бухгалтером.

Ревизионный акт является государственным документом, требующим от контролёра тщательного обоснования. В частности, в акте ревизии должны быть охарактеризованы: выполнение законов, постановлений и распоряжений правительства, приказов и инструкций вышестоящих органов; выполнение основных показателей производственного плана; состояние финансовой и хозяйственной деятельности учреждения или предприятия; охрана социалистической собственности и отношение к государственным средствам; наличие и причины финансовых нарушений, с приведением фактов и виновников нарушений; работа людей, ответственных за состояние финансового хозяйства.

В то же время в акте должны быть отмечены хорошие образцы работы, чтобы использовать их в других организациях.

Если учреждение или предприятие считает акт или отдельные выводы неправильными, то лица, подписывающие его, вправе представить письменные возражения и объяснения, которые рассматриваются соответственно старшим или главным контролёром-ревизором либо начальником Контрольно-ревизионного управления Наркомфина СССР.

В случае нарушений финансово-бюджетной дисциплины и незаконного расходования государственных средств Контрольно-ревизионное управление Наркомфина СССР и его местные органы представляют народному комиссару финансов СССР или руководителям финорганов предложения о мерах финансового воздействия на обречённые учреждения и организации.

СНК СССР постановлением от 9 апреля 1942 г. обязал народных комиссаров госконтроля СССР и союзных республик производить, по материалам Контрольно-ревизионного управления Наркомфина СССР и главных контролёров-ревизоров союзных республик, денежные начёты на должностных лиц, причинивших ущерб государству в результате нарушения финансовой дисциплины. В тех случаях, когда неправильные действия должностных лиц, причинивших ущерб государству, установлены местными контрольно-ревизионными органами, материалы ревизий, в зависимости от подчинённости учреждений и предприятий, представляются наркому госконтроля СССР или союзной республики через главного контролёра-

ревизора союзной республики или начальника Контрольно-ревизионного управления Наркомфина СССР.

Денежные начёты производятся при обнаружении неправильных действий должностных лиц, причинивших ущерб государству, в случаях: 1) расходования заработной платы на содержание административно-управленческого аппарата сверх зарегистрированных фондов, штатов и должностных окладов, а также превышения административно-хозяйственных расходов против утверждённой и зарегистрированной сметы; 2) незаконной выдачи денежных и натуральных премий, вознаграждений и пособий; 3) незаконных дополнительных выплат служащим за работы, входящие в круг их служебных обязанностей; 4) порчи и потери товаров, оборудования, сырья, топлива и пр.; 5) переплаты при расчетах по командировкам и иных расчётах с рабочими, служащими и другими лицами; 6) незаконного расходования средств на шествие, празднования и юбилеи; 7) непринятия мер для своевременного взыскания подотчётных сумм, недостач и растрат денежных средств или товароматериальных ценностей, в результате чего образовалась безнадежная задолженность; 8) уплаты за счёт учреждения или предприятия штрафов, наложенных на должностных лиц за невыполнение санитарных, технических и других обязательных правил; 9) в прочих случаях, если незаконными действиями причинён ущерб государству.

В представлении о начётах приводятся основания для их производства и документально доказанные размеры ущерба, причинённого должностным лицом. К представлению прилагаются: акт ревизии или его заверенная копия, подлинные документы или их заверенные копии, обосновывающие необходимость наложения начёта, объяснения должностных лиц, на которых предлагается наложить начёт, справка бухгалтерии по месту их работы о размере заработной платы.

Начёты налагаются в размере не свыше трёхмесячной заработной платы виновного должностного лица. Они погашаются путём ежемесячного удержания из заработной платы в пределах 25% до полного покрытия начёта. Если должностное лицо привлечено к судебной ответственности, начёты не производятся, и ущерб взыскивается в судебном порядке.

Если при ревизии выявляются нарушения законов, серьёзные нарушения государственной финансовой дисциплины или хищение государственных средств и другие преступления, Контрольно-ревизионное управление Наркомфина СССР и его местные органы ставят перед соответствующим народным комиссаром или руководителем вышестоящей организации вопрос об отстранении от работы виновных в этих нарушениях должностных лиц и передаче ревизионных материалов судебно-следственным органам для привлечения их к ответственности.

