



## Феномен расширения финансовой самостоятельности органов местного управления в условиях мобилизационной экономики

*Караваева И.В.<sup>1</sup>, Козлова С.В.<sup>1</sup>*

<sup>1</sup> Институт экономики РАН, Москва, Россия

### АННОТАЦИЯ:

В статье детально рассматриваются возможности использования управленческого потенциала местных финансовых структур в условиях мобилизационной экономики военного и послевоенного периодов (1941–1950 гг.). Описаны методы мобилизации денежных средств населения на местах для финансирования нужд военной экономики в государственном бюджете, включая фискальные выплаты и денежные государственные займы. Охарактеризованы финансовые механизмы регулирования экономической и социальной ситуации в регионах, используемые органами местного управления в условиях военного времени. Показано, каким образом органы местного управления во время войны и в годы послевоенного восстановления экономики смогли обеспечить формирование финансовых ресурсов, позволивших в самые тяжелые периоды успешно решать проблемы нормализации социально-экономической ситуации на местах и обеспечения финансовых поступлений в бюджет.

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:** Великая Отечественная война, мобилизационная экономика, местное управление, местные финансы, бюджет, государственные займы, фискальные выплаты населения

### The phenomenon of enhancing financial independence of the local government bodies in the conditions of mobilization economy

*Karavaeva I.V.<sup>1</sup>, Kozlova S.V.<sup>1</sup>*

<sup>1</sup> Institute of Economics, Russian Academy of Sciences (RAS), Russia

### Особая роль местных финансовых органов управления в условиях мобилизационной экономики

Великая Отечественная война Советского Союза с гитлеровской Германией стала самым жесточайшим испытанием для экономики нашей страны. Ни одному из вступивших во Вторую мировую войну государств не приходилось реорганизовывать практически полностью свою экономику в столь тяжелых условиях. «На территории СССР, оккупированной к ноябрю 1941 г., находилось: до 40%

всего населения страны; в условиях предвоенной экономики там производилось 63% всей добычи угля, 68% выплавки чугуна, 58% выплавки стали, 60% от производства алюминия, 38% производства зерна, 84% производства сахара; на этих территориях также находилось 38% от численности крупного рогатого скота и 60% от поголовья свиней» [1, с. 110-111] (*Voznesenskiy, 2009*).

Неудивительно, что крупные зарубежные политики высказывали мнение о безнадежном экономическом положении СССР и неизбежном поражении. Но этого не произошло. Советский Союз сумел в исключительно короткие сроки перестроить свою экономику сообразно с требованиями современной войны, создать принципиально новую систему мобилизационной экономики, способной взять верх над военно-хозяйственным комплексом противника. И значительная, можно сказать, огромная роль в решении этой сверхзадачи принадлежит местным управленческим структурам и населению малых городов, рабочих поселков, райцентров — тех людей, которые проводили своих отцов и сыновей на войну и остались каждый день в тяжелых условиях создавать экономический фундамент будущей Победы.

За годы войны Госбюджет снизил финансирование народного хозяйства в целом с 7,7 до 2,2 млрд рублей. Надо учитывать, что в годы войны на государственном снабжении находилось до 77 млн человек. Для этого была разработана система мобилиза-

#### ABSTRACT:

The possibilities of the managerial potential of local financial structures application in the conditions of the mobilization economy of the war and post-war periods (1941-1950) are discussed in detail in the article. Methods of mobilization of local population funds in order to finance the needs of the military economy in the state budget, including fiscal payments and monetary state loans, are described. Financial mechanisms for regulating the economic and social situation in the regions used by local governments in wartime conditions are described. It is shown how local governments during the war and in the years of post-war economic recovery were able to ensure the formation of financial resources that allowed in the most difficult periods to successfully solve the problems of normalization of the socio-economic situation on the ground and ensure financial revenues to the budget.

**KEYWORDS:** Great Patriotic War, mobilization economy, local government, local finance, budget, state loans, fiscal payments from the population

Received: 14.01.2020 / Published: 31.03.2020

© Author(s) / Publication: CREATIVE ECONOMY Publishers  
For correspondence: Karavaeva I.V. (ksv877@mail.ru)

#### CITATION:

Karavaeva I.V., Kozlova S.V. (2020) Fenomen rasshireniya finansovoy samostoyatel'nosti organov mestnogo upravleniya v usloviyakh mobilizatsionnoy ekonomiki [The phenomenon of enhancing financial independence of the local government bodies in the conditions of mobilization economy]. *Ekonomicheskaya bezopasnost.* 3. (1). — 13-30. doi: [10.18334/ecsec.3.1.110118](https://doi.org/10.18334/ecsec.3.1.110118)

ции и распределения всех важнейших видов ресурсов (материальных и продовольственных). Госбюджет стал центром такой мобилизации. Уже со второго полугодия 1941 г. военные расходы получили пополнение в сумме более чем 21,6 млрд рублей. В первый год войны военные расходы увеличились вдвое. Укрепление самого государственного бюджета началось уже в 1943 г. При этом доходы и расходы бюджета были обеспечены относительно небольшим превышением расходов — 1,8–0,4 млрд рублей в год. «Это стало возможно за счет мобилизации резервов и запасов на всех уровнях народного хозяйства, а также мер по повышению налоговой и страховой составляющих, развитию сберегательной системы, допущению «коммерческой» торговли и установлению высоких цен на водку, табак, парфюмерию и предметы роскоши» [2, с. 25] (Zverev, 1967). Также была существенно активизирована роль местных фискальных доходов в едином федеральном бюджете.

