

Отв. редактор проф. *К. И. ПЛОТНИКОВ*

Л-155253. Сдано в произв. 20/VI—49 г. Подписано к печати 5/VIII—49 г.
Тираж 10.000. Ф. 6. 60×92¹/₁₆. Печ. л. 29,25. Уч. изд. л.* 27,9.
Кол. зн. в 1 п. л. 38.154. Цена 11 р. 80 к. Заказ № 1312

Типография им. Котлякова Госфиниздата СССР.
Ленинград, Садовая, 21.

Проф. Н. Н. РОВИНСКИЙ
Доктор экономических наук

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ БЮДЖЕТ СССР

Допущено
Министерством высшего образования СССР
в качестве учебника
для финансово-экономических институтов

ГОСФИНИЗДАТ. 1949

ВВЕДЕНИЕ

Курс «Государственный бюджет СССР» в учебном плане финансово-экономических институтов относится к числу специальных, прикладных дисциплин, изучаемых на финансовых факультетах. Задача курса заключается в том, чтобы конкретно ознакомить студентов с организацией бюджетной системы и государственных налогов и доходов СССР, а также с методами планирования государственных доходов и расходов исчисления и взимания доходов и налогов, составления и исполнения государственного бюджета СССР.

Содержание курса строится с учетом того, что он читается после курса «Финансы СССР», излагающего сущность финансов СССР и теоретические основы советской финансовой системы, после курсов отраслевых экономик, излагающих экономику, организацию и планирование основных отраслей народного хозяйства, а также после курса анализа хозяйственной деятельности предприятий.

Курс сопровождается практическими занятиями, на которых решаются задачи и упражнения по финансовому планированию, исчислению государственных налогов и доходов, по составлению, исполнению и анализу бюджетов, по проверке и анализу налоговых отчетов предприятий, отчетов по исполнению смет, балансов доходов и расходов и бюджетов.

Вместе с тем по курсу организуется производственная практика в финансовых органах, в продолжение которой студенты непосредственно включаются в производственную жизнь

ВВЕДЕНИЕ

этих органов, выполняя оперативную финансовую работу по планированию, начислению и взиманию государственных доходов и налогов, составлению и исполнению бюджетов, анализу отчетов по исполнению смет, балансов доходов и расходов и бюджетов, по производству ревизий и обследований. В процессе производственной практики студенты углубляют и закрепляют полученные теоретические знания и практически осваивают методы финансовой работы.

Раздел курса — «Доходы государственного бюджета СССР и их планирование» в методических целях целесообразно читать параллельно с другими разделами курса. Поэтому для удобства использования учебного пособия по курсу он составлен раздельно в двух частях: первая часть охватывает разделы курса, относящиеся к общим его основам, расходам государственного бюджета СССР и их планированию, составлению и исполнению государственного бюджета СССР; во вторую часть войдут разделы о доходах государственного бюджета СССР и их планировании и раздел о финансовом контроле.

В составлении первой части под руководством и редакцией автора принимали участие кандидат экономических наук Шмаков К. К. (глава IV, кроме § 1, главы V—VIII и § 2 главы X) и кандидат экономических наук Винокур Р. Д. (глава IX и §§ 1 и 3 главы X).

РАЗДЕЛ ПЕРВЫЙ

БЮДЖЕТНОЕ УСТРОЙСТВО СССР

Глава I

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ БЮДЖЕТ СССР

И ЕГО СТРУКТУРА

§ 1. Сущность и значение государственного бюджета СССР

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

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

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

Основные элементы доходной и расходной частей государственного бюджета СССР базируются на показателях государственного народнохозяйственного плана, который определяет и направляет всю хозяйственную жизнь СССР. Вместе с тем, как финансовый план, государственный бюджет сам имеет строго директивное значение, ибо, как указывает

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

Поскольку экономическую основу СССР составляет социалистическая собственность на орудия и средства производства, государственный бюджет СССР в своей доходной части опирается главным образом на поступления от социалистического хозяйства. Решающий источник доходов советского бюджета и их роста — все увеличивающееся производство социалистических предприятий, подъем производительности труда, снижение себестоимости продукции и повышение рентабельности предприятий. В государственном бюджете СССР на 1949 г. удельный вес доходов, поступающих от социалистического хозяйства, достигает почти 90% общего объема бюджета.

Доходная часть государственного бюджета СССР формируется также за счет привлечения средств населения в виде обязательных платежей (налоги) и добровольных поступлений (подписка на государственные займы). В государственном бюджете СССР на 1949 г. платежи населения составляют 13,3% общей суммы доходов, причем из них 5,1% поступает в виде сбережений трудящихся, добровольно помещаемых в государственные займы.

Налоги же с населения занимают в бюджете только 8,2%, при этом советские налоги по существу не только полностью, но и сторицей возвращаются населению. На одни социально-культурные мероприятия по государственному бюджету СССР на 1949 г. ассигновано 119,2 млрд. руб., т. е. в три раза больше, чем предусмотрено к поступлению налогов с населения.

