

УДК 947.084.51

ББК 63.3(2)6

ДЕНЕЖНАЯ РЕФОРМА 1922–1924 гг.:
ПРОБЛЕМА ФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТА
(на материалах губерний Нижнего Поволжья)

Н. И. Волосухина

Основной задачей первых лет советской власти было восстановление финансово-экономической сферы. Эксперимент с вводом безденежного хозяйства показал всю свою несостоятельность. В условиях гражданской войны, когда практически полностью были нарушены экономические связи центра и периферии и финансовая система со стремительно обесценивавшейся валютой была не в состоянии обеспечить и части потребностей молодого государства, переход к новой экономической политике и построение системы хозяйствования, основанной на материальном стимулировании труда, были невозможны без их возврата к товарно-денежным отношениям. Масштабы инфляции валюты были катастрофическими, «Россия ... пришла к тому, что у нее денег как орудий измерения ценностей, обмена и сбережений нет» [Тарновский 2008: 38]. В сложившейся ситуации представлялось «логически правильным лишить обращающиеся в стране денежные знаки права именоваться деньгами, заменив это название соответственным наименованием „расчетный знак“» [Тарновский 2008: 38]. Необходимо было срочно сокращать эмиссию, что в свою очередь было невозможно без формирования твердого (бездефицитного) бюджета: «Наши денежные знаки обесцениваются вследствие непрекращающихся новых выпусков их (роста эмиссии) для покрытия государственных расходов. Следовательно, пока бюджет наш будет дефицитным, стабилизация курса рубля (хотя бы на внутреннем рынке) недостижима. Итак, надо начинать денежную реформу с ликвидации бюджетного дефицита» [Сокольников 1991: 65].

К 1921 г. опыт бюджетной работы у большевиков уже был, хотя его все же нельзя назвать удачным. Так, первый бюджет был составлен на первое полугодие 1918 г. и являлся, безусловно, дефицитным: были запланированы расходы на 17 603 млн руб., а поступления в казну были оценены на сумму всего в 2 853 млн руб [Дьяченко 1978: 43]. Но даже эта незначительная доля доходов по сравнению с общей суммой расходов оправдалась

лишь на треть. Объяснялось это в первую очередь переоценкой реальных возможностей советской промышленности, и меры по восстановлению крупной промышленности в течение нескольких месяцев, безусловно, оказались безрезультатными. Кроме того, еще одним препятствием стало почти полное отсутствие финансово-экономической дисциплины: массовая децентрализация местных органов власти сводила на нет все попытки центральных властей по сокращению расходов. Несмотря на то, что всем ведомствам предписывалось подавать сметы по предстоящим расходам и доходам с объяснительными записками, а дополнительные кредиты можно было выдавать только по рекомендации Совнаркома, бюджетную дисциплину все же наладить не удалось: практически все национализированные предприятия продолжали расходовать доходы от реализации своей продукции на собственные нужды в обход государственной казны, а присылаемые центральными властями деньги, как правило, расходовались исключительно на усмотрение местных исполнительных комитетов, которые распределяли их между своими отделами независимо от того, были ли они запланированы Центром или нет.

К тому же по Конституции 1918 г. местные и государственные бюджеты разделялись, фактически все местные расходы финансировались общегосударственным бюджетом, поэтому решением II сессии ВЦИК 18 июня 1920 г. общегосударственный и местные бюджеты были объединены [Архипкин 2006: 67].

Новый этап в истории советского бюджета начинается с переходом к новой экономической политике, когда решение задачи оздоровления государственного бюджета, т. е. сокращения его дефицита, рассматривалось как необходимое условие для успешного проведения последующих финансовых преобразований. Выполнение этой задачи планировалось достигнуть следующим способом: «...борьба с дефицитом должна идти в двух плоскостях: во-первых, в плоскости сокращения доходов, во-вторых, увеличения дохо-

дов» [Сокольников 1991: 65], поэтому работа по составлению государственного бюджета на три месяца в 1921 г. началась с полного учета доходных и расходных бюджетных статей, и на основе их анализа открывались те или иные кредиты. Наркомфин предоставил данные о предполагаемых доходах в предстоящий период, затем эта сумма делилась между комиссариатами, распределявшими в свою очередь их уже по своим отделам. То, что этот бюджет был далек от настоящих затрат, выяснилось практически сразу: расходы были сильно занижены, а доходы, напротив, завышены, в некоторых случаях уже открытые комиссариатам кредиты не покрывали полностью затрат, средств не хватало даже на первоочередные нужды [Юровский 2008: 144–145]. Стало ясно, что следовать утвержденному бюджету в условиях обесценивавшейся валюты нельзя, но и остановить инфляцию без сокращения эмиссии было невозможно, что в свою очередь требовало создание бездефицитного бюджета. В итоге размер бюджета постоянно корректировался в зависимости от изменений курса валюты.