Обнаружив растраты и хищения, ревизор, не дожидаясь окончания ревизии и оформления акта, передаёт материалы прокуратуре.

После окончания ревизии органы контрольно-ревизионного

управления дают обревизованным учреждениям выводы по результатам ревизий и письменные указания о мерах для улучшения финансового хозяйства, исправления недочётов и ликвидации нарушений финансово-бюджетной дисциплины. Каждому контролёру-ревизору предоставлено право давать такие указания нижестоящим по подчинению учреждениям, организациям и финорганам.

Указания учреждениям и организациям равного по подчинению звена, кроме финансовых органов, даются главным или старшим контролёром-ревизором, а финансовым органам — вышестоящим контрольно-ревизионным органом.

Контролёр-ревизор докладывает итоги ревизий исполнения бюджета совнаркому союзной или автономной республики либо местному исполкому и представляет ему проект постановления или решения.

Контролёры-ревизоры представляют материалы ревизии главному или старшему контролёру-ревизору, который имеет право отменить и дополнить указания, сделанные ревизором учреждениям и предприятиям.

Если руководители учреждений не принимают мер по результатам ревизии или принимают меры, не обеспечивающие устранения выявленных недочётов и нарушений финансовой дисциплины, а также если для улучшения хозяйства требуется вмешательство вышестоящих органов государственной власти или государственного управления, то контрольно-ревизионные органы вносят результаты ревизии на их рассмотрение.

Действенность ревизий и достижение практических результатов в финансовом хозяйстве учреждений и предприятий — неперенное условие контрольно-ревизионной работы. Поэтому важнейшее значение имеет проверка выполнения указаний по результатам ревизии.

Все контролёры-ревизоры при составлении указаний устанавливают сроки выполнения каждого указания и ответственных лиц. Контрольно-ревизионные органы систематически наблюдают за реализацией ревизионных материалов, т. е. за прохождением их в СНК союзных и автономных республик, в советах и исполкомах, в судебно-следственных и финансовых органах, учреждениях и предприятиях.

Помимо требования письменных сообщений от учреждений и предприятий о выполнении указаний по результатам ревизии, контрольно-ревизионные органы непосредственно на местах систематически проверяют выполнение своих указаний, постановлений и решений, принятых на основе материалов ревизий совнарками союзных и автономных республик, советами, исполкомами и вышестоящими ведомственными органами.

§ 2. Ревизия бюджетов

Основной задачей ревизии бюджетов является проверка:

1) правильности составления и исполнения бюджета, полноты и своевременности исполнения его доходной части и правильности,

финансирования учреждений, хозяйственных организаций и мероприятий;

2) соблюдения при составлении и исполнении бюджета законодательства, постановлений и распоряжений правительства и инструкций Наркомфина СССР;

3) фактического использования учреждениями и предприятиями бюджетных средств по прямому назначению и соблюдения строящегося режима экономии в их расходовании;

4) правильности образования и расходования внебюджетных средств;

5) соблюдения правил бухгалтерского учёта и отчётности, наличия и доброкачественности оправдательных документов;

6) состояния финансово-бюджетной дисциплины и мер финансовых органов и ведомств против её нарушений.

Для наиболее полной проверки всех участков бюджетной работы, одновременно с ревизией бюджета, производится ревизия одного или нескольких нижестоящих бюджетов, нескольких наркоматов или отделов исполкома, а также учреждений и хозяйственных организаций, финансируемых ревизуемым бюджетом.

При ревизии составления бюджета прежде всего проверяется правильность исходной базы, т. е. точность и обоснованность ожидаемого исполнения бюджета за прошлый год и соответствие предусмотренных в бюджете сети, контингентов и штатов, переходящих на 1 января планируемого года, их фактическому состоянию на ту же дату. Применительно к хозяйственным организациям аналогичная работа производится на основе исходных показателей себестоимости, рентабельности, оборотных средств и пр.

Далее, проверяется соответствие бюджета народнохозяйственному плану, установленным лимитам капитальных вложений, фондов заработной платы, административно-хозяйственных расходов и штатов и бюджету, утверждённому вышестоящим органом государственной власти.