Государственный бюджет СССР — основной источник финансирования всех отраслей социалистического строительства. На решающее значение бюджета в образовании государственного фонда денежных ресурсов для социалистического строительства указал товарищ В. М. Молотов на I сессии Верховного Совета СССР 15 января 1938 г.: «Если бы у нас не было такого быстрого роста государственного, республиканского и местного бюджетов, если бы не было такого быстрого роста кредитных оборотов Государственного банка...

¹ И. Сталин, Политический отчет ЦК XV съезду ВКП(б), Партиздат ЦК ВКП(б), 1936 г., стр. 40.

у нас не могло бы расти такими быстрыми темпами наше хозяйство, наше культурное строительство и не могла бы так быстро укрепляться оборона страны, как это мы имеем за все эти последние годы».

В связи с мобилизацией ресурсов и финансированием государственный бюджет СССР охватывает все отрасли народного хозяйства и культурного строительства. В результате победы советского общественного строя и социалистической экономики советский государственный бюджет является бюджетом всего народного хозяйства СССР. В программе ВКП(б) указывается: «В эпоху начавшегося обобществления экспропрированных у капиталистов средств производства государственная власть перестает быть паразитическим аппаратом, стоящим над производственным процессом; она начинает превращаться в организацию, непосредственно выполняющую функции управления экономикой страны, и постольку же государственный бюджет становится бюджетом всего народного хозяйства в целом».

Народнохозяйственный характер государственного бюджета СССР ярко виден из направления его ресурсов: из общей суммы расходной части бюджета 1949 г. в 415,4 млрд. руб. 271,4 млрд. руб., или $\frac{2}{3}$, направляются на финансирование народного хозяйства и на социально-культурные мероприятия.

Поскольку вся власть в СССР принадлежит трудящимся, средства, сосредоточиваемые в государственном бюджете СССР, целиком используются в их интересах. Эти средства, возвращаясь в народное хозяйство, создают новые основные фонды, увеличивают общественное богатство и экономическую мощь Советского Союза, обеспечивают широкое развитие производительных сил страны, рост народного дохода, подъем материального и культурного уровня трудящихся. Социалистический бюджет СССР — бюджет народного благосостояния, процветания страны, уничтожившей всякую эксплуатацию человека человеком.

Бескризисное социалистическое народное хозяйство, являющееся базой государственного бюджета СССР, его плановая основа и производительный характер государственных расходов — все это делает советский бюджет исключительно устойчивым и бездефицитным. Государственный бюджет СССР составляется не только с полным покрытием всех расходов, предусмотренными доходами, но и с крупным превышением доходов над расходами, которое в 1949 г. составляет 30,7 млрд. руб.

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

Поэтому взаимоотношения государственного бюджета СССР с отраслями хозяйства построены таким образом, что предприятиям оставляется часть их прибыли — в основном для нужд расширенного социалистического воспроизводства (капитальных вложений, увеличения оборотных средств); только излишек прибыли сверх плановых вложений (отчисления от прибыли) передается в бюджет. Наоборот, в случае недостатка прибыли для покрытия плановых вложений предприятие получает недостающую сумму из бюджета. Так, государственный бюджет на 1949 г. предусматривает, что из прибыли отраслей хозяйства в размере 69,6 млрд. руб. в бюджет отчисляются 32,2 млрд. руб.¹, а 37,4 млрд. руб. используются в соответствующих отраслях хозяйства для покрытия плановых вложений.

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

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

Через бюджет организуются, далее, такие взаимоотношения с отраслями хозяйства (налог с оборота, отчисления от при-

¹ Не считая перерасчетов по отчислениям от прибылей за 1948 г.

бyleй, финансирование), которые стимулируют укрепление хозрасчета и активно содействуют выполнению и перевыполнению количественных и качественных заданий, увеличению рентабельности и усилению режима экономии.

Государственный бюджет СССР является ведущим и координирующим планом по отношению ко всем финансовым планам. При его активном влиянии формируются эти планы, определяются финансовые обязательства отраслей хозяйства перед государством и размер их финансирования из государственных средств. Бюджет цементирует отраслевые финансовые планы в единую целостную систему и придает им твердость, устойчивость и директивный характер. Государственный бюджет СССР поэтому представляет собой основной стержень всего финансового хозяйства страны; в нем в соответствии с финансовой политикой партии и правительства устанавливается на каждый хозяйственный год финансовый режим для всех отраслей социалистического хозяйства.

Ввиду огромного народнохозяйственного и политического значения государственного бюджета СССР он ежегодно утверждается Верховным Советом СССР. Присвоение бюджету силы закона имеет большое значение для усиления его действенности, для укрепления влияния бюджета на финансовые планы всех отраслей хозяйства и для установления строжайшей бюджетной дисциплины. Эта дисциплина обеспечивает полное и своевременное поступление всех утвержденных по бюджету доходов и наиболее целесообразное и экономное использование их в точном соответствии с бюджетным планом.