На первом этапе войны (1941–1942 гг.) наблюдалось существенное сокращение доходов государственного бюджета. Нижней точки этот процесс достиг к концу 1942 года, когда потери бюджета составляли свыше 10% по сравнению с базовым 1940 годом (табл. 1).

К началу 1943 г. темпы роста двух основных бюджетобразующих налогов существенно снизились. Так, в 1942 г. темпы роста налога с оборота составили 62,7% по сравнению с 1940 годом, а отчисления от прибыли — 70,5%. Государственный бюджет уже не мог полностью обеспечить оборонный комплекс страны необходимыми денежными ресурсами вследствие сокращения в бюджете удельного веса именно этих двух налогов.

Сложившаяся ситуация неизбежно привела к необходимости переложения основной нагрузки при формировании новых источников бюджетных доходов в военные годы на гражданское население страны, избежавшее оккупации и местные структуры управления.

Если же иметь в виду, что были оккупированы вся Прибалтика, Украина, Белоруссия, не считая автономий Северного Кавказа, окажется, что к 1945 г. по сравне-

---

#### ОБ АВТОРАХ:

**Караваева Ирина Владимировна**, доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник, руководитель сектора экономической безопасности, зав. кафедрой экономической теории (ksv877@mail.ru)

**Козлова Светлана Вячеславовна**, доктор экономических наук, ведущий научный сотрудник, руководитель сектора институтов и механизмов государственного управления Института экономики РАН (ksv877@mail.ru)

---

#### ЦИТИРОВАТЬ СТАТЬЮ:

Караваева И.В., Козлова С.В. Феномен расширения финансовой самостоятельности органов местного управления в условиях мобилизационной экономики // Экономическая безопасность. — 2020. — Том 3. — № 1. — С. 14–30. doi: [10.18334/ecsec.3.1.110118](https://doi.org/10.18334/ecsec.3.1.110118)

Таблица 1

**Доходы государственного бюджета СССР и темпы его роста  
в военный период (млрд руб.)**

Показатели	1940	1941	1942	1943	1944	1945
Доходы бюджета СССР, в том числе:	180,2	177,0	165,0	204,4	268,7	302,0
Темп роста ( %)	100,0	98,2	91,6	113,4	149,1	167,6
Налог с оборота	105,9	93,2	66,4	71,0	94,9	123,1
Темп роста ( %)	100,0	88,0	62,7	67,0	89,6	116,2
Отчисления от прибыли	21,7	23,5	15,3	20,1	21,4*	16,9
Темп роста ( %)	100,0	108,3	70,5	92,6	98,6	77,8
Доход от оплаты работ МТС	2,0	1,5	0,7	0,6	0,7	0,7
Темп роста ( %)	100,0	75,0	35,0	30,0	75,0	75,0
Подходный налог с кооперации и хозяйств органов общественных организаций	1,8	1,4	0,6	1,2	1,5	1,3
Темп роста ( %)	100,0	77,8	33,3	66,6	83,3	72,2
Подходный налог с колхозов	0,8	1,2	1,0	1,2	1,5	1,5
Темп роста ( %)	100,0	150,0	125,0	150,0	187,5	187,5
Налог с нетоварных операций	0,64	0,54	0,34	0,42	0,46	0,53
Темп роста ( %)	100,0	84,4	53,1	65,6	71,9	82,8
Местные налоги и сборы	1,9	1,3	2,0	3,4	5,8	6,3
Темп роста ( %)	100,0	68,4	105,3	178,9	305,3	331,6

\* Вместе с изъятием оборотных средств.

Источник: составлено авторами по материалам «Доходы государственного бюджета СССР» [8, с. 139] (Suchkov, 1955).

нию с 1940 г. налоговая нагрузка только по статье «Налоги с населения» возросла более чем в 4,2 раза (табл. 2).

Поступления в бюджет от налогов и сборов с населения в 1943 г. были наивысшими и составили 14% — этот ресурс оказался более гибким и мобильным, нежели все другие.

С первых дней войны в налоговую систему были внесены поправки, направленные на увеличение доходной части государственного бюджета за счет фискальных выплат населения на местах:

- Был введен налог на холостяков, одиноких и малосемейных граждан.

Таблица 2

**Удельный вес налогов и сборов с населения  
в объеме доходов бюджета за период 1940–1945 гг.**

Показатели	1940	1941	1942	1943	1944	1945
Доходы бюджета СССР	180,2	177,0	165,0	204,4	268,7	302,0
Налоги и сборы с населения	9,4	10,8	21,6	28,6	37,0	39,8
Темп роста (%)	100,0	114,9	229,8	304,3	393,6	423,4
Удельный вес налогов и сборов с населения в доходах бюджета	5,2	16,4	13,1	14,0	13,8	13,2

Источник: составлено авторами по материалам «Доходы государственного бюджета СССР» [8, с. 139] (Suchkov, 1955).

- Повысились ставки сельскохозяйственного налога.
- Культсбор (сбор на нужды жилищного и культурно-бытового строительства) с рабочих и служащих был объединен с подоходным налогом.
- Подоходный налог с сельского населения был увеличен в 5,3 раза.
- С 1942 г. был установлен специальный военный налог. Его платили все мужчины и женщины с 18 лет, находящиеся в тылу (за исключением военнослужащих и членов их семей, получавших государственное пособие).
- Крайне дифференцированная система специальных местных налогов была заметно укрупнена и упрощена.