Ревизия составления бюджета должна выявить наличие по всем бюджетным доходам и расходам точных обоснований и расчётов в виде смет учреждений и балансов доходов и расходов хозяйственных организаций, установить их качество и результаты рассмотрения финансовыми органами. Вместе с тем проверяется вся организационная работа по составлению бюджета, соблюдение установленного порядка и своевременность составления, рассмотрения и утверждения смет, балансов доходов и расходов и бюджета, а также правильность всей бюджетной документации.

При ревизии составления республиканского, областного (краевого), окружного, районного и городского бюджета одновременно проверяется составление соответственно государственного бюджета республики и бюджета области (края), района и города в целом. В этом отношении особое значение имеет проверка соответствия бюджетов народнохозяйственному плану и бюджетам, утверждённым вышестоящими органами государственной власти, законности и целесообразности распределения доходов и расходов между

отдельными видами бюджетов, правильности регулирования последних, порядка и итогов рассмотрения нижестоящих бюджетов.

Важнейшей задачей финансовых органов при составлении и исполнении бюджетов является борьба за максимальное использование всех резервов в народном хозяйстве, увеличение бюджетных доходов и строжайший режим экономии в расходовании финансовых резервов.

Поэтому основной целью ревизии бюджетов служит проверка деятельности финансовых органов, направленной к выявлению резервов в хозяйстве, сокращению расходов и увеличению накоплений, на всех стадиях их работы — при рассмотрении смет, балансов доходов и расходов и нижестоящих бюджетов, в процессе финансирования, при анализе годовых отчётов и периодической отчётности, ревизиях и обследованиях.

Поскольку планирование осуществляется не от плана к плану, а от фактического выполнения к новому плану, финансирование же производится не под план, а в меру его реализации, т. е. в соответствии с наличием сети, контингентов, штатов и выполнением производственных программ, то исключительное значение для всей работы финансовых органов приобретают отчётные материалы. Поэтому при ревизии бюджетов особое внимание уделяется состоянию отчётной дисциплины и мероприятиям финансовых органов для её укрепления, их работе по экономическому анализу годовых отчётов и периодической отчётности, подбору и систематизации оперативных и отчётных данных и полному использованию их в процессе планирования и финансирования.

Весьма важно выявить инициативу финансовых органов в изучении и обобщении опыта передовых предприятий и отраслей хозяйства, добившихся экономии расходов и повышения рентабельности, в распространении этого опыта на другие предприятия и отрасли хозяйства — в процессе рассмотрения смет и балансов доходов и расходов, составления годовых и квартальных бюджетов и путём внесения конкретных предложений в СНК республик и исполкомы.

При проверке исполнения бюджетов прежде всего выясняется правильность и своевременность составления и утверждения квартальных планов исполнения бюджетов, соответствие их квартальным народнохозяйственным планам, годовому бюджету, состоянию сети, контингентов и штатов, уровню выполнения производственных программ и освоения ранее отпущенных средств. Проверяется также работа финорганов в области квартального планирования исполнения нижестоящих бюджетов, т. е. порядок и итоги рассмотрения квартальных планов исполнения бюджетов и анализа квартальной и месячной отчётности.

Ревизия исполнения доходной части бюджета производится с целью установить итоги исполнения доходов по отдельным источникам и причины их отклонений от утверждённых назначений, а также выяснить законность зачисления тех или иных средств в бюджет, случаи задержек и использования на нужды бюджета

средств вышестоящих бюджетов и состояние платёжной дисциплины (своевременность поступления налогов, выполнение обязательств хозрасчётных предприятий перед бюджетом и пр.).

Ревизия исполнения расходной части бюджета имеет своей основной целью проверку правильности открытия бюджетных кредитов и финансирования в строгом соответствии с бюджетными назначениями, отчётными данными о состоянии сети, контингентов и штатов, осуществлением предусмотренных в бюджете мероприятий, выполнением производственных планов, освоением ранее отпущенных средств и зачётом остатков материалов и дебиторской задолженности на начало года.

При ревизии исполнения расходной части бюджета обязательно проверяются расходы на административно-управленческий аппарат, фонды и ставки заработной платы, штаты, нормы расходов и капитальные вложения с точки зрения соблюдения лимитов и порядка финансирования, целесообразности, эффективности и экономии расходов.

Проверка использования средств, отпущенных наркоматам, отделам, учреждениям и предприятиям, а также выполнения намеченных в бюджете мероприятий, производится как на основании отчётных материалов, имеющих в финорганах, так и путём ревизий непосредственно наркоматов, отделов, учреждений и предприятий.