Важной мерой в области сокращения бюджетных средств стало снятие с государственного финансирования основной части промышленности, т. е. ее перевод на хозрасчет (такие предприятия получали право самостоятельно реализовывать свою продукцию на рынке, при этом средства на все расходы они должны были изыскивать самостоятельно). На государственном же снабжении оставались только наиболее важные хозяйственные объекты.

Заметим, что сохранение за государством крупной промышленности можно рассматривать именно как способ экономии бюджетных средств, но говорить об этих предприятиях как о реальном источнике доходов не приходится, поскольку требовались значительные денежные средства на ремонт, закупку сырья, оборудования, топлива и т. д., чтобы все эти предприятия заработали на полную мощь и приносили реальные доходы. Отдельно стоит рассмотреть затраты на выплату жалования рабочим: отказавшись от принудительной трудовой повинности военного коммунизма, власти решили добиваться повышения производительности труда с помощью материального стимулирования рабочих, напрямую зависевшего от количества произведенной продукции. При этом было установлено «натуральное» премирование, что в условиях инфляции было намного вы-

годнее, поскольку зарплата рассчитывалась в товарных рублях, а выплачивалась в свою очередь совзнаками по текущему курсу. Но, так как выдача заработной платы сильно задерживалась, то зачастую к моменту ее выплаты совзнак уже успевал обесцениться в несколько раз, а реальный доход рабочих оказывался далеко за чертой прожиточного минимума. Это привело к резкому сокращению числа квалифицированных рабочих на крупных государственных предприятиях, поскольку на мелких и средних частных промышленных заведениях, а также в кустарных и ремесленных производствах уровень заработной платы был в несколько раз выше. Для обеспечения минимального прожиточного минимума государству приходилось ежемесячно увеличивать оклады рабочих в несколько раз. Так, за период 1921–1922 гг. заработная плата выросла в 26 тыс. раз [Борисова 2006: 165]. В итоге снятие с государственного снабжения части предприятий, безусловно, позволило сократить бюджетные расходы, но переход к рыночным отношениям заставил государство искать денежные ресурсы для оборота средств предприятий, поскольку закупка сырья и топлива происходила не по твердым, а по рыночным ценам. Кроме того, постоянно росли расходы на выплату жалования рабочим.

В октябре 1921 г. декретом ВЦИК было отменено объединение государственного и местных бюджетов, с этого момента все местные расходы оплачивались из последних [Дьяченко 1978: 128]. Решая проблему на общероссийском уровне, советское руководство поставило местные власти практически в безвыходное положение, запретив проведение самостоятельных налогов на местные нужды и передав на их обеспечение часть промышленных предприятий, для работы которых требовались немалые материальные ресурсы. Помимо того, на их плечи ложились обязанности по содержанию административного аппарата, коммунальные расходы, расходы на образование, здравоохранение, ветеринарию и т. д. Пытаясь сбалансировать расходную и доходную части бюджета, местные власти до минимума сократили их материальное снабжение¹. Мест-

¹ Ср.: «... дальнейшее сокращение отпуска кредитов Центром по всем наркоматам, когда нам пришлось наполовину взять на свое содержание школьных работников, помогать милиции, которая разбегалась, выдавать пособия и авансы целому ряду других государственных учреждений ... когда даже ведомства, поставленные на хозяйственный расчет, требуют от нас

ные руководители довольно быстро смирились с подобным положением, прямо указывая на бессмысленность составления бюджетов и их заведомую неосуществимость: «Теперь даже государство не живет целиком по утвержденному бюджету; губернские центры давно нарушили все сметные предположения, уезды — тоже... Теперь они [бюджеты] закон, который подлежит исполнению. Такова их правовая сущность, но в реальной действительности — они только общие схемы, только указательные вехи, используемые для того, чтобы классифицировать собираемые доходы и расходы» [Воскресенский 1924: 53]. Конечно, реформа по разделению бюджетов в той форме, какой она была проведена в 1921 г., стала суровой мерой в отношении местного хозяйства, но, не давая дополнительных источников доходов и переложив часть расходов на местные власти, удалось существенно сбалансировать государственный бюджет. Более значимым результатом стало быстрое восстановление финансовой дисциплины на местах; понимая всю сложность своего положения, губернские власти стали более жестко регулировать финансовые отношения внутри своих районов, нежели в предыдущий период. На это, например, указывал заведующий астраханским губернским финансовым отделом П. А. Городничев: «в настоящее время бюджет находится в прескверном положении, так как только лишь недавно удалось провести соответствующую финансовую дисциплину, направленную к искоренению бескредитных выдач и обязательного составления смет на каждый месяц <...> распоряжение накопленных средств было возложено на бюджетную комиссию, которая с