В итоге поступления в бюджет за счет налогов и налоговых сборов, собираемых с населения, на местах заметно увеличились. «Так, до войны они составляли 0,94 млрд руб., или 5,2% всех доходов бюджета, а всего за четыре с половиной года войны налоговые поступления от населения составили 3,7 млрд руб., т.е. 13,2% доходов госбюджета» [6, с. 134] (Maryakhin, 1964).

### **Финансовые механизмы регулирования экономической и социальной ситуации на местах в условиях военного времени**

Необходимость поиска новых источников фискальных доходов на население неизбежно требовали реформирования и в сфере реструктуризации системы налогообложения, и в сфере расширения применения обязательного страхования. Причем новые реформы не всегда были результативными. Развитие бюджетной и налоговой политики шло путем проб и ошибок, что было вполне понятно в условиях необходимости поиска новых источников бюджетных доходов в крайне ограниченные сроки.

Буквально в первые дни войны, 3 июля 1941 года, Президиум Верховного Совета СССР издал указ «Об установлении на военное время временной надбавки к сельскохозяйственному налогу и к подоходному налогу с населения». Надбавка устанавливалась в размере 100% к сумме сельскохозяйственного налога, а также 50%, 100% и 200% — к сумме подоходного налога в зависимости от величины заработка. Кроме того, в целях укрепления местных бюджетов 75% средств, собранных на селе по самообложению, включалось в сельский и районный бюджеты и использовалось по целевому назначению на финансирование социально-культурных мероприятий.

Однако данная налоговая система не смогла обеспечить значительный рост поступлений за счет налогов с населения. Это объяснялось тем, что налоги с населения имели плавную прогрессию, сменявшуюся при определенных размерах доходов пропорциональным обложением. Наряду с этим от обложения освобождалась по различным признакам большая группа граждан, особенно семей военнослужащих, инвалидов войны и т.п. Так, в 1941 г. от обложения сельскохозяйственным налогом освобождалось свыше 30% хозяйств колхозников, рабочих, служащих и единоличников. Все это вело к значительному уменьшению налоговых поступлений в бюджет.

Кроме того, военная обстановка закономерно привела к конъюнктурному росту цен на сельскохозяйственную продукцию. Это вызвало оседание в деревне значительной денежной массы, которая из-за острого недостатка товаров не могла быть использована. Неизбежным следствием такого положения явилось сокращение привоза сельскохозяйственных продуктов на городские рынки, с одной стороны, и развитие натуральных форм обмена, с другой.

Сложившаяся ситуация серьезно угрожала устойчивости советского рубля. Возникла острая необходимость использовать финансовые механизмы, способные обеспечить увеличение спроса на деньги и усиление тем самым притока сельскохозяйственной продукции в промышленные районы.

Эту роль смог достаточно эффективно выполнить введенный в 1942 г. военный налог, с установлением которого была отменена 100-процентная надбавка к сельскохозяйственному и подоходному налогам. В основу построения военного налога был положен принцип подушного обложения. Это позволило значительно увеличить контингент плательщиков налога как на селе, так и в городе. К таким плательщикам стали относиться неработающие по найму трудоспособные члены семей колхозников и единоличников, рабочих и служащих, кустарей и ремесленников, члены семей офицерского состава Советской Армии и Флота. В отношении плательщиков с твердофиксированными размерами доходов принцип подушного обложения в военном налоге сочетался с принципом доходности — ставки налога с рабочих и служащих и других групп несельскохозяйственного населения были построены в зависимости от размеров получаемых ими доходов. Это означало, что военный налог служил дополнением к подоходному налогу, однако он исчислялся не по прогрессивной таблице ставок, а по ступенчатой шкале.

Военный налог отличался от других действовавших налоговых платежей еще одной особенностью: его размеры увеличивались на 50% для тех граждан, которые по возрасту подлежали мобилизации в армию, но по тем или иным причинам не были мобилизованы. Этот принцип вытекал из особенностей военного налога как налога, введенного в период войны с целью увеличения ресурсов государственного бюджета. В действовавшей шкале была установлена предельная годовая сумма налога: 2700 руб. для лиц непризывного возраста и 4050 руб. для лиц призывного возраста. Сумма, уплаченная сверх этого предела, возвращалась рабочему или служащему. С лиц, имевших источники доходов от работы не по найму (сельское хозяйство, домовладение, кустарный промысел), военный налог взимался по удвоенным годовым ставкам, установленным для рабочих и служащих. При этом исчисленная таким образом сумма военного налога не могла быть ниже 100% подоходного налога, уплаченного этим плательщиком за текущий год. В таком же порядке уплачивали военный налог члены семей данной группы плательщиков, не работавшие по найму и не имевшие никаких других источников дохода.

Сельское население уплачивало военный налог по твердым ставкам, которые дифференцировались по республикам, областям, районам и даже по отдельным селениям в зависимости от размеров доходов колхозного двора в данной местности. Необходимость такой дифференциации была связана главным образом с различным уровнем цен на сельскохозяйственные продукты и с другими особенностями отдельных местностей. Дифференциация ставок военного налога по республикам, областям и районам, а в отдельных случаях — даже по селениям, придавала ему подоходный характер и сближала его с сельскохозяйственным налогом, взимаемым с хозяйства в целом.