Кроме утверждённого бюджета, смет, балансов доходов и расходов, отчётов об их исполнении и балансов хозорганов, при ревизии используются квартальные планы исполнения бюджетов, планы финансирования нижестоящих бюджетов, плановые и отчётные показатели сети и контингентов, штатные расписания, акты предшествующих ревизий, данные бухгалтерского учёта и первичные оправдательные документы.

Ревизия исполнения бюджета должна тщательно проверить состояние учёта и отчётности об исполнении бюджета как в финорганах, так и у распорядителей кредитов, а также соблюдение всех правил исполнения бюджета (разассигнование и использование кредитов, авансы, восстановление и передвижение кредитов, расчёты с хозяйственными организациями, расчёты с дебиторами и кредиторами и пр.). Проверке подлежат также все расчёты между бюджетами, их законность, правильность оформления и своевременность погашения (расчёты при передаче финансирования учреждений, предприятий и мероприятий с одного бюджета на другой, расчёты по фондам регулирования, дотациям и пр.).

Закон разрешает каждому совету увеличивать при исполнении бюджета отдельные назначения на основе дополнительных смет, но с соблюдением определённых условий и ограничений. Во время ревизии исполнения бюджета проверяется оформление всех дополнительных расходов сметами, а также все дополнительные сметы как с точки зрения соблюдения требований законодательства, так и по существу — с точки зрения закономерности и целесообразности.

ности дополнительных расходов и обеспеченности их дополнительными доходами.

Большое значение имеет проверка текущих счетов по бюджетным и внебюджетным средствам. Она даёт возможность выяснить соблюдение единства кассы и наличие разного рода незаконных доходов, обнаружить скрытые резервы, незаконную практику зачисления бюджетных средств на внебюджетные счета и т. д. Вместе с тем выясняется, в какой мере обеспечена самостоятельность распорядителей кредитов в использовании своих текущих счетов и регулярность отпуска им средств.

Одновременно с ревизией бюджета проверяется работа местного органа Контрольно-ревизионного управления Наркомфина СССР, чтобы установить, в какой мере он обеспечивает контроль за соблюдением финансово-бюджетной дисциплины и содействуют ли его ревизии укреплению хозяйства. В частности, проверяется количество обревизованных учреждений и предприятий, качество ревизионных планов, программ, актов и указаний по результатам ревизий, постановка контроля за реализацией этих указаний и действенностью ревизий.

§ 3. Ревизия бюджетных учреждений

Финансово-хозяйственная деятельность бюджетных учреждений ревизуется для проверки законности их операций, правильности, целесообразности и экономности расходования средств в соответствии с выполнением плана работы, а также для проверки соблюдения их финансовых обязательств перед бюджетом, финансово-бюджетной дисциплины и постановки учёта и отчётности.

Основными документами для проверки финансового хозяйства учреждения являются план работы, смета, отчёты об её исполнении, бухгалтерские книги и оправдательные документы. Ревизия прежде всего должна установить наличие утверждённой сметы и правильность её составления, т. е. соответствие утверждённому плану работы, установленным штатам, ставкам заработной платы и нормам расходов; в случае централизации отдельных расходов учреждения в сметах наркоматов или отделов исполкомов проверяется её законность и целесообразность.

При проверке исполнения сметы выясняется учёт сезонных нужд учреждения в квартальных планах исполнения бюджета, своевременность открытия кредитов и обеспечения их денежными средствами, соблюдение учреждением требований единства кассы.

Основное внимание при проверке исполнения сметы обращается на использование средств по прямому назначению, на выявление перерасходов и излишних затрат. Ревизия финансового хозяйства учреждения сопровождается проверкой выполнения плана работы, основных показателей производственной деятельности (в учебных заведениях — фактического контингента учащихся и преподавателей, количества классов, их наполняемости; в больницах — числа

коек и их заполняемости) и соответствия произведённых расходов степени выполнения плана работы.