поддержки (например, почтово-телеграфное ведомство), и когда, наконец, весь отдел здравоохранения в период громадного развития эпидемии всей своей тяжестью навалился на местный бюджет, а военком просит (и мы как революционеры не имеем морального права отказать) оборудовать ему сборный пункт, ибо военное ведомство отказывает в средствах, и, кроме всего этого, когда мы и юридически, и морально обязаны, чувствуя необходимость, выплачивать всей этой массе служащих, переведенных на местные средства, реальный прожиточный минимум, то естественно весь наш построенный в начале операционного года хозяйственный план затрещал по всем швам... Центр, не спросив места о их ресурсах и не позаботившись о пополнении этих ресурсов, хотя бы путем перевода части государственных поступлений или просто путем изменения декрета от 10 декабря, свалит на местный бюджет почти полностью все государственные расходы по главнейшим отраслям народной жизни» [Карпов 1994: 127–128].

июня месяца ввела расходование средств путем предоставления ежемесячных смет, это дало возможность регулировать бюджет» [ГА АО. Ф. 338. Оп. 1. Д. 277 Л. 37].

В ходе борьбы с уменьшением государственных расходов важная роль отводилась сокращению госаппарата. Так, в период военного коммунизма на государственном обеспечении находилось 35 млн чел., к началу 1922 г. — 6 млн государственных служащих и рабочих, служащих Красной армии, а уже к октябрю 1922 г. эта цифра сократилась до 3 млн чел. [Справка ... 2008: 223]. Безусловно, что существенно уменьшились расходы и по их содержанию. Сокращение управленческого аппарата произошло не только в центре, еще более ярко и масштабно этот процесс проявился в регионах. Например, в Астраханском ГСНХ (Губернском совете народного хозяйства) в 1920 г. работало 772 служащих, в 1921 — 230, в марте 1923 г. — 146 чел. [Коммунист 1924]. «Ввиду сдачи в аренду парикмахерских Саратова, парикмахерская секция при губкоммуналде была ликвидирована, а все служащие этой секции с 15 октября 1921 г. были уволены, кроме одной машинистки и счетовода» [ЦДНИ СО. Ф. 905. Оп. 2. Д. 21. Л. 387]. Таких сообщений в газетах нижеволжских городов в конце 1921 г. и в начале 1922 г. было множество. Всего же в Саратове в результате перестройки промышленности управленческий аппарат сократился в 10 раз [Виноградов 1996: 38]. В Царицыне к марту 1923 г. управленческие штаты были сокращены на 34 % [ЦДНИ ВО. Ф. 1. Оп. 1. Д. 101. Л. 22].

Но все мероприятия по сокращению расходов не имели смысла без наличия существенных источников дохода, поскольку промышленные предприятия находились в удручающем состоянии и не только не могли сыграть решающей роли в пополнении бюджета, но и, наоборот, требовали крупных капиталовложений для восстановления и закупки сырья. В сложившихся условиях единственным реальным источником государственного дохода могли стать лишь налоговые поступления. Если в период военного коммунизма никакого дохода от денежных налогов не было, поскольку по дороге от налогоплательщика в казну дензнаки успевали в несколько раз обесцениться, а государство больше тратило на организацию их сбора и доставки, то с началом проведения денежной реформы и снижением темпа их обесценивания денежные налоги стали реальным средством пополнения госбюджета.

В целях максимального сокращения сроков и увеличения сумм налоговых поступлений основная налоговая тяжесть была перенесена на косвенное обложение: доходы от прямых налогов не могли даже частично покрыть расходы государства, кроме этого, их сбор требовал четкой и слаженной работы налогового аппарата, практически полностью ликвидированного в годы военного коммунизма. В результате в 1921 г. на доходы от косвенных налогов пришлось 66,3 % от всей суммы налоговых поступлений [Россия нэповская 2002: 153].