В целом военный налог сыграл важную роль в вовлечении в оборот осевшей в деревне денежной массы и увеличении притока сельскохозяйственной продукции на колхозные рынки. Подобная мера имела тем большее значение, что касалась не только главы колхозного двора, но и каждого трудоспособного его члена, участвовавшего своим личным трудом в хозяйстве.

Привлечение к военному налогу, как в городах, так и на селе, всех трудоспособных членов семьи в значительной степени способствовало вовлечению в трудовой процесс не использованных в народном хозяйстве трудовых ресурсов. «За период 1942–1945 гг. поступления военного налога в бюджет составили свыше 72 млрд руб., что сыграло важную роль в финансировании военных расходов и в изъятии денежной массы из обращения» [6, с. 207] (*Maryakhin, 1964*).

Вторым новым налогом, введенным в период войны, был налог на холостяков, одиноких и малосемейных граждан СССР. Введенный в конце 1941 г. налог на холостяков явился одним из источников покрытия государственных расходов на оказание помощи одиноким и многодетным матерям на содержание и воспитание детей. Расходы государственного бюджета на эту цель в период Великой Отечественной

войны были значительными. Одни только государственные пособия многодетным и одиноким матерям, не считая расходов на содержание детских учреждений, составили в 1941 г. 2,1 млрд руб., увеличившись против 1940 г. почти в два раза.

Налог уплачивали граждане, достигшие 20-летнего возраста, не имеющие детей. Взимание налога прекращалось при достижении мужчинами 50 лет и женщинами — 45 лет. Это означало, что налог уплачивался лицами, не обремененными иждивенцами и, следовательно, более обеспеченными материально. Принципы построения налога на холостяков, одиноких и малосемейных граждан (так же, как и военного налога) резко отличались от принципов построения основных налогов с населения. Для привлечения к налогу главным критерием являлся не доход, а возраст и семейное положение граждан. Это придавало налогу подушный характер. В отношении граждан, имевших личные доходы, подушный принцип сочетался с принципом подоходного обложения. При этом пропорциональные ставки налога дифференцировались в зависимости от семейного положения граждан (табл. 3).

К особенностям налога на холостяков, одиноких и малосемейных граждан СССР следует также отнести объем предоставляемых гражданам льгот, которые носили специфический характер и были значительными по своим размерам. Полностью освобождались от налога женщины, получавшие пособие от государства на содержание детей независимо от их количества, граждане, у которых дети погибли на фронтах Великой Отечественной войны, солдаты, младший командный состав и их жены

Таблица 3

## Ставки налога на холостяков, одиноких и малосемейных граждан СССР

Категории граждан	Не имеющие детей	Имеющие одного ребенка	Имеющие двоих и более детей
Рабочие и служащие	6% от их заработка	1% от их заработка	½ % от их заработка
Прочие граждане по доходам, облагаемым подоходным налогом	6% от облагаемого дохода	1% от облагаемого дохода	½ % от облагаемого дохода
Колхозники и другие граждане, уплачивавшие сельскохозяйственный налог	150 руб. (независимо от размера дохода)	50 руб. (независимо от размера дохода)	25 руб. (независимо от размера дохода)
Граждане, не имевшие никаких источников дохода	90 руб.	30 руб.	15 руб.

Источник: составлено авторами по материалам «Очерки истории налогов с населения в СССР» [6, с. 208-209] (Maryakhin, 1964).



и др. Учащиеся высших и средних учебных заведений привлекались к обложению этим налогом с 25 лет.

Серьезные изменения были внесены и в иные взимаемые местными органами управления налоги.

В зависимости от экономических особенностей тех или других областей, районов и селений Советам Министров союзных республик и исполкомам областных Советов депутатов трудящихся было предоставлено право изменять средние нормы сельхозналога: республиканские — для отдельных областей, а областные — для отдельных районов на 30% в сторону уменьшения или увеличения. Кроме того, облисполкомам было предоставлено право районные нормы доходности изменять для отдельных селений в сторону повышения или понижения в зависимости от расстояния данного селения от рынков сбыта и размеров рыночных доходов колхозных дворов от продажи сельскохозяйственной продукции.

Наряду с нормами доходности были пересмотрены и ставки сельскохозяйственного налога, поскольку прежние ставки при новых нормах дохода могли превратить прогрессивную шкалу обложения в пропорциональную. По действовавшей до войны шкале обложения прогрессия ставок при годовом доходе хозяйства в 4000 руб. обрывалась. При повышении норм доходности прогрессивность обложения в значительной мере была бы утрачена. Поэтому с увеличением норм доходности шкала обложения была пересмотрена в сторону продолжения прогрессии до 10000 руб. годового дохода.

В результате сумма налога с колхозников и единоличников, которые имели более высокие доходы от своего сельского хозяйства, увеличилась. Исчисленная сумма налога в среднем на одно хозяйство единоличника была в 1945 г. почти в два раза выше, чем на хозяйство колхозника, и в три раза больше, чем на хозяйство рабочих и служащих. В то же время значительно возросло в период войны количество хозяйств, пользовавшихся льготами по сельскохозяйственному налогу. «Льготы всем категориям хозяйств составили в 1945 г. 48,4% к общей сумме исчисленного налога, а в 1940 г. — только 16,3%» [5, с. 17] (*Lavrov, Dyachenko, 1946*). Основные льготы предоставлялись семьям военнослужащих и инвалидам Отечественной войны, престарелым гражданам, в хозяйстве которых не было трудоспособных членов семьи.