Борьба за соблюдение установленных фондов зарплаты, ставок и штатов, за сокращение административно-управленческих расходов составляет одну из главных задач органов контроля. Поэтому они прежде всего проверяют соблюдение утверждённого штатного расписания по общему штатному контингенту и по отдельным должностным наименованиям. Проверка штатов производится с целью выявления сверхштатного контингента, содержимого за счёт бюджетных, специальных и других внебюджетных средств. Сличение штатного расписания с наличием сотрудников, устанавливаемым на основании приказов по учреждениям, показывает состояние штатной дисциплины.

Соблюдение фондов и ставок заработной платы выясняется путём сравнения фактических ставок с установленными законом или в порядке государственного нормирования. Общая сумма фактических расходов по фонду зарплаты сопоставляется с лимитом и сметой. Для определения перерасхода следует учитывать не только абсолютный перерасход — превышение лимита, установленного сметой, но и относительный, когда при неполном использовании фонда зарплаты, в связи с недокомплектом штатов, перерасходована часть фонда, которая приходится по смете на наличный штат сотрудников.

По операционным (на питание, медикаменты, учебные расходы и пр.) и хозяйственным расходам проверяется обеспеченность средствами нормальной работы учреждения и обслуживания трудящихся, соблюдение норм расходов, своевременность и достаточность снабжения, правильность расходования и учёта и соблюдение режима экономии хозяйственных расходов. Последнее относится и к расходам на командировки, по которым устанавливаются правильность оформления, соблюдение законодательства об авансах и оплате командировок, их целесообразность. В области административно-хозяйственных и операционных расходов проверяются все подотчётные суммы и соблюдение правил выдачи авансов и отчётности по ним.

Расходы на инвентарь и оборудование проверяются с точки зрения правильности использования отпущенных на их приобретение средств, соответствия количества инвентаря и оборудования потребности учреждения, целесообразности и необходимости их приобретения, их состояния, порядка использования, хранения и учёта. В необходимых случаях ревизор проверяет не только инвентарные книги, но и имущество в натуре и сличает фактические итоги с данными инвентарного учёта.

При проверке административно-хозяйственных, операционных расходов и затрат на инвентарь и оборудование специально проверяются расходы за последние месяцы года, чтобы установить целесообразность затрат (они производятся в конце года часто без особой нужды, лишь с целью использовать остатки открытых кредитов).

По расходам на капитальные вложения выясняются наличие утверждённых проектов и смет, соблюдение законодательства, соответствие затрат объёму выполненных работ, факты незаконного использования средств, имеющих другое назначение, выполнение заданий по снижению стоимости строительства.

При ревизии учреждений обязательно проверяется правильность постановки бухгалтерского учёта и отчётности. Учреждения, как правило, не должны иметь дебиторско-кредиторскую задолженность; выдача авансов и задатков поставщикам и организациям, оказывающим те или иные услуги, запрещается, все расчёты производятся по счетам за сданные материальные ценности и оказанные услуги. Поэтому наличие такой задолженности требует тщательной проверки причин её возникновения и мер, принимаемых для её ликвидации. Если при учреждении имеется касса, ревизия устанавливает соблюдение порядка её организации, правил деятельности, наличность средств и других ценностей.

Поскольку бюджетные учреждения располагают специальными и другими внебюджетными средствами, на контрольно-ревизионные органы возлагается систематическая проверка расходования и этих средств с целью установить законность их образования, наличие утверждённых смет, правильность использования средств и соблюдение правил их хранения.

Для установления законности формирования внебюджетных средств их перечень в данном учреждении сопоставляется с перечнем, установленным законом. При этом необходимо пользоваться сведениями банка о текущих счетах внебюджетных средств и данными учёта в учреждении. Если законность образования внебюджетных средств не вызывает сомнений, то проверяются наличие утверждённой на данный год сметы, правильность исчисления доходов и законность предусмотренных сметой назначений. На основании проверки оправдательных доходных и расходных документов и отчётов об исполнении смет устанавливается правильность и целесообразность произведённых расходов. Из данных банка относительно оборотов текущих счетов по внебюджетным средствам и перечня последних, выясняется, все ли внебюджетные средства хранятся в том кредитном учреждении, на которое возложено кассовое исполнение бюджета.

§ 4. Ревизия хозяйственных организаций

Ревизия хозяйственных организаций имеет своей основной целью проверку: 1) правильности составления баланса доходов и расходов и положенных в его основу расчётов, 2) исполнения утверждённого баланса доходов и расходов хозоргана и осуществления его финансовых обязательств перед бюджетом и 3) правильности использования бюджетных и собственных средств, соблюдения финансовой дисциплины и экономии в расходах.