Прямые налоги были представлены следующими видами: промысловым, подоходно-имущественным, общегражданским, сельскохозяйственным, на сверхприбыль, военным и т. д. Характерной чертой налоговой системы первой половины 1920-х гг. являлось наличие огромного количества налогов. Особенно ярко это прослеживается в сельской местности: так, за период 1921–1922 гг., кроме единого натурального налога, собирався трудгужналог, подворно-денежный, общегражданский и ряд локальных налогов.

К концу первой половины 1920-х гг. была полностью восстановлена налоговая система советского государства, прямые и косвенные налоги сыграли главную роль в пополнении государственного бюджета, а, следовательно, и в нормализации денежного оборота, создав таким образом материальную базу для дальнейшего проведения денежной реформы.

Существенной статьёй государственного дохода стало восстановление платы за государственные услуги, в период военного коммунизма являвшиеся бесплатными. Отныне платными становились железнодорожные перевозки, услуги почты и телеграфа, восстанавливалась плата за коммунальные услуги. Все тарифы дифференцировались по классовому признаку, впрочем, несмотря на это, тарифные ставки были высокими и для представителей пролетариата, например процентное соотношение заработной платы служащего государственного учреждения к оплатам по тарифам: 30 % на уплату пайка и 70 % на оплату за коммунальные услуги. Последние в свою очередь возрастали в среднем на 200–300 % ежемесячно, в то время как оклад поднимался лишь на 30% [ГА АО. Ф. 338. Оп. 1. Д. 170. Л. 2]. Подобная тарифная политика центральных и местных властей вызывала небеспопеченное недовольство людей, но в то же время давала реальные доходы как для общегосударственного,

так и местных бюджетов, для многих из которых эти поступления являлись самым крупным источником доходов.

Общим итогом проведенных в финансовой сфере преобразований стало существенное сокращение бюджетного дефицита 1924 г. (5,5 %). Кроме этого, в 1923 г. в экономике страны произошли положительные сдвиги, промышленное производство увеличилось на 35–40 % [Денежная реформа 1921–1924 гг. ... 2008: 27]. Укрепились товарно-денежные отношения и связь между городом и деревней. Относительно хороший урожай 1922 г. и незначительность экспорта хлеба в 1923 г. привели к резкому падению цен на продукты сельского хозяйства. Значительно расширился рынок сбыта промышленных изделий.

Источники

- Государственный архив Астраханской области (ГА АО).
Центр документации новейшей истории Волгоградской области (ЦДНИ ВО).
Центр документации новейшей истории Саратовской области (ЦДНИ СО).

Литература

- Архипкин А. В. Восстановление и преобразование системы местных бюджетов в годы нэпа и социалистической индустриализации // Финансы и кредит. 2006. № 1. С. 67–73.
Борисова Л. В. Трудовые отношения в советской России (1918–1924 гг.) М.: Собрание, 2006. 288 с.
Виноградов С. В. НЭП: опыт создания многоукладной экономики / ред. В. С. Лельчук. М.: Голос, 1996. 175 с.
Воскресенский Ф. Ф. Вопросы местного хозяйства (из материалов по обследованию Саратовской губернии) // Нижнее Поволжье. 1924. № 3. С. 51–57.
Денежная реформа 1921–1924 гг.: создание твердой валюты. Документы и материалы М.: РОССПЭН, 2008. 863 с.
Дьяченко В. П. История финансов СССР (1917–1950 гг.). М.: Наука, 1978. 492 с.
Карпов С. Г. НЭП в восприятии современников: письмо руководителей Грязовецкого уезда // Историко-краеведческий альманах. Вып. 1. Вологда: Русь, 1994. С. 124–131.
Коммунист. 1923. 4 марта.
Россия нэповская / под ред. акад. А. Н. Яковлева. М.: Новый хронограф, 2002. 446 с.
Сокольников Г. Я. Новая финансовая политика: на пути к твердой валюте. М.: Наука, 1991. 336 с.
Справка о деятельности Наркомфина РСФСР // Денежная реформа 1921–1924 гг.: создание твердой валюты. Документы и материалы. М.: РОССПЭН, 2008. С. 221–227.
Тарновский В. В. Доклад, июнь 1921 г. // Денежная реформа 1921–1924 гг.: создание твердой валюты. Документы и материалы. М.: РОССПЭН, 2008. С. 37–52.
Уровский Л. Н. Денежная политика Советской власти (1917–1927). М.: Экономика, 2008. 586 с.