В условиях войны и недостатка в предметах народного потребления большое значение имело более широкое развитие кустарно-ремесленных промыслов. В целях содействия развитию этих промыслов были внесены некоторые изменения в систему их налогового обложения. Так, кустари-надомники, работавшие одновременно на артель и на частных граждан, стали облагаться как некооперированные кустари только по той части дохода, которая получена от работы на стороне. Доходы же, полученные от работы в артели, облагались по ставкам, установленным для кооперированных кустарей. Кроме того, для некооперированных кустарей, изготавливавших изделия из собственного материала, было отменено повышение исчисленной суммы

налога на 35%. Кроме того, финансовым органам разрешалось изменять в течение года, однако не более одного раза, размеры исчисленных авансов подоходного налога с кустарей и ремесленников в случаях значительного увеличения или уменьшения их фактических доходов. В условиях военного времени это имело важное значение для обеспечения своевременного поступления в бюджет тех сумм, которые по ранее действовавшему Положению могли поступить лишь в следующем году после определения финансовыми органами размеров дохода.

Новый закон о подоходном налоге стимулировал также развитие сельского хозяйства в городах. Теперь при определении облагаемого дохода у лиц, занимающихся сельским хозяйством в городах, не учитывались доходы от продажи сельскохозяйственных продуктов на рынке. Тем самым поощрялось развитие огородничества в городах, что имело в период войны немаловажное значение. В целом же новый закон о подоходном налоге, значительно упростив технику его начисления, усилил его фискальный эффект.

### Значимость мобилизации фискальных выплат населения на местах в условиях военного времени

Попытаемся дать рассмотренным финансовым реформам в период военного времени обобщающие характеристики на основе анализа динамики поступлений от различных фискальных выплат населения (табл. 4).

Анализ данных таблицы позволяет нам сделать вывод о том, что стабильный и значительный рост в качестве основной тенденции характерен для всех видов налогов с населения, исключая только культжилсбор, который был отменен в 1943 году. Следует также обратить внимание на колоссальные объемы поступлений от обязательных государственных займов, которые по своей сути являлись самым тяжелым налогом, выплачиваемым населением в годы войны и обеспечивавшим более 10% бюджетных доходов военного времени.

За годы войны было выпущено 4 государственных займа на сумму 72 млрд рублей, каждый в 2-х выпусках, не считая государственного займа третьей пятилетки, который был принят накануне войны 2 июня 1941 г., но размещался уже в период военных действий. «Ресурсы, мобилизованные с помощью четырех военных займов, на 25% превысили первоначально объявленную величину облигаций» [7, с. 60] (Rodionova, 1996).

Можно выделить четыре вида государственных займов военного периода. К *первому виду* относились займы, размещаемые среди населения по подписке. Эти займы были выигрышными. Доход по ним из расчета 4% годовых выплачивался в виде выигрыша, тираж которых определялся условиями выпуска займа. Государство строго соблюдало сроки проведения тиражей. Выигрыши также выплачивались в полном объеме держателям облигаций. Суммы подписания на займы рабочими и служащими составляли их месячный оклад, иногда полторы-две зарплаты.

Таблица 4

**Поступление налогов и сборов с населения и темпы их роста  
в период Великой Отечественной войны (млрд руб.)**

Показатели	1940	1941	1942	1943	1944	1945
Налоги и сборы с населения	9,4	10,8	21,6	28,6	37,0	39,8
Темп роста (%)	100,0	114,9	229,8	304,3	393,6	423,4
в том числе:						
Сельхозналог	2,1	2,2	1,1	3,8	5,0	5,0
Темп роста (%)	100,0	104,2	52,4	180,9	238,1	238,1
Подходный налог с населения	3,7	4,9	2,9	6,4	9,0	10,6
Темп роста (%)	100,0	132,4	78,4	173,0	243,2	286,5
Кульжилсбор	3,5	3,6	2,4	—	—	—
Темп роста (%)	100,0	102,9	68,6	—	—	—
Налог с единоличных крестьянских хозяйств, имеющих лошадей	0,053	0,015	0,009	0,007	0,007	0,007
Темп роста (%)	100,0	28,3	17,0	13,2	13,2	13,2
Налог на холостяков, одиноких и малосемейных граждан	—	0,123	0,092	1,3	2,2	3,4
Темп роста (%)	100,0	12,3	9,2	13,0	22,0	34,0
Военный налог	—	—	14,0	17,0	20,7	20,3
Темп роста (%)	100,0	—	140,0	170,0	207,0	203,0
Государственные займы	11,4	11,5	15,3	25,5	32,6	29,0
Темп роста (%)	100,0	100,9	134,2	223,7	286,0	254,4

Источник: составлено авторами по материалам «Национальный доход и финансы СССР» [3, с. 256] (Zverev, 1970).

Интересно отметить, что пик подписки на займы со стороны населения приходился на самые тяжелые годы войны — 1942 и 1943. В атмосфере высокого патриотического подъема граждане отдавали последние деньги для победы над врагом. Одними принудительными методами получить столь значительные средства было бы невозможно. «По подписке на займы деревня и город в годы войны дали вдвое больше, чем за весь довоенный период» [4, с. 184] (Karavaeva, 2006).

Второй вид государственных займов ориентировался на колхозно-кооперативную собственность и размещался среди колхозов и промысловых артелей. Размер подписки на заем каждый колхоз или артель определяли самостоятельно в зависи-

мости от своего финансового положения и утверждали на общем собрании членов кооператива. Колхозные и артельные займы размещались независимо от индивидуальной подписки граждан. Они были процентными (из расчета 2% годовых), в отличие от индивидуальных, которые были выигрышными.

*Третий вид* займов предполагал использование свободных финансовых средств сберегательных касс и органов Госстраха СССР. Эти займы были беспроцентными и безоблигационными и позволяли использовать денежные средства населения на общегосударственные нужды. К четвертому виду займов можно отнести свободно обращающиеся займы. Например, Государственный внутренний выигрышный заем выпуска 1938 г., реализованный за наличный расчет и предназначенный для свободного хождения. Для сохранения в фондах государства денежных средств сберкассам было запрещено покупать у населения облигации этого займа. Их покупка возобновилась только с января 1946 г.

Следует также отметить, что за годы войны произошли существенные изменения в пропорциях социального состава участников кредитования государства. До войны займы на 80% размещались среди городского населения. За годы войны число подписчиков на займы в городе выросло в 2 раза, а на селе — в 4. «В целом же, с помощью военных займов правительство СССР покрывало около 15% всех прямых военных расходов» [9, с. 81-82] (*Tamarchenko, 1974*).

Все военные займы носили долгосрочный характер и выпускались на 20 лет. За время войны население страны дало в долг государству более 100 млрд рублей.

В целом темпы роста показателя «Налоги и сборы с населения» к 1945 году составил 423,4%, а их объем увеличился в 4,2 раза и составил за период 1941–1945 гг. 137,8 млрд руб. Подписка населения на займы составила 113,9 млрд руб., размер специальных вкладов равнялся 10,3 млрд руб., поступления в фонд обороны и Красной Армии насчитывали 12,4 млрд руб. Таким образом, «вся сумма обязательных и добровольных платежей населения в бюджет достигла 2737,7 миллиардов рублей, что составило более 26,4% всех бюджетных доходов» [8, с. 140] (*Suchkov, 1955*).

Если мы сопоставим эти цифры с объемами поступлений от налога с оборота, реальными плательщиками которого в конечном счете также являлось население, то становится очевидным, что более чем на три четверти финансовые ресурсы государственного бюджета в годы войны формировались за счет отчислений из доходов населения усилиями местных органов управления.

## Феномен расширения финансовой самостоятельности органов местного управления в СССР в военные и послевоенные годы

В советской экономической литературе всегда существовала как неоспоримая и до сих пор не подвергавшаяся сомнению точка зрения об усилении централизованного регулирования процесса формирования и использования доходной базы местных

бюджетов в годы Великой Отечественной войны. Действительно, основной формой бюджетных поступлений в этот период были отчисления от государственных налоговых доходов, включая и их чрезвычайные формы (займы). Для бюджетов автономных республик, краев и областей, которые были освобождены после оккупации, в качестве основных доходных источников использовались дотации. Активно применялась система горизонтального выравнивания доходов местных бюджетов через фонды регулирования, которые создавались при вышестоящих бюджетах с целью перераспределения средств между нижестоящими бюджетами. Основными регулирующими доходными источниками являлись отчисления от налога с оборота, государственных займов, сельскохозяйственного налога, подоходного и военного налога.

Однако не стоит забывать, что именно в военные годы широкое развитие получила и система местных налогов и сборов, формирующих доходную базу фундамента местного управления — городских, сельских и поселковых бюджетов. Экстремальность ситуации, постоянная модификация реальной базы налогообложения создали предпосылки для поиска и реализации нестандартных решений в формировании доходной базы бюджетной системы, в которых наряду с методами усиления централизованного регулирования бюджетных процессов использовались возможности финансовой инициативы местных бюджетов в решении проблем военного времени.

Необходимость увеличения доходов местных бюджетов в годы войны потребовала внесения изменений и в систему местных налогов и сборов.

Закон «О местных налогах и сборах», принятый в 1942 г., установил в качестве обязательных платежей: налог со строений, земельную ренту, разовый сбор на колхозных рынках, налог с киноустановок, налог со зрелищ (спектакли, концерты и т.п.). Кроме того, местным Советам предоставлялось право взимать фискальные сборы с владельцев скота и с владельцев транспортных средств.

Расширению налоговой базы местных бюджетов способствовало также зачисление ряда государственных налогов непосредственно в местные бюджеты в качестве налогов, которые вносятся в них в полных суммах территориальных поступлений, а не в порядке отчислений. Кроме подоходного налога с кооперации и хозорганов общественных организаций, в число государственных налогов, непосредственно зачисляемых в местные бюджеты, были включены государственная пошлина, рыболовный и билетный сборы с населения.

Подоходный налог с коопераций и хозорганов общественных организаций уплачивали предприятия и организации всех кооперативных систем: промышленной кооперации, кооперации инвалидов и потребительской кооперации, кроме кооперативных систем, плательщиками подоходного налога являлись также предприятия и хозорганы различных общественных организаций, занимающиеся производственной и хозяйственной деятельностью. Подоходный налог исчислялся по балансовой прибыли предприятий и организаций в зависимости от двух условий: а) сумма при-

были и б) рентабельность, т.е. отношение прибыли к коммерческой себестоимости продукции, выполненных работ или услуг. Ставки налога дифференцировались по специальной шкале: от 30% до 70%.

Основные тенденции формирования доходной базы местных бюджетов были сохранены и в послевоенные годы. В связи с изменениями конъюнктуры цен на сельскохозяйственную продукцию в 1946 и 1947 годах понижены нормы доходности по отдельным сельскохозяйственным культурам, ликвидирован имевший место разрыв между нормами, установленными в 1943 г. при высоких ценах на сельскохозяйственную продукцию, и фактически доходами после войны, когда происходил процесс снижения этих цен. Особые дополнительные налоговые льготы по сельскохозяйственному налогу были предоставлены хозяйствам, пострадавшим от оккупации. Ряд льгот установлен для военнослужащих, демобилизованных из Советской Армии, бывших, партизан и инвалидов Великой Отечественной войны.

Хотелось бы также обратить внимание на еще одну особенность формирования доходной базы местных бюджетов в СССР в военные и послевоенные годы. Для сельских, поселковых советов и исполкомов малых городов в рамках военного периода появилась возможность расширения собственной налоговой базы за счет: местных налогов и сборов, государственных налогов, полностью зачисляемых в местные бюджеты, отчислений от налогов с населения, проживающего в данной местности. Уровень данных налоговых доходов формировал в поселковых и сельских советах до 80% доходной части бюджетов.

Такое очевидное отступление от тенденции централизации распределения налоговых доходов было вызвано необходимостью быстро и оперативно решать проблемы социально-бытового характера на основе привлечения местных финансовых ресурсов:

- обеспечение жильем и продовольствием эвакуированного населения;
- размещение раненых и медперсонала;
- социальное обеспечение возвращающегося из эвакуации населения и т.д.

Можно сказать, что в годы войны и последующего восстановительного периода в нашей стране на местах в определенной мере были возрождены принципы местного самоуправления на базе самофинансирования, соответствующие отечественному опыту начала XX века, в том числе периода Первой мировой войны и 20-х годов XX столетия.

Однако поскольку эти принципы в целом противоречили системе централизованного регулирования плановой экономики, то с завершением восстановительного периода доходы от местных источников финансирования в течение послевоенного пятилетия последовательно снижались, уступая место отчислениям от государственных налогов.

Представление о динамике и структуре доходов местных бюджетов СССР дает таблица 5.

Таблица 5

Динамика и структура доходов местных бюджетов СССР в 1946–1950 годах

Виды доходов	1946		1950		1950 в % к 1946
	млн руб.	%	млн руб.	%	
Всего доходов	4812,8	100	6864,2	100	142,6
в том числе:					
Доходы от местных источников	1886,2	39,2	1974,7	28,8	104,7
Из них платежи из прибыли	553,7	11,5	731,9	10,7	132,2
Отчисления от государственных доходов и налогов	2576,9	53,6	4593,0	66,9	178,2
Из них:					
Налог с оборота	—	—	1829,4	26,7	—
Государственные налоги с начисления	—	—	1499,8	21,8	—
Средства, передаваемые хозорганами	2,7	0,2	13,8	0,2	138,0
Дотация из вышестоящих бюджетов и фондов регулирования	337,0	7,0	—	—	—
Дотация из республиканских бюджетов	—	—	78,9	1,1	—
Средства, полученные из республиканских бюджетов	—	—	203,8	3,0	—

Источник: составлено авторами по материалам «Местные бюджеты» [10, с. 84] (Shirkevich, 1991).

Как видим, в послевоенный период состав доходов местных бюджетов остался почти стабильным. Но в их структуре произошли некоторые изменения. Удельный вес поступлений от местных источников снизился с 39,2% в 1946 г. до 28,8% в 1950 г., а отчислений сверху — соответственно, повысился с 53,6% до 66,9%.

В послевоенные годы особую актуальность приобрел вопрос о рациональном распределении доходных источников между отдельными видами местных бюджетов в целях обеспечения каждого из них достаточным объемом поступающих доходов. Следует напомнить, что в рамках бюджетной системы СССР местные бюджеты имели следующую градацию: бюджеты автономных республик, областей, краев, районные бюджеты, городские, поселковые, сельские бюджеты. При этом характер перераспределения доходов, например на областном и районном уровне, существенно отличался от уровня поселковых и сельских бюджетов.

В 1946 году первое место среди регулирующих доходов занимали поступления от государственных займов, налог с оборота находился на втором месте. Однако

начиная с 1947 г. налог с оборота в системе регулирования устойчиво занял первое место. На втором месте в одних бюджетах оказались отчисления от государственных займов, реализуемые по подписке среди населения, в других — от подоходного налога с населения. Благодаря налогу с оборота формировалось около  $\frac{1}{3}$  общей суммы доходов местных бюджетов. В дальнейшем его роль неуклонно повышалась.

К концу 1950 года сложились следующие пропорции в структуре доходов отдельных видов бюджетов и в распределении источников между ними:

- «Поступления от местных источников, формировавшиеся в основном за счет местных налогов и сборов с населения, наиболее высокий удельный вес занимали в городских и поселковых бюджетах — 56,4% и 54%, в областных бюджетах они находились на уровне 17%, в районных — 9,5%, в сельских — 16,8%» [10, с. 76] (*Shirkevich, 1991*).
- Основным регулирующим источником являлся налог с оборота, удельный вес которого был особенно высок в областных и районных бюджетах. Но в сельские бюджеты налог с оборота не поступал.
- «Вторым по значимости регулирующим источником являлись государственные налоги с населения, на долю которых в районных бюджетах приходилось 75%, областных — 23,1%, поселковых — 27,8%, городских — 13,5%, самый высокий удельный вес они занимали в сельских бюджетах — свыше 40%» [10, с. 86] (*Shirkevich, 1991*).
- На низовом уровне местных бюджетов — поселковых и сельских — значительный удельный вес занимали сезонные источники (подоходный налог с колхозов, доходы МТС и сельскохозяйственный налог).
- Весомое место среди регулирующих источников занимали поступления от реализации государственных займов. Однако их уровень в сравнении с 1946 г. значительно снизился. За годы четвертой пятилетки выпущено и реализовано пять займов на сумму 11983 млн руб. «Поступления от займов в местных бюджетах в 1950 г. составили 14% объема их доходов» [10, с. 87] (*Shirkevich, 1991*).

Как видим, значительный удельный вес в доходах местных бюджетов занимали платежи населения: местные налоги и сборы с населения, государственные налог с оборота и подоходный налог с граждан, а также поступления от государственных займов, реализуемых по подписке среди населения.

Если в целом в местных бюджетах они составляли около  $\frac{1}{2}$  их объема, то в поселковых и сельских бюджетах их объем достигал 80%, в то время как в районных бюджетах и бюджетах городов республиканского уровня — только 10%. «В бюджетах же городов районного подчинения — около 75%» [10, с. 86] (*Shirkevich, 1991*).

Таким образом, платежи с населения являлись самым весомым доходным источником базы именно для местных бюджетов (сельских, поселковых, малых городов) по сравнению с региональными (районные и бюджеты городов республиканского уровня), занимая первое место в ряду регулирующих средств.



Именно налоги и сборы с населения на местах, а также добровольные пожертвования оказались во время войны и в годы послевоенного восстановления экономики тем гибким финансовым ресурсом, за счет которого в самые тяжелые периоды правительство и местные власти могли успешно решать проблему наполнения бюджетов. ■

## ИСТОЧНИКИ:

1. Вознесенский Н.А Глава «Военная экономика СССР в период Отечественной войны»; — М.: Дом «Экономической газеты», 2009. — 110-111 с.
2. Зверев А. Советские финансы в первый период Великой Отечественной Войны. — М.: Финансы, 1967. — 25 с.
3. Зверев А.Г. Национальный доход и финансы СССР. — М.: Финансы, 1970. — 256 с.
4. Караваева И.В. Военная экономика России в первой половине XX столетия. / под ред. И.В. Караваевой. — М.: ИЭ РАН, 2006. — 184 с.
5. Лавров В.В., Дьяченко Н.А. Планирование налогов и сборов. — М.: Госфиниздат, 1946. — 17 с.
6. Марьяхин Г.Л. Очерки истории налогов с населения в СССР. — М.: Финансы, 1964. — 134, 207, 208-209 с.
7. Родионова В.М. Финансовая система государства в годы Великой Отечественной войны. — М.: Финансы, 1996. — 60 с.
8. Сучков А. Доходы государственного бюджета СССР. — М.: Госфиниздат, 1955. — 139, 140 с.
9. Тамарченко М.Л. Советский тыл в Великой Отечественной войне. — М.: ЭКОНОМИКА, 1974. — 81-82 с.
10. Ширкевич Н.А. Местные бюджеты. — М.: Финансы и статистика, 1991. — 76, 84, 86-87 с.

## REFERENCES:

- Karavaeva I.V. (2006). *Voennaya ekonomika Rossii v pervoy polovine KhKh stoletiya* [War economy of Russia in the first half of the twentieth century] Moskva : IE RAN. (in Russian).
- Lavrov V.V., Dyachenko N.A. (1946). *Planirovanie nalogov i sborov* [Planning of taxes and charges] Moskva : Gosfinizdat. (in Russian).
- Maryakhin G.L. (1964). *Ocherki istorii nalogov s naseleniya v SSSR* [Essays on the history of taxes from the population in the USSR] Moskva : Finansy. (in Russian).

- Rodionova V.M. (1996). *Finansovaya sistema gosudarstva v gody Velikoy Otechestvennoy voyny* [The financial system of the state in the years of the Great Patriotic War] Moskva : Finansy. (in Russian).
- Shirkevich N.A. (1991). *Mestnye byudzhety* [Local budgets] Moskva : Finansy i statistika. (in Russian).
- Suchkov A. (1955). *Dokhody gosudarstvennogo byudzheta SSSR* [The revenues of the state budget of the USSR] Moskva : Gosfinizdat. (in Russian).
- Tamarchenko M.L. (1974). *Sovetskiy tyl v Velikoy Otechestvennoy voyne* [The Soviet rear in the Great Patriotic War] Moskva : EKONOMIKA. (in Russian).
- Voznesenskiy N.A (2009). *Glava «Voennaya ekonomika SSSR v period Otechestvennoy voyny»*; [Chapter "War economy of the USSR during the Patriotic War"] Moskva : Dom «Ekonomicheskoy gazety». (in Russian).
- Zverev A. (1967). *Sovetskie finansy v pervyy period Velikoy Otechestvennoy Voyny* [Soviet finance in the first period of the Great Patriotic War] Moskva : Finansy. (in Russian).
- Zverev A.G. (1970). *Natsionalnyy dokhod i finansy SSSR* [National income and finances of the USSR] Moskva : Finansy. (in Russian).