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

Бюджетные ресурсы мобилизуются в основном (кроме государственных займов) в форме обязательных платежей. Неуплата причитающихся бюджету сумм влечет за собой государственную санкцию (бесспорное или судебное взыскание платежей, дисциплинарную либо судебную ответственность). За расходованием бюджетных средств (отпускаемых в отличие

от кредитных в порядке безвозвратного финансирования) устанавливается систематический контроль. Его задача—выяснить, законно ли, по прямому назначению и экономно ли расходуются денежные ресурсы. Контроль за выполнением всеми учреждениями, организациями и предприятиями их финансовых обязательств перед бюджетом и за правильным использованием государственных средств осуществляется специальными органами (Министерство государственного контроля, Контрольно-ревизионное управление Министерства финансов СССР, внутриведомственный контроль), а также финансовыми органами в процессе составления планов и финансирования. Средства из бюджета отпускаются не огульно под план, а на определенные мероприятия, по мере выполнения плана, причем финансируемое учреждение или предприятие обязано доказать, что имеются все условия для отпуска средств в соответствии с назначением, установленным бюджетом.

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

Отпуская средства учреждениям и предприятиям и проверяя выполнение их обязательств перед бюджетом, финансовые органы повседневно контролируют осуществление количественных и качественных заданий плана во всех отраслях хозяйства. При анализе и проверке финансовых планов, смет и отчетов об их исполнении, а также при ревизиях финансовые органы вскрывают недочеты в работе предприятий и организаций, влияющие на размеры их доходов и расходов, и активно воздействуют на выполнение планов производства и обращения, на снижение себестоимости продукции и издержек, мобилизацию внутренних ресурсов, на ликвидацию бесхозяйственности и проведение строгого режима экономии.

Таким образом, в процессе составления и исполнения бюджета он отнюдь не является простым итогом выполнения количественных и качественных заданий народнохозяйственного плана, а служит мощным орудием борьбы за выполнение хозяйственных программ и важным рычагом государственного управления социалистическим хозяйством.

Социалистический государственный бюджет СССР принципиально, коренным образом отличается от бюджетов капиталистических государств. Это прежде всего предопределяется

совершенно иными функциями, присущими капиталистическим государствам сравнительно с Советским социалистическим государством.

Капиталистические государства стоят на страже капиталистического способа производства, охраняют частную собственность на орудия и средства производства; их задача заключается в том, чтобы держать в узде эксплуатируемое большинство трудящихся и расширять свою территорию за счет других государств или защищать территорию своего государства от нападения со стороны других государств.

В соответствии с этим бюджеты капиталистических государств полностью подчинены классовым интересам господствующих эксплуататорских классов и имеют чисто паразитический характер. Бюджетные средства капиталистических государств расходуются почти целиком на содержание аппарата подавления эксплуатируемых масс, на безудержное вооружение и на подготовку новых захватнических войн.

Так, например, в бюджете США на 1949/50 г. из общей суммы расходов в 42 млрд. долл. прямые расходы на вооружение и вооруженные силы составляют 14,3 млрд. долл. Но сюда надо добавить 3,5 млрд. долл., предназначенных на развитие производства атомной энергии, транспорта и коммуникаций, т. е. на те же военные цели. Вместе с тем необходимо учесть 6,7 млрд. долл., отпускаемых на финансирование так называемых «международных дел» американского правительства, т. е. агрессивной внешней политики. Наконец, в бюджете США имеются миллиарды тайных военных расходов на создание стратегических запасов, на новые арсеналы, на опытные базы для новых видов вооружения, на содержание системы внутреннего и международного шпионажа и т. п.

В общем почти 75% всего бюджета США направлены на милитаристические цели, на вооружение и на расходы, прямо или косвенно связанные с агрессивной внешней политикой. На все же мероприятия по улучшению «благополучия» населения уделяется всего 2,4 млрд. долл., или 5,6% всех расходов, в том числе на просвещение крохотная доля—414 млн. долл., или менее одного процента. При этом надо еще учесть, что штаты и органы местного самоуправления в США отпускают на культурные мероприятия ничтожные средства, что в США миллионы детей не имеют возможности учиться из-за недостатка школ и учителей, что для большинства народа медицинская помощь недоступна из-за ее высокой стои-

мости, что миллионы людей вынуждены жить в трущобах, в подвалах и на чердаках.

Если основной базой государственного бюджета СССР являются доходы от социалистического хозяйства, то государственные бюджеты капиталистических государств почти целиком собирают средства налогами. В бюджетах США, Англии, Франции и других стран на налоги падает почти 90% всех доходов.

Необходимые средства для осуществления своих функций капиталистическое государство не может получить экономическим путем в процессе распределения народного дохода, ибо орудия, средства и продукт производства принадлежат не ему. Средства для своего существования и деятельности капиталистическое государство мобилизует внеэкономическим путем, принудительно, опираясь на свою власть через налоги. Налоги и составляют экономическую основу капиталистического государства: «в налогах заключается экономически выраженное существование государства» (Маркс).

Капиталистические налоги прямо или косвенно в конечном счете ложатся на плечи трудящихся. Поэтому доходная часть бюджетов капