

336

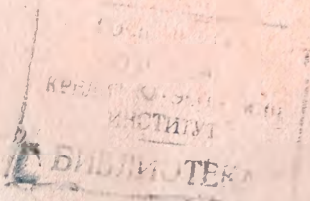
Тч0

Ф

Профессор Г. И. ТИКТИН
Доктор экономических наук

ОСНОВЫ
организационной структуры советской
государственно-бюджетной системы

(Отдельный оттиск из „Сборника трудов Одесского
Кредитно-Экономического Института“, т. II, 1947 г.)



ОДЕССА—1947

THE UNIVERSITY OF CHICAGO

PHILOSOPHY

DEPARTMENT OF PHILOSOPHY
540 EAST 58TH STREET, CHICAGO, ILL. 60637

PHILOSOPHY 101
LECTURE 1: THE PHENOMENON OF CONSCIOUSNESS

1968

336

СБОРНИК ТРУДОВ ОДЕССКОГО КРЕДИТНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО
ИНСТИТУТА. Т. II (1947)

Г. И. ТИКТИН
Профессор, доктор экономических наук.

ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИОННОЙ СТРУКТУРЫ СОВЕТСКОЙ
ГОСУДАРСТВЕННО-БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ*)

Вступительная часть

1. Система финансов социалистического государства принципиально отличается от системы финансов капиталистических и докапиталистических государств как по своей классово-экономической природе, так и по своей организационной структуре.

2. Гармонически единая по своей целеустремленности, фундаментальной основе и плановому руководству система финансов социалистического государства организационно построена как совокупность звеньев («финансовых институтов»), неразрывно между собою связанных, составляющих одно нераздельное целое.

3. Отдельные звенья советской системы финансов представляют собою особые более или менее завершённые системы внутри системы, слагающиеся из особых организационно-раздельных совокупностей финансовых ресурсов, особых форм мобилизации этих ресурсов и направления их по назначению, особых финансовых планов, особых финансовых аппаратов.

4. Главным, ведущим и центральным звеном советской системы финансов является государственно-бюджетная система. Нужно подчеркнуть: не государственный бюджет, а государственно-бюджетная система, потому что государственный бюджет — план. Правда, иногда рассматривают бюджет и как план и как фонд. Но это не совместимо. Государственный бюджет — план, планово-организационный элемент главного звена советской системы финансов, и от этого важнейшего своего составного элемента вся система в целом — все звено позаимствовало свое название: название части распространено было на целое.

5. При анализе основ организационной структуры советской бюджетной системы следует различать:

- 1) основные отношения (направления);
- 2) основные составные элементы и
- 3) основные начала организационного построения.

6. Советская бюджетная система организационно строится в двух основных отношениях: территориальном и целевом.

*) От редакции: Настоящая работа представляет собою тезисы доклада прочитанного в Институте Права Академии Наук СССР в 1941 г. В этих тезисах в сжатой форме изложено содержание большого труда покойного профессора Г. И. Тиктина на тему: «Основы организационной структуры советской государственно-бюджетной системы», подготовленного к печати в 1944 году. Работа публикуется в порядке обсуждения.

18691 ✓

ПРОВЕРЕНО
1955

ИИВ 1959 г.

ИИВ

7. По своим основным составным элементам организационная структура советской бюджетной системы расчленяется следующим образом:

- I. хозяйственная организация бюджетно-финансовых ресурсов;
- II. правовая организация бюджетно-финансовых ресурсов;
- III. организация бюджетно-финансового строя;
- IV. организация бюджета (бюджетного плана);
- V. организация бюджетно-финансовой работы;

1. законодательно-регулирующей и нормирующей;
2. планово-установительной;
3. планово-управленческой:
 - а) руководящей,
 - б) оперативной:
 - аа) распорядительной,
 - бб) исполнительной (кассовой);
 - в) контрольной.

8. Двумя основными началами, на сочетании которых в единое целое организационно построена советская бюджетная система в том и другом основном отношении и во всех своих основных элементах является:

- 1) начало централизации и
- 2) начало децентрализации.

II

Основа территориальной организационной структуры советской бюджетной системы

9. Главным господствующим принципом, которому подчинена организационная структура советской бюджетной системы, является принцип демократического централизма — в нем уже заключены и установки национальной политики большевистской партии и принцип советского федерализма, и требования режима экономии.

10. Из этой подчиненности вытекает необходимость особого, специфического проведения в этой структуре присущего принципу демократического централизма единства централизации и децентрализации и прежде всего сочетания в единое целое двух основных начал: начала территориальной централизации и начала территориальной децентрализации при главенствующей и ведущей роли первого начала.

11. В отличие от начала территориальной централизации, не допускающего никакой количественной дифференциации, начало территориальной децентрализации может быть проведено в меньшей или большей степени и одновременно в нескольких степенях или масштабах.

12. Федеративный строй и общая организация власти Советов на местах составляют двоякую политическую основу начала территориальной децентрализации бюджетной системы и обуславливают необходимость его многостепенного проведения. Частично на первой основе и частично на второй территориальная децентрализация бюджетной системы должна быть проведена многостепенно.

13. Многостепенность территориальной децентрализации бюджетной системы находится в полном соответствии с политическим членением и административно-территориальным делением СССР и имеет известные особенности по отдельным союзным республикам. Таким образом, в организационной структуре бюджетной системы необходимо сочетание двух основных начал при главной и ведущей роли первого и многостепенном проведении второго.

14. Последовательное проведение принципа единства централизации и демократизма требует возможно большего усиления и развития единой территориально-децентрализованной структуры бюджетной системы.

15. Сочетание начала территориальной централизации с началом территориальной децентрализации при главенствующей и ведущей роли первого и малостепенном проведении второго должно получить должное образное выражение во всех основных составных частях организационной структуры бюджетной системы и прежде всего в хозяйственной организации бюджетно-финансовых ресурсов.

16. В хозяйственной организации бюджетно-финансовых ресурсов это сочетание находит свое выражение прежде всего в том, что, наряду с значительно преобладающими по своему объему территориально-централизованными фондами, охватывающими совокупность финансовых ресурсов союзного (общесоюзного) хозяйственного значения, образуются территориально-децентрализованные фонды, охватывающие совокупности финансовых ресурсов республиканского и местного хозяйственного значения всех степеней.

Без территориальной децентрализации фонды начала территориальной децентрализации своей эффективной функцией выполнять не могут. Но его одного мало. Из проведения рассматриваемого сочетания в области хозяйственной организации неизбежно вытекает необходимость его проведения в правовой организации и в области организации бюджета.

17. Территориально-дифференцированными фондами, т. е. совокупностям финансовых ресурсов различного территориального хозяйственного значения, соответствуют, таким образом, территориально-дифференцированные совокупности финансовых ресурсов, закрепленные за юридическими лицами (субъектами прав) с территориально-различным объемом имущественных прав. Союзом СССР, Союзными республиками, АССР и местными Советами депутатов трудящихся всех степеней.

18. Таким образом, тем и другим территориально-дифференцированным совокупностям финансовых ресурсов соответствуют территориально-дифференцированные бюджеты — бюджетные планы различного территориального масштаба: территориально-централизованный, единый (общесоюзный) бюджет и территориально-децентрализованные бюджеты — республиканские и местные — всех степеней.

19. Таким образом, бюджетно-финансовые ресурсы в территориально-организационном отношении характеризуются определенной хозяйственной, правовой и бюджетной (бюджетно-плановой) принадлежностью, между которыми имеется известное соответствие, но не полное.

20. Наибольшее соответствие имеется между бюджетной и правовой принадлежностью финансовых ресурсов. Однако, даже полное соответствие между бюджетной и правовой принадлежностью бюджетно-финансовых ресурсов не должно было бы давать оснований к их отождествлению, в частности, к терминологической замене правовой принадлежности ресурсов бюджетной. В такой замене заключается нарушение правыми «бюджета», правовое олицетворение «бюджета». Между тем бюджет — это план, план — закон, и, следовательно, он не может быть одновременно субъектом прав. Наиболее правильно рассматривать как субъектов прав на бюджетно-финансовые ресурсы Советы депутатов трудящихся: Верховные Советы и местные Советы всех степеней.

21. Еще менее допустимо не проводить различия между хозяйственной принадлежностью ресурсов, с одной стороны, и их принадлежностью бюджетной и правовой, с другой стороны.

22. Несоответствие между хозяйственной принадлежностью финансовых ресурсов, с одной стороны, и их принадлежностью бюджетной и правовой, с другой стороны, заложено в дотационной (в широком смысле) системе «регулирования» территориально-децентрализованных бюджетов.

23. Бюджетное «регулирование» необходимо понимать в тесном смысле, как вспомогательное усиление ресурсов, как вспомогательное финансовое сбалансирование определенного территориально-дифференцированного бюджета, в связи с чем изменение реального объема (расходной части) такого бюджета не подходит под понятие «регулирования». Бюджетное регулирование возможно в двояком направлении: нисходящем и восходящем.

24. Бюджетное регулирование в восходящем направлении служит по-преимуществу лишь известным коррективом к регулированию в нисходящем направлении.

25. Бюджетное регулирование территориально-децентрализованных бюджетов в нисходящем направлении представляет собою необходимое для проведения национальной политики большевистской партии и осуществления принципов социалистического демократизма и советского федерализма средство преодоления относительно ограниченных возможностей финансового использования источников, локализованных в пределах отдельных частей территории Советского Союза, для сбалансирования данных бюджетов.

26. Дотационная (в широком смысле) система бюджетного регулирования представляет собою одну из систем регулирования территориально-децентрализованных бюджетов в нисходящем направлении. При применении дотационной системы бюджетного регулирования часть ресурсов определенного территориального хозяйственного значения, не изменяя своего хозяйственного значения, своей хозяйственной принадлежности, изменяет свою правовую и бюджетную принадлежность, передвигаясь из состава ресурсов вышестоящего Совета депутатов трудящихся и бюджета в состав ресурсов нижестоящего Совета депутатов трудящихся и бюджета.

27. При передвижениях бюджетных ресурсов в обратном, восходящем, направлении, вызываемых изъятием части ресурсов нижестоящего Совета депутатов трудящихся и бюджета для сбалансирования вышестоящего бюджета, происходит не только изменение бюджетной и правовой принадлежности, но и соответствующее изменение хозяйственной принадлежности, хозяйственного значения ресурсов.

28. При межбюджетных передвижениях финансовых ресурсов в том и другом направлении, нисходящем и восходящем, средства, переходящие из состава ресурсов одного бюджета в состав ресурсов другого бюджета, должны учитываться тем и другим бюджетом, — первым, как прямые доходы и непрямые расходы, и вторым, как непрямые доходы и прямые расходы. Но такие ресурсы составляют реальную принадлежность лишь одного бюджета, именно того, которым они учитываются как прямые расходы, тогда как в другом бюджете они составляют лишь переходящую, «транзитную» статью. Таким образом, реальный объем каждого территориально-дифференцированного бюджета определяется суммой его прямых расходных статей, включая резервы.

29. Дотационная система является универсально применимым средством регулирования территориально-децентрализованных бюджетов в нисходящем направлении. Однако, при свойственном ей несоответствии между хозяйственной принадлежностью ресурсов и их реальной бюджетной и правовой принадлежностью, она находится в непримиримом

противоречии с последовательным проведением принципа демократического централизма, поскольку этот принцип означает создание условий, максимально благоприятствующих активизации органов советской власти с территориально ограниченной компетенцией и населения отдельных частей территории страны.

30. Сочетание начала территориальной централизации с началом территориальной децентрализации, при главенствующей и ведущей роли первого и многостепенном проведении второго, в хозяйственной организации бюджетных ресурсов получает свое выражение не только в том, что, наряду с организационными источниками образования территориально-централизованного фонда, источниками союзного хозяйственного значения, существуют организационные источники образования территориально-децентрализованных фондов всех степеней, источники республиканского и местного хозяйственного значения различных степеней. Наряду с этой системой, системой раздельных организационных источников образования фондов различного территориального значения, к распределению ресурсов между этими фондами применяется и другая система: система общих организационных источников образования фондов различного территориального значения (именно фондов, а не бюджетов).

31. Система общих организационных источников образования фондов различного территориального значения может применяться с полным или с неполным охватом этих фондов, и притом либо на централизационной, либо на децентрализационной основе и на той и другой основе либо в форме отчислений, либо в форме надбавок. Она, в особенности при ее проведении в форме отчислений, обладает свойством упорядочивать бюджетно-финансовый строй и способствовать улучшению и удешевлению функционирования бюджетной системы. Она далее обладает свойством активизировать сотрудничество органов различного территориального масштаба в бюджетной работе одного и того же территориального значения. Она является гибким, удобным средством бюджетного регулирования, т. е. вспомогательного сбалансирования территориально-дифференцированных бюджетов в обоих направлениях, причем при применении на централизационной основе в форме отчислений она является, хотя и не вообще применимым, но гибким средством регулирования территориально-децентрализованных бюджетов в нисходящем направлении — вспомогательного сбалансирования этих бюджетов путем дифференциации объема ресурсов соответствующего децентрализованного фонда. Таким образом, устраняется присущее дотационной системе несоответствие между хозяйственным значением, хозяйственной принадлежностью ресурсов и их принадлежностью правовой и бюджетной.

32. Вот почему из двух основных систем образования фондов различного территориального значения господствующей у нас является система общих организационных источников, проводимая на централизационной основе с неполным по большей части охватом этих фондов и исключительно в форме отчислений. Такая территориально-организационная структура источников бюджетно-финансовых ресурсов в наибольшей мере соответствует принципу демократического централизма как сама по себе, так и в качестве гибкого средства бюджетного регулирования в обоих направлениях и в частности средства бездотационного регулирования территориально-децентрализованных бюджетов в нисходящем направлении, — средства не универсально применимого, но сводящего к минимуму применение дотационной системы этого регулирования.

33. Она применима ко всем видам организационных источников, но нераздельное господство ее могло бы ослабить ее активизирующее действие, распылить внимание и ослабить в частности участие нижестоящих органов власти в работе более широкого территориального значения.

Вот почему применяется и система раздельных источников, причем эта последняя применяется к таким источникам, как изъятия из прибылей социалистических хозяйственных организаций и как непосредственное обращение в бюджетные ресурсы доходов от социалистической системы хозяйства и социалистической собственности, т. е. к таким источникам, при которых эта система не ведет к усложнению бюджетно-финансового строя и удорожанию функционирования бюджетной системы. По той же по существу причине система общих источников применяется по преимуществу с неполным охватом фондов.

34. Распределением ресурсов между фондами различного территориального значения определяется и территориальное хозяйственное значение организационных источников образования данных ресурсов. Таким образом, общие организационные источники образования фондов различного территориального значения имеют смешанное территориальное хозяйственное значение.

35. Территориальное хозяйственное значение одних источников бюджетных ресурсов определяется законами длительного действия и носит стабильный характер, тогда как территориальное хозяйственное значение других определяется законодательными или другими актами Советской власти периодического, срочного (годового) действия и не является стабильным. Этой формулировкой уточняется различие между «собственными», «закрепленными» и «не закрепленными», «регулирующими» доходами территориально-децентрализованных бюджетов.

36. Существование источников бюджетных ресурсов, лишенных стабильного территориального хозяйственного значения, служащих для периодического сбалансирования территориально-дифференцированных бюджетов, является необходимым средством обеспечения более важной стабильности — стабильности территориального бюджетного значения финансируемых организаций.

37. От территориального хозяйственного значения источников бюджетно-финансовых ресурсов нужно отличать их правовую территориальную принадлежность, причем между тем и другим нет полного соответствия: между источниками местного хозяйственного значения имеются источники по своей правовой принадлежности не только местные, но и государственные.

38. Равным образом нет полного соответствия между правовой принадлежностью источника и стабильностью его территориального хозяйственного значения: между источниками, имеющими стабильное местное хозяйственное значение, есть источники, по своей правовой принадлежности не только местные, но и государственные. Ресурсы, образуемые от таких источников, не получают отражения в государственном бюджете, тогда как ресурсы, образуемые от государственных по правовой принадлежности источников нестабильного местного хозяйственного значения, составляя реальные средства местных бюджетов, проводятся «транзитом» через государственный, именно союзно-республиканский бюджет. Возможно было бы и целесообразно устранить несоответствие между хозяйственной и правовой территориальной принадлежностью источников бюджетных ресурсов в отношении источников стабильного местного хозяйственного значения. Но препятствием к этому служит характер этих источников.

39. Таким образом, в бюджетах всех территориальных масштабов, кроме низовых, могут быть и встречаются двоякого рода «транзитные» статьи:

1) дотационные, отражающие хозяйственное территориальное значение данных ресурсов и их источников и

2) не дотационные, отражающие только правовую принадлежность данного источника.

В частности вся сумма «отчислений» от ресурсов союзно-республиканских бюджетов в местные бюджеты представляет собою средства нестабильного местного хозяйственного значения, проходящие «транзитом» через союзно-республиканские бюджеты для отражения государственной правовой принадлежности их источников. В низовых бюджетах возможны лишь транзитные статьи второго рода.

40. Сочетание начала территориальной централизации с началом территориальной децентрализации при главенствующей и ведущей роли первого и многостепенном проведении второго в организации бюджета получает свое выражение в соответствующем распределении всех конкретных назначений бюджетных ресурсов (расходов) между бюджетами различного территориального масштаба и в сосуществовании финансируемых организаций различного территориального бюджетного значения, различной территориальной бюджетной принадлежности.

41. При этом запрещено, как правило, «двойное», «множественное финансирование», т. е., как правило, не допускаются организации смешанного территориального бюджетного значения. Однако, из этого правила есть ряд исключений, допускаемых в важных политических целях — например: зарплата учителям сельских школ, которые нужно отличать от встречающихся на практике нарушений данного правила.

42. Территориальное бюджетное значение финансируемых организаций, как правило, определяется не только их территориальной организационной подведомственностью, но, вместе с этой последней, и политическим и экономическим их значением.

43. Изменением этого последнего значения финансируемой организации оправдывается и изменение территориального бюджетного ее значения. Однако, из необходимости изменений территориального бюджетного значения финансируемых организаций не вытекает допустимость нестабильности этого значения.

44. Сочетание начала территориальной централизации с началом территориальной децентрализации при главенствующей и ведущей роли первого и многостепенном проведении второго находит свое выражение также в сводных (составных) бюджетах, состоящих из ряда территориально-дифференцированных (простых) бюджетов — бюджетов различного территориального масштаба. В литературе не встречается это весьма важное различие между территориально-дифференцированными и сводными бюджетами.

45. Сводные бюджеты, составляемые во всех территориальных масштабах (кроме низового), нужно отличать от статистических бюджетных сводов (подведомственных и территориальных).

46. Сводные бюджеты служат одним из орудий проведения принципа демократического централизма в организации плано-установительной бюджетно-финансовой работы, именно присущего этому принципу централизации планового руководства. В них гармоническое единство советской бюджетной системы получает свое внешнее формальное выражение. Поэтому они являются одним из наиболее бросающихся в

глаза показателей принципиального отличия советской бюджетной организационной структуры от капиталистической.

47. Венцом развития сводного бюджетного планирования явился всеобъемлющий сводный бюджет: (единый) государственный бюджет СССР (с 1938 г.). В сводных государственных бюджетах Союзных республик с 1938 г. объединяются все территориально-децентрализованные дифференцированные бюджеты. Тем большее основание к подведению всех этих бюджетов под понятие децентрализованных — к примененно этого термина, до сих пор не встречавшегося.

48. Сочетание начала территориальной централизации с началом территориальной децентрализации при главенствующей и ведущей роли первого начала и многостепенном проведении второго находит свое выражение не только в организации бюджетно-финансовых ресурсов, хозяйственной и правовой, и в организации бюджета, но и в организации бюджетно-финансового строя.

49. В организации бюджетно-финансового строя данное сочетание выражается в том, что как общее правило формы, составляющие бюджетно-финансовый строй СССР, не дифференцированы по территориальному признаку, по пунктам их локализации, но что, как исключение из общего правила, встречаются известные республиканские и местные (различных степеней) особенности этих форм.

50. Эти особенности вытекают по преимуществу из осуществления Верховными Советами Союзных республик и АССР и местными Советами депутатов трудящихся своих бюджетных прав, именно прав соучастия в законодательной регулирующей и нормирующей бюджетной работе. Пример: права местных Советов регулировать местные налоги. Однако, эти особенности не нарушают в основном единства строя. Единство, в основном, централизация в территориальном отношении бюджетно-финансового строя имеет большое значение для обеспечения условий равномерного хозяйственного развития страны, для обеспечения народно-хозяйственной целостности страны — значение, аналогичное значению единства денежной системы, единства мер и весов. Оно обеспечивается Конституцией, сосредоточением основных финансово-законодательных прав в ведении Союза — финансово-законодательной централизацией.

51. Наконец, сочетание начала территориальной централизации с началом территориальной децентрализации при главенствующей и ведущей роли первого начала и многостепенном проведении второго находит свое многообразное выражение в организации бюджетно-финансовой работы. Только проведением этого сочетания в организации бюджетно-финансовой работы обеспечивается полный эффект децентрализации — ее стимулирующая функция.

52. В организации бюджетно-финансовой работы данное сочетание находит свое выражение прежде всего в существовании, наряду с территориально-централизованными органами, органами союзного (всесоюзного, общесоюзного) масштаба, ведающими бюджетно-финансовой работой союзного значения, территориально-децентрализованных органов: органов республиканского и местного всех степеней масштаба, ведающих бюджетно-финансовой работой соответствующего их масштабу территориального значения.

53. Но этим не ограничивается сочетание начала территориальной централизации с началом территориальной децентрализации при главенствующей и ведущей роли первого и многостепенном проведении второго в организации бюджетно-финансовой работы. Из принципа демократического централизма вытекает необходимость такого сочетания

указанных двух начал в организации бюджетно-финансовой работы, которое представляет собою сотрудничество органов различного территориального масштаба — союзных, республиканских и местных всех степеней — в бюджетно-финансовой работе одного и того же территориального значения (сотрудничество по вертикали).

54. Бюджетные права и функции всех органов Советской власти сверху донизу (по вертикали) это права и функции сотрудничества в единой, нераздельной бюджетно-финансовой работе многообразного территориального значения, — права и функции соучастия во всех видах этой работы.

55. Сотрудничество органов различного территориального масштаба в бюджетно-финансовой работе одного и того же территориального значения проводится в двойном направлении: нисходящем и восходящем.

56. Сотрудничество органов различного территориального масштаба в бюджетно-финансовой работе одного и того же территориального значения в нисходящем направлении заключается в соучастии органов относительно более широкого территориального масштаба — вышестоящих Советов депутатов трудящихся и вышестоящих органов государственного управления — в бюджетно-финансовой работе относительно менее широкого территориального значения. Это сотрудничество обеспечивается дифференциацией объема бюджетных прав и функций Советов депутатов трудящихся и органов государственного управления различного территориального масштаба.

57. Сотрудничество органов различного территориального масштаба в бюджетно-финансовой работе одного и того же территориального значения в восходящем направлении заключается в соучастии органов относительно менее широкого территориального масштаба — нижестоящих Советов депутатов трудящихся и в особенности нижестоящих органов государственного управления — в бюджетно-финансовой работе относительно более широкого территориального значения. Это сотрудничество обеспечивается проведением начала двойного подчинения и двойной ответственности всех территориально-децентрализованных органов государственного управления.

58. Сотрудничество органов различного территориального масштаба в бюджетно-финансовой работе союзного, республиканского и местного значения всех степеней в нисходящем и восходящем направлении дифференцировано по основным видам, по основным составным элементам этой работы.

59. Несмотря на достигнутое укрепление социалистической законности в области осуществления органами различного территориального масштаба своих бюджетных прав и функций, необходима дальнейшая активная борьба с нарушениями этих прав и функций, в частности с нарушениями бюджетных прав и функций низовых Советов депутатов трудящихся и с местным «налоготворчеством».

III

Основы целевой организационной структуры советской бюджетной системы

60. Принцип демократического централизма означает не только централизацию планового руководства в масштабе всей страны, в пределах всей территории Советского Союза, но и в масштабе всех без исключения отраслей строительства социализма различных по целевому назна-

чению задач и функций социалистического государства в масштабе всех отраслей, и в то же время означает сочетание планов руководства с местной децентрализацией управления, самостоятельностью местной периферии, с самостоятельностью отдельных частей территории Союза, но и с известной децентрализацией, самостоятельностью различных по своему отраслево-целевому профилю периферийных организаций, учреждений и их коллективов сотрудников.

61. Поэтому в применении к организационной структуре бюджетной системы принцип демократического централизма получает также свое выражение в единстве, в сочетании в единое целое (во всех ее основных составных элементах), начала целевой централизации с началом целевой децентрализации при главенствующей и ведущей роли первого.

62. Начало целевой централизации получает свое выражение прежде всего в хозяйственной организации бюджетных ресурсов, именно в образовании фондов общего целевого назначения — фондов различного территориального хозяйственного значения, но общецелевого хозяйственного значения, фондов, состоящих из совокупности ресурсов общего происхождения и общего назначения.

63. Начало целевой децентрализации проводится в организационной структуре советской бюджетной системы, в ее основных составных элементах, в различных формах и с различной полнотой. По различным признакам целевая децентрализация может быть:

- 1) либо учрежденческой, либо не учрежденческой;
- 2) либо чисто целевой, либо чисто предметной, либо смешанной;
- 3) полная или частичная в отношении источника;
- 4) полная или частичная в отношении организации.

64. В зависимости от наличия элементов начала целевой децентрализации и от полноты проведения этого начала государственные организации имеют различную целевую финансово-организационную структуру.

65. Обычное деление государственных организаций на 1) организации, «состоящие на бюджете», и 2) организации, «переведенные на хозрасчет», не исчерпывает всех различий в целевой финансово-организационной структуре этих организаций.

66. Государственные организации по различию их целевой финансово-организационной структуры следует свести к следующим видам:

1. организации централизованные, состоящие на общем бюджете:

а) полностью централизованные, т. е. располагающие только общегосударственными ресурсами;

б) в основном централизованные, т. е. располагающие общегосударственными ресурсами и дополнительными (вспомогательными) ресурсами от источников специального целевого назначения («внебюджетными средствами»);

2. организации полностью или в основном децентрализованные, т. е. располагающие только ресурсами от источников специального целевого назначения или, кроме того, дополнительными (вспомогательными) общегосударственными ресурсами:

а) состоящие на хозрасчете;

б) состоящие на особой смете (детдома и ясли, учебные заведения некоторых ведомств);

3. организации смешанной структуры, т. е. в одних своих функциях централизованные, состоящие на (общем) бюджете, а в других своих функциях децентрализованные, состоящие на хозрасчете или на особой смете (некоторые организации комхоза, главки с хозрасчетными органами).

Г. И. ТИКТНИ

Профессор, доктор экономических наук.

ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИОННОЙ СТРУКТУРЫ СОВЕТСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННО-БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ^{*)}

Вступительная часть

1. Система финансов социалистического государства принципиально отличается от системы финансов капиталистических и докапиталистических государств как по своей классово-экономической природе, так и по своей организационной структуре.

2. Гармонически единая по своей целеустремленности, фундаментальной основе и плановому руководству система финансов социалистического государства организационно построена как совокупность звеньев («финансовых институтов»), неразрывно между собой связанных, составляющих одно нераздельное целое.

3. Отдельные звенья советской системы финансов представляют собою особые более или менее завершённые системы внутри системы, слагающиеся из особых организационно-раздельных совокупностей финансовых ресурсов, особых форм мобилизации этих ресурсов и направления их по назначению, особых финансовых планов, особых финансовых аппаратов.

4. Главным, ведущим и центральным звеном советской системы финансов является государственно-бюджетная система. Нужно подчеркнуть: не государственный бюджет, а государственно-бюджетная система, потому что государственный бюджет — план. Правда, иногда рассматривают бюджет и как план и как фонд. Но это не совместимо. Государственный бюджет — план, планово-организационный элемент главного звена советской системы финансов, и от этого важнейшего своего составного элемента вся система в целом — все звено позаимствовало свое название: название части распространено было на целое.

5. При анализе основ организационной структуры советской бюджетной системы следует различать:

1) основные отношения (направления);

2) основные составные элементы и

3) основные начала организационного построения.

6. Советская бюджетная система организационно строится в двух основных отношениях: территориальном и целевом.

^{*) От редакции: Настоящая работа представляет собою тезисы доклада прочитанного в Институте Права Академии Наук СССР в 1911 г. В этих тезисах в ежидеальной форме изложено содержание большого труда покойного профессора Г. И. Тиктнина на тему: «Основы организационной структуры советской государственно-бюджетной системы», подготовленного к печати в 1944 году. Работа публикуется в порядке обсуждения.}

7. По своим основным составным элементам организационная структура советской бюджетной системы расчленяется следующим образом:

- I. хозяйственная организация бюджетно-финансовых ресурсов;
- II. правовая организация бюджетно-финансового строя;
- III. организация бюджета (бюджетного плана);
- V. организация бюджетно-финансовой работы:
 1. законодательно-регулирующей и нормирующей;
 2. планово-установительной;
 3. планово-управленческой:
 - а) руководящей,
 - б) оперативной;
 - аа) распорядительной.
 - бб) исполнительной (кассовой);
 - в) контрольной.

8. Двумя основными началами, на сочетании которых в единое целое организационно построена советская бюджетная система в том и другом основном отношении и во всех своих основных элементах являются:

- 1) начало централизации и
- 2) начало децентрализации.

II

Основы территориальной организационной структуры советской бюджетной системы

9. Главным господствующим принципом, которому подчинена организационная структура советской бюджетной системы, является принцип демократического централизма — в нем уже заключены и установлены национальная политика большевистской партии и принцип советского федерализма, и требования режима экономии.

10. Из этой подчиненности вытекает необходимость особого, специфического проведения в этой структуре присущего принципу демократического централизма единства централизации и децентрализации и прежде всего сочетания в единое целое двух основных начал: начала территориальной централизации и начала территориальной децентрализации, при главенствующей и ведущей роли первого начала.

11. В отличие от начала территориальной централизации, не допускающего никакой количественной дифференциации, начало территориальной децентрализации может быть проведено в меньшей или большей степени и одновременно в нескольких степенях или масштабах.

12. Федеративный строй и общая организация власти Советов на местах составляют двоякую политическую основу начала территориальной децентрализации бюджетной системы и обуславливают необходимость его многостепенного проведения. Частично на первой основе и полностью на второй территориальная децентрализация бюджетной системы должна быть проведена многостепенно.

13. Многостепенность территориальной децентрализации бюджетной системы находится в полном соответствии с политическим членением и административно-территориальным делением СССР и имеет известные особенности по отдельным Союзным республикам. Таким образом, в организационной структуре бюджетной системы необходимо сочетание двух основных начал при главной и ведущей роли первого и многостепенном проведении второго.

14. Последовательное проведение принципа социалистического демократизма требует возможно большего усиления низовых степеней территориально-децентрализованной структуры бюджетной системы.

15. Сочетание начала территориальной централизации с началом территориальной децентрализации при главенствующей и ведущей роли первого и малостепенном проведении второго должно получать многообразное выражение во всех основных составных элементах организационной структуры бюджетной системы и прежде всего в хозяйственной организации бюджетно-финансовых ресурсов.

16. В хозяйственной организации бюджетно-финансовых ресурсов это сочетание находит свое выражение прежде всего в том, что, наряду с значительно преобладающим по своему объему территориально-централизованным фондом, охватывающим совокупность финансовых ресурсов союзного (общесоюзного) хозяйственного значения, образуются территориально-децентрализованные фонды, охватывающие совокупности финансовых ресурсов республиканского и местного хозяйственного значения всех степеней.

Без территориальной децентрализации фондов начало территориальной децентрализации своей эффективной функции выполнять не может. Но его одного мало. Из проведения рассматриваемого сочетания в области хозяйственной организации неизбежно вытекает необходимость его проведения в правовой организации и в области организации бюджета.

17. Территориально-дифференцированным фондам, т. е. совокупностям финансовых ресурсов различного территориального хозяйственного значения, соответствующим, таким образом, территориально-дифференцированным совокупностям финансовых ресурсов, закрепленным за юридическими лицами (субъектами прав) с территориально различным объемом имущественных прав: Союзом ССР, Союзными республикам, АССР и местными Советами депутатов трудящихся всех степеней.

18. Таким образом, тем и другим территориально-дифференцированным совокупностям финансовых ресурсов соответствуют территориально-дифференцированные бюджеты — бюджетные планы различного территориального масштаба: территориально-централизованный, союзный (общесоюзный) бюджет и территориально-децентрализованные бюджеты — республиканские и местные — всех степеней.

19. Таким образом, бюджетно-финансовые ресурсы в территориально-организационном отношении характеризуются определенной хозяйственной, правовой и бюджетной (бюджетно-плановой) принадлежностью, между которыми имеется известное соответствие, но не полное.

20. Наибольшее соответствие имеется между бюджетной и правовой принадлежностью финансовых ресурсов. Однако, даже полное соответствие между бюджетной и правовой принадлежностью бюджетно-финансовых ресурсов не должно было бы давать основания к их отождествлению, в частности, к терминологической подмене правовой принадлежности ресурсов бюджетной. В такой подмене заключается наделение правами «бюджета», правовое олицетворение «бюджета». Между тем бюджет — это план, план — закон, и, следовательно, он не может быть одновременно субъектом прав. Наиболее правильно рассматривать как субъектов прав на бюджетно-финансовые ресурсы Советы депутатов трудящихся: Верховные Советы и местные Советы всех степеней.

21. Еще менее допустимо не проводить различия между хозяйственной принадлежностью ресурсов, с одной стороны, и их принадлежностью бюджетной и правовой, с другой стороны.

22. Несоответствие между хозяйственной принадлежностью финансовых ресурсов, с одной стороны, и их принадлежностью бюджетной и правовой, с другой стороны, заложено в дотационной (в широком смысле) системе «регулирования» территориально-децентрализованных бюджетов.

23. Бюджетное «регулирование» необходимо понимать в тесном смысле, как вспомогательное усиление ресурсов, как вспомогательное финансовое сбалансирование определенного территориально-дифференцированного бюджета, в связи с чем изменение реального объема (расходной части) такого бюджета не подходит под понятие «регулирования». Бюджетное регулирование возможно в двойном направлении: нисходящем и восходящем.

24. Бюджетное регулирование в восходящем направлении служит по преимуществу лишь известным коррективом к регулированию в нисходящем направлении.

25. Бюджетное регулирование территориально-децентрализованных бюджетов в нисходящем направлении представляет собою необходимое для проведения национальной политики большевистской партии и осуществления принципов социалистического демократизма и советского федерализма средство преодоления относительно ограниченных возможностей финансового использования источников, локализованных в пределах отдельных частей территории Советского Союза, для сбалансирования данных бюджетов.

26. Дотационная (в широком смысле) система бюджетного регулирования представляет собою одну из систем регулирования территориально-децентрализованных бюджетов в нисходящем направлении. При применении дотационной системы бюджетного регулирования часть ресурсов определенного территориального хозяйственного значения, не изменяя своего хозяйственного значения, своей хозяйственной принадлежности, изменяет свою правовую и бюджетную принадлежность, передвигаясь из состава ресурсов вышестоящего Совета депутатов трудящихся и бюджета в состав ресурсов нижестоящего Совета депутатов трудящихся и бюджета.

27. При передвижениях бюджетных ресурсов в обратном, восходящем, направлении, вызываемых изъятием части ресурсов нижестоящего Совета депутатов трудящихся и бюджета для сбалансирования вышестоящего бюджета, происходит не только изменение бюджетной и правовой принадлежности, но и соответствующее изменение хозяйственной принадлежности, хозяйственного значения ресурсов.

28. При межбюджетных передвижениях финансовых ресурсов в том и другом направлении, нисходящем и восходящем, средства, переходящие из состава ресурсов одного бюджета в состав ресурсов другого бюджета, должны учитываться тем и другим бюджетом, — первым, как прямые доходы и непрямые расходы, и вторым, как непрямые доходы и прямые расходы. Но такие ресурсы составляют реальную принадлежность лишь одного бюджета, именно того, которым они учитываются как прямые расходы, тогда как в другом бюджете они составляют лишь переходящую, «транзитную» статью. Таким образом, реальный объем каждого территориально-дифференцированного бюджета определяется суммой его прямых расходных статей, включая резервы.

29. Дотационная система является универсально применимым средством регулирования территориально-децентрализованных бюджетов в нисходящем направлении. Однако, при собственном ей несоответствии между хозяйственной принадлежностью ресурсов и их реальной бюджетной и правовой принадлежностью, она находится в непримир-

мом противоречии с последовательным проведением принципа демократического централизма, поскольку этот принцип означает создание условий, максимальную благоприятствующих активизации органов советской власти и территориально-ограниченной компетенцией и ведению отдельных частей территории страны.

30. Сочетание начал территориальной централизации с началом территориальной децентрализации, при главенствующей и ведущей роли первого и многоэтапном проведении второго, в хозяйственной организации бюджетных ресурсов получает свое выражение не только в том, что, наряду с организационными источниками образования территориально-централизованного фонда, источниками сожженного хозяйственного значения, существуют организационные источники образования территориально-децентрализованных фондов всех степеней, источник республиканского и местного хозяйственного значения различного значения. Наряду с этой системой, системой раздельных организационных источников образования фондов различного территориального значения, к распределению ресурсов между этими фондами применяется и другая система: система общих организационных источников образования фондов различного территориального значения (именно фондов, а не бюджетов).

31. Система общих организационных источников образования фондов различного территориального значения может применяться с полным или с неполным охватом этих фондов, и притом либо на централизационной, либо на децентрализационной основе и на той и другой основе либо в форме отчислений, либо в форме надбавок. Она, в особенности при ее проведении в форме отчислений, обладает свойством упрочать бюджетно-финансовый строй и способствовать улучшению и ускорению функционирования бюджетной системы. Она далее обладает свойством активизировать сотрудничество органов различного территориального масштаба в бюджетной работе одного и того же территориального значения. Она является гибким, удобным средством бюджетного регулирования, т. е. вспомогательного сбалансирования территориально-дифференцированных бюджетов в обоих направлениях, причем при применении на централизационной основе в форме отчислений она является, хотя и не вообще применимым, но гибким средством регулирования территориально-децентрализованных бюджетов в нисходящем направлении — вспомогательного сбалансирования этих бюджетов путем дифференциации объема ресурсов соответствующего децентрализованного фонда. Таким образом, устраняется присущее дотационной системе несоответствие между хозяйственным значением, хозяйственной принадлежностью ресурсов и их принадлежностью правовой и бюджетной.

32. Вот почему из двух основных систем образования фондов различного территориального значения господствующей у нас является система общих организационных источников, проводимая на централизационной основе с неполным по большей части охватом этих фондов и исключительно в форме отчислений. Такая территориально-организационная структура источников бюджетно-финансовых ресурсов в наибольшей мере соответствует принципу демократического централизма как сама по себе, так и в качестве гибкого средства бюджетного регулирования в обоих направлениях и в частности средства бездотационного регулирования территориально-децентрализованных бюджетов в нисходящем направлении, — средства не универсально применимого, но сводящего к минимуму применение дотационной системы этого регулирования.

33. Она применима ко всем видам организационных источников, но нераздельное господство ее могло бы ослабить ее активизирующее действие, расплыть внимание и ослабить в частности участие нижестоящих органов власти в работе более широкого территориального значения.

Вот почему применяется и система отдельных источников, причем эта последняя применяется к таким источникам, как изъятия из прибылей социалистических хозяйственных организаций и как непосредственное обращение в бюджетные ресурсы доходов от социалистической системы хозяйства и социалистической собственности, т. е. к таким источникам, при которых эта система не ведет к усложнению бюджетно-финансового строя и удорожанию функционирования бюджетной системы. По той же по существу причине система общих источников применяется по преимуществу с неполным охватом фондов.

34. Распределением ресурсов между фондами различного территориального значения определяется и территориальное хозяйственное значение организационных источников образования данных ресурсов. Таким образом, общие организационные источники образования фондов различного территориального значения имеют смешанное территориальное хозяйственное значение.

35. Территориальное хозяйственное значение одних источников бюджетных ресурсов определяется законами длительного действия и носит стабильный характер, тогда как территориальное хозяйственное значение других определяется законодательными или другими актами Советской власти периодического, срочного (годового) действия и не является стабильным. Этой формулировкой уточняется различие между «собственными», «закрепленными» и «не закрепленными», «регулирующими» доходами территориально-децентрализованных бюджетов.

36. Существование источников бюджетных ресурсов, лишенных стабильного территориального хозяйственного значения, служащих для периодического, сбалансирования территориально-дифференцированных бюджетов, является необходимым средством обеспечения более важной стабильности — стабильности территориального бюджетного значения финансируемых организаций.

37. От территориального хозяйственного значения источников бюджетно-финансовых ресурсов нужно отличать их правовую территориальную принадлежность, причем между тем и другим нет полного соответствия: между источниками местного хозяйственного значения имеются источники по своей правовой принадлежности не только местные, но и государственные.

38. Равным образом нет полного соответствия между правовой принадлежностью источника и стабильностью его территориального хозяйственного значения: между источниками, имеющими стабильное местное хозяйственное значение, есть источники, по своей правовой принадлежности не только местные, но и государственные. Ресурсы, образуемые от таких источников, не получают отражения в государственном бюджете, тогда как ресурсы, образуемые от государственных по правовой принадлежности источников нестабильного местного хозяйственного значения, составляя реальные средства местных бюджетов, проводятся «транзитом» через государственный, именно союзно-республиканский бюджет. Возможно было бы и целесообразно устранить несоответствие между хозяйственной и правовой территориальной принадлежностью источников бюджетных ресурсов в отношении источников стабильного местного хозяйственного значения. Но препятствием к этому служит характер этих источников.

39. Таким образом, в бюджетах всех территориальных масштабов, кроме низовых, могут быть и встречаются двоякого рода «транзитные» статьи:

1) дотационные, отражающие хозяйственное территориальное значение данных ресурсов и их источников и

2) не дотационные, отражающие только правовую принадлежность данного источника.

В частности вся сумма «отчислений» от ресурсов союзно-республиканских бюджетов в местные бюджеты представляет собою средства нестабильного местного хозяйственного значения, проходящие «транзитом» через союзно-республиканские бюджеты для отражения государственной правовой принадлежности их источников. В низовых бюджетах возможны лишь транзитные статьи второго рода.

40. Сочетание начала территориальной централизации с началом территориальной децентрализации при главенствующей и ведущей роли первого и многостепенном проведении второго в организации бюджета получает свое выражение в соответствующем распределении всех конкретных назначений бюджетных ресурсов (расходов) между бюджетами различного территориального масштаба и в сосуществовании финансируемых организаций различного территориального бюджетного значения, различной территориальной бюджетной принадлежности.

41. При этом запрещено, как правило, «двойное», «множественное» финансирование, т. е., как правило, не допускаются организации смешанного территориального бюджетного значения. Однако, из этого правила есть ряд исключений, допускаемых в важных политических целях — например: зарплата учителям сельских школ, которые нужно отличать от встречающихся на практике нарушений данного правила.

42. Территориальное бюджетное значение финансируемых организаций, как правило, определяется не только их территориальной организационной подведомственностью, но, вместе с этой последней, и политическим и экономическим их значением.

43. Изменением этого последнего значения финансируемой организации оправдывается и изменение территориального бюджетного ее значения. Однако, из необходимости изменений территориального бюджетного значения финансируемых организаций не вытекает допустимость нестабильности этого значения.

44. Сочетание начала территориальной централизации с началом территориальной децентрализации при главенствующей и ведущей роли первого и многостепенном проведении второго находит свое выражение также в сводных (составных) бюджетах, складывающихся из ряда территориально-дифференцированных (простых) бюджетов — бюджетов различного территориального масштаба. В литературе не встречается это весьма важное различие между территориально-дифференцированными и сводными бюджетами.

45. Сводные бюджеты, составляемые во всех территориальных масштабах (кроме низового), нужно отличать от статистических бюджетных сводов (подведомственных и территориальных).

46. Сводные бюджеты служат одним из орудий проведения принципа демократического централизма в организации планово-установительной бюджетно-финансовой работы, именно присущего этому принципу централизации планового руководства. В них гармоническое единство советской бюджетной системы получает свое внешнее формальное выражение. Поэтому они являются одним из наиболее бросающихся в

глаза показателей принципиального отличия советской бюджетной организационной структуры от капиталистической.

47. Венцом развития сводного бюджетного планирования явился всеобъемлющий сводный бюджет (единый) государственный бюджет СССР (с 1938 г.). В сводных государственных бюджетах Союзных республик с 1938 г. объединяются все территориально-децентрализованные дифференцированные бюджеты. Тем большее основание к подведению всех этих бюджетов под понятие децентрализованных — к применению этого термина, до сих пор не встречавшегося.

48. Сочетание начала территориальной централизации с началом территориальной децентрализации при главенствующей и ведущей роли первого начала и многостепенном проведении второго находит свое выражение не только в организации бюджетно-финансовых ресурсов, хозяйственной и правовой, и в организации бюджета, но и в организации бюджетно-финансового строя.

49. В организации бюджетно-финансового строя данное сочетание выражается в том, что как общее правило формы, составляющие бюджетно-финансовый строй СССР, не дифференцированы по территориальному признаку, по пунктам их локализации, но что, как исключение из общего правила, встречаются известные республиканские и местные (различных степеней) особенности этих форм.

50. Эти особенности вытекают по преимуществу из осуществления Верховными Советами Союзных республик и АССР и местными Советами депутатов трудящихся своих бюджетных прав, именно прав соучастия в законодательной регулирующей и нормирующей бюджетной работе. Пример: права местных Советов регулировать местные налоги. Однако, эти особенности не нарушают в основном единства строя. Единство, в основном, централизация в территориальном отношении бюджетно-финансового строя имеет большое значение для обеспечения условий равномерного хозяйственного развития страны, для обеспечения народно-хозяйственной целостности страны — значение, аналогичное значению единства денежной системы, единства мер и весов. Оно обеспечивается Конституцией, сосредоточением основных финансово-законодательных прав в ведении Союза — финансово-законодательной централизацией.

51. Наконец, сочетание начала территориальной централизации с началом территориальной децентрализации при главенствующей и ведущей роли первого начала и многостепенном проведении второго находит свое многообразное выражение в организации бюджетно-финансовой работы. Только проведением этого сочетания в организации бюджетно-финансовой работы обеспечивается полный эффект децентрализации — ее стимулирующая функция.

52. В организации бюджетно-финансовой работы данное сочетание находит свое выражение прежде всего в существовании, наряду с территориально-централизованными органами, органами союзного (всесоюзного, общесоюзного) масштаба, ведающими бюджетно-финансовой работой союзного значения, территориально-децентрализованных органов: органов республиканского и местного всех степеней масштаба, ведающих бюджетно-финансовой работой соответствующего их масштаба территориального значения.

53. Но этим не ограничивается сочетание начала территориальной централизации с началом территориальной децентрализации при главенствующей и ведущей роли первого и многостепенном проведении второго в организации бюджетно-финансовой работы. Из принципа демократического централизма вытекает необходимость такого сочета-

ния указанных двух начал в организации бюджетно-финансовой работы, которое представляет собою сотрудничество органов различного территориального масштаба — союзных, республиканских и местных всех степеней — в бюджетно-финансовой работе одного и того же территориального значения (сотрудничество по вертикали).

54. Бюджетные права и функции всех органов Советской власти сверху донизу (по вертикали) это права и функции сотрудничества в единой, нераздельной бюджетно-финансовой работе многообразного территориального значения, — права и функции соучастия во всех видах этой работы.

55. Сотрудничество органов различного территориального масштаба в бюджетно-финансовой работе одного и того же территориального значения проводится в двояком направлении: нисходящем и восходящем.

56. Сотрудничество органов различного территориального масштаба в бюджетно-финансовой работе одного и того же территориального значения в нисходящем направлении заключается в соучастии органов относительно более широкого территориального масштаба — вышестоящих Советов депутатов трудящихся и вышестоящих органов государственного управления — в бюджетно-финансовой работе относительно менее широкого территориального значения. Это сотрудничество обеспечивается дифференциацией объема бюджетных прав и функций Советов депутатов трудящихся и органов государственного управления различного территориального масштаба.

57. Сотрудничество органов различного территориального масштаба в бюджетно-финансовой работе одного и того же территориального значения в восходящем направлении заключается в соучастии органов относительно менее широкого территориального масштаба — нижестоящих Советов депутатов трудящихся и в особенности нижестоящих органов государственного управления — в бюджетно-финансовой работе относительно более широкого территориального значения. Это сотрудничество обеспечивается проведением начала двойного подчинения и двойной ответственности всех территориально-децентрализованных органов государственного управления.

58. Сотрудничество органов различного территориального масштаба в бюджетно-финансовой работе союзного, республиканского и местного значения всех степеней в нисходящем и восходящем направлении дифференцировано по основным видам, по основным составным элементам этой работы.

59. Несмотря на достигнутое укрепление социалистической законности в области осуществления органами различного территориального масштаба своих бюджетных прав и функций, необходима дальнейшая активная борьба с нарушениями этих прав и функций, в частности с нарушениями бюджетных прав и функций низовых Советов депутатов трудящихся и с местным «налоговторчеством».

III

Основы целевой организационной структуры советской бюджетной системы

60. Принцип демократического централизма означает не только централизацию планового руководства в масштабе всей страны, в пределах всей территории Советского Союза, но и в масштабе всех без исключения отраслей строительства социализма различных по целевому назна-

ственно задач и функций социалистического государства в масштабе всех отраслей, и в то же время сочетает цели и задачи управления с местной децентрализованной организацией, самостоятельностью местной периферии, с самостоятельностью отдельных частей территории Союза, но и с местной децентрализованной, самостоятельностью различных по своему отраслевому целевому профилю периферийных организаций, учреждений и их коллективов сотрудников.

61. Поэтому в применении к организационной структуре бюджетной системы принцип демократического централизма получает также свое выражение в единстве, и сочетании в единое целое (во всех ее основных составных элементах), начала целевой централизации с началом целевой децентрализации при главенствующей и ведущей роли первого.

62. Начало целевой централизации получает свое выражение прежде всего в хозяйственной организации бюджетных ресурсов, именно в образовании фондов общего целевого назначения — фондов различного территориального хозяйственного назначения, но общецелевого хозяйственного назначения, фондов, состоящих из совокупности ресурсов общего происхождения и общего назначения.

63. Начало целевой децентрализации проводится в организационной структуре советской бюджетной системы, и ее основных составных элементах, в различных формах и с различной полнотой. По различным признакам целевая децентрализация может быть:

- 1) либо учрежденческой, либо не учрежденческой,
- 2) либо чисто целевой, либо чисто предметной, либо смешанной,
- 3) полная или частичная в отношении источника:
- 4) полная или частичная в отношении организации.

64. В зависимости от наличия элементов начала целевой децентрализации и от полноты проведения этого начала государственные организации имеют различную целевую финансово-организационную структуру.

65. Обычное деление государственных организаций на 1) организации, «состоящие на бюджете», и 2) организации, «переведенные на хозрасчет», не исчерпывает всех различий в целевой финансово-организационной структуре этих организаций.

66. Государственные организации по различию их целевой финансово-организационной структуры следует свести к следующим видам:

1. организации централизованные, состоящие на общем бюджете

- а) полностью централизованные, т. е. располагающие только общегосударственными ресурсами;

- б) в основном централизованные, т. е. располагающие общегосударственными ресурсами и дополнительными (непомогательными) ресурсами от источников специального целевого назначения («небюджетными средствами»);

2. организации полностью или в основном децентрализованные, т. е. располагающие только ресурсами от источников специального целевого назначения или, кроме того, кроме того, дополнительные (непомогательными) общегосударственными ресурсами.

- а) состоящие на хозрасчете;
- б) состоящие на особой смете (детдома и исл., учебные заведения некоторых ведомств);

3. организации смешанной структуры, т. е. в одних своих функциях централизованные, состоящие на (общем) бюджете, и в других своих функциях децентрализованные, состоящие на хозрасчете или на особой смете (некоторые организации комхозов, связи с хозрасчетными предприятиями).