Проверка правильности составления баланса доходов и расходов производится по всем статьям на основе бухгалтерских отчё-

тов, книг и документов, статистических и других материалов хозяйства. В доходной части баланса особое внимание обращается на расчёт прибыли и амортизации. Правильность расчёта плановой прибыли устанавливается путём проверки принятого объёма реализации продукции (соответствие его утверждённой производственной программе в ценностном и количественном выражении, а также предусмотренному ассортименту, учёт остатков готовых изделий на складе и в отгрузке), её себестоимости (выполнение задания по снижению себестоимости, изменение её по элементам затрат, проведение режима экономии) и соблюдения отпускных цен по прейскуранту. В расчёте амортизационных отчислений проверяется правильность норм амортизации по всем видам основных средств и стоимость последних в планируемом году.

В расходной части баланса доходов и расходов особое внимание уделяется расчёту оборотных средств. Проверяются все элементы норматива на основе анализа динамики фактических остатков в истекшем году по сравнению с выполнением производственной программы, коэффициент оборачиваемости средств, правильность определения их наличия к началу планируемого года и необходимого прироста. Проверка остальных статей расходов производится на основе их сопоставления с утверждёнными вышестоящими организациями сметами, штатами административно-хозяйственного аппарата, ставками и фондами заработной платы, а также на основе анализа материалов, положенных в основу расчётов.

При ревизии исполнения баланса доходов и расходов проверяется прежде всего выполнение производственной программы и плана реализации продукции в целом и по её основным видам, выполнение заданий по себестоимости, рентабельности и прибыли. Изменение себестоимости проверяется по элементам на основе рассмотрения жалькуляций отдельных видов изделий и норм расходования сырья и материалов на единицу продукции, а также на основании отчётов о выполнении плана по труду и смет накладных расходов. Большое значение придаётся проверке внереализационных прибылей и убытков и непроизводительных расходов (штрафы, пени, неустойки, недостачи продукции, брак). Далее, проверяется наличие и правильность использования собственных оборотных средств, их оборачиваемость, соответствие запланированным запасам товарно-материальных ценностей, правильность начисления амортизации, своевременность и полнота её перечисления в банки, соблюдение расчётной дисциплины (дебиторско-кредиторская задолженность, причины её образования и меры для ликвидации) и выполнение обязательств перед бюджетом.

При проверке составления и исполнения балансов доходов и расходов применяются методы, изложенные в главах VI—XIII.

АЛФАВИТНО-ПРЕДМЕТНЫЙ УКАЗАТЕЛЬ

А

- Авансы 323
- Агенты налоговые 291
- Административно-хозяйственные расходы 134, 197, 200
- Акт ревизии 372
- Амортизация 64, 122, 151
- Аппарат финорганов 350

Б

- Баланс бюджета 11, 47, 258
 - доходов и расходов 78
 - доходов и расходов дорожного хозяйства 183
 - жилищного хозяйства 173
 - исполнительный 141, 152
 - коммунального хозяйства 178
 - промышленности 78, 87, 102, 116, 129, 140
 - сельскохозяйственных предприятий 157
 - торговых организаций 167
- Банки государственные 288
 - коммунальные 288, 291
 - специальные 314
- Бескредитные расходы 302, 317, 343
- Бухгалтеры главные 365
- Бюджет и народнохозяйственный план 9, 12, 252
- Бюджет: брутто и нетто 259
 - городской 38
 - государственный 9
 - краевой 37, 50
 - местный 15, 19, 25, 31, 45, 49, 297, 317, 342
 - областной 37, 50
 - районный 36, 38, 50
 - республиканский 30, 42
 - сельский 36, 40, 50, 275, 289, 320
 - соцстраха 231
 - союзный 29
- Бюджетная дисциплина 343
 - классификация 54, 57, 60
 - комиссия 272, 274
 - система 14

Бюджетный баланс 11, 47, 258

- год 257
- контроль 357, 369
- учёт 335

Бюджетное нормирование 188

- планирование 252
- регулирование 45, 51
- устройство 9

Бюджетные доходы 41, 294

- кредиты 305, 306, 309, 313, 317, 327, 328, 332
- права 20
- расходы 27
- резервы 258

В

Взаимная связь статей баланса доходов и расходов 83

Взаимоотношения с бюджетом 11, 62, 135

Взыскания по исполнительным листам 329

Внебюджетные средства 345

Внелимитные затраты 75, 150

Внутренние ресурсы строительства 118

Внутриведомственный контроль 364

Возврат доходов 300

Восстановление кредитов 327

Вспомогательный кассовый аппарат 291

Г

Главные бухгалтеры 365

Городской бюджет (см. Бюджет городской)

Госбюджет СССР (см. Бюджет государственный)

Годовой отчёт об исполнении бюджета 341

Госмерприятия по сельскому хозяйству 250

Государственное пособие многодетным матерям 229

Д

Дебиторская задолженность 330

Депозиты 348

Дисциплина бюджетная 343

Детские дома 217
 Детские сады 214
 Документальная ревизия 371
 Дополнительные сметы 332
 Дорожное хозяйство 182
 Дотации 46, 67, 160
 Доходы бюджета 41, 294
 — жилищно-коммунального хозяйства 131
 — закреплённые 42
 — ОРСов 131
 — снабженческих и сбытовых организаций 129

Е

Единство бюджета 259
 — кассы 287

Ж

Жилищное хозяйство 131, 173

З

Заключение бюджетов 334
 Закреплённые доходы 42
 Зарплата 194, 200, 210, 216, 218, 226, 247
 Здравоохранение 223

И

Искусство 222
 Исполнение госбюджета 279, 294, 302, 321
 — доходной части госбюджета 294
 — расходной части госбюджета 302
 Исполнительный баланс доходов и расходов (см. Баланс исполнительный)
 Использование кредитов 321

К

Капитальные вложения 71, 116, 148, 313
 Кассовое исполнение бюджетов 286
 Кассовые планы месячные 318
 Кассовый аппарат 287, 291
 Кассы сельсоветов 290
 — спецборщиков 292
 — учреждений 292
 Квартальные планы исполнения бюджета 283
 Классификация бюджетных расходов и доходов 54, 60
 Коммунальное хозяйство 131, 178
 Контроль 357, 369
 Контрольно-ревизионное управление 361
 Кредиты бюджетные 302, 305, 306, 309, 313, 317, 327, 328, 332

Л

Лимиты капитального строительства 71
 Льготный срок действия кредитов 334

М

Местный бюджет (см. Бюджет местный)
 Месячный кассовый план 318
 Мобилизация внутренних ресурсов в строительстве 118
 МТС 246

Н

Налоговые агенты 291
 Народное здравоохранение 223
 Народное образование 206
 Народное хозяйство 27, 30, 37, 309
 Наука 222
 Начёты денежные 313
 Невыясненные поступления 296
 Нормативы оборотных средств 68, 102
 Нормы расходов (см. Бюджетное нормирование)

О

Оборотные средства промышленных предприятий 102, 108, 110, 111, 114, 146
 — сельскохозяйственных предприятий 160
 — строительных организаций 116
 — торговых организаций 170
 — хозяйственных организаций 67
 Общественный контроль 366
 Объяснительная записка 272, 342
 Органы, исполняющие госбюджет, 279
 ОРС'ы 131
 Открытие кредитов 305
 — на капиталовложения 313
 — на культуру и управление 306
 — по местным бюджетам 317
 — по сельским бюджетам 320
 — на финансирование народного хозяйства 309
 Отчётность об исполнении бюджетов 335
 Отчисления в бюджет 44, 47, 297
 — специальные 44

П

Пассивы устойчивые 110
 Пенсии и пособия 236, 240
 Пеня 296
 Перевод сумм 326
 Печать 222

План кассовый (см. Кассовый план)
 План квартальный (см. Квартальный план)
 План финансовый (см. Финансовый план)
 Планирование бюджетное 252
 — исполнения бюджета 279
 — капиталовложений 116
 — оборотных средств 102, 108, 109, 110, 114
 — прибыли 87, 92, 94, 99, 125, 169
 — расходов на детдома и сады 133, 214, 217
 — расходов на здравоохранение 223
 — расходов на народное образование 206
 — расходов на науку, печать, искусство 133, 221
 — расходов на подготовку кадров 133, 218
 — расходов на политпросветработу 220
 — расходов на управление 197
 — расходов на школы всеобщая 208
 — расходов на соцобеспечение 239
 Платёжное извещение 294
 — поручение 327
 Подготовительная работа к составлению бюджета 268
 Подготовка кадров 133, 218
 Полнота бюджета 258
 Получение средств из банка 321
 Предварительный исполнительный баланс доходов и расходов 141
 Прибыль 87, 92, 94, 99, 126, 144, 160
 Приложения к балансу доходов и расходов 84
 Проверка (см. Контроль)
 Проверочная таблица 138
 Прочие доходы и расходы 129

Р

Районный бюджет (см. Бюджет районный)
 Районная промышленность 154
 Распорядители кредитов 302
 Распределение доходов 41, 45
 — расходов 27, 30, 36
 Рассмотрение бюджета 270
 — смет 269
 Расходное расписание 307
 Расходы административно-хозяйственные 134, 197, 200
 — без открытия кредитов 317
 — жилищно-коммунального хозяйства 131
 — местных бюджетов 32, 36
 — на МТС 246

— на народное здравоохранение 223
 — на народное образование 206
 — на республиканский бюджет 31
 — на социальное обеспечение 239
 — союзного бюджета 30
 — снабженческих и сбытовых организаций 129
 — на управление 197
 Расчёт платежа 295
 Реальность бюджета 256
 Резервные фонды 258, 332
 Ревизия бюджетов 374
 — бюджетных учреждений 378
 — документальная 371
 — хозорганизаций 380
 Регистрация штатов 200
 Регулирование бюджетов (см. Бюджетное регулирование)
 Республиканский бюджет (см. Бюджет республиканский)

С

Сберегательные кассы 291
 Сверхсметные кредиты 332
 Сельский бюджет (см. Бюджет сельский)
 Сельское хозяйство 157, 250
 Смета 185, 197, 200, 267, 276
 Смета административно-хозяйственных расходов 197, 200
 Сметный порядок финансирования 185
 Сметы дополнительные 332
 Снабженческие и сбытовые организации 129
 Собственные оборотные средства (см. Оборотные средства)
 Составление бюджетов 252, 267, 270
 Составление смет и балансов доходов и расходов 267
 Социальное обеспечение 239
 Социальное страхование 231
 Специальные банки 314
 — отчисления 44
 — средства 345
 Структура баланса доходов и расходов 78
 — госбюджета 9
 — доходной части бюджета 48, 52
 — расходной части бюджета 18, 34, 39
 — финорганов 352

Т

Торговые организации 167

У

Утверждение балансов доходов и расходов 276

Утверждение бюджетов 273	Финансовый план 12, 78
— индивидуальных смет 276	— дорожного хозяйства 182
— смет 276	— районной промышленности 154
Устойчивые пассивы 110	Фонды зарплаты 194, 200, 247
Учёт исполнения бюджетов 335	— регулирования 51
	— резервные 258, 332

Ф

Х

Финансирование 305	Хозрасчётные организации 11, 62
— капитального строительства 313	
— оборотных средств 309	
— социально-культурных мероприятий 306	Чеки 321
Финансирование сметное 185	
Финансовый контроль внутриведомственный 354	
— общественный 366	
Финансы хозрасчётных организаций 62	

Ч

Ш

Шахматка 138
Школы всеобуча 208
Штатная комиссия 191
Штаты 191, 200

ЗАМЕЧЕННЫЕ ОПЕЧАТКИ

Страница	Строка	Напечатано	Следует читать
2	выходные сведения		Тех. редактор О. П. Денисова. Сдано в производство 26/VI—1944 г. Знаков в п. л. 49392. Ф. б. 60 × 92 ¹ / ₁₆
39	колонтитул	Распределение доходов	Распределение расходов
36, 37, 43, 44, 65, 66	в сносках	стр.	ст.
66	сноска 2	стр. 126	ст. 196
113	4-я снизу	23 июня 1931 г.	23 июля 1931 г.
211	3-я снизу	Якутской ССР	Якутской АССР
344	в сноске 2 9—10	являются действиями социально опасными, подлежащими	является действием социально опасным, подлежащим

Сноска 1 на стр. 358 должна быть помещена в виде сноски 2 на стр. 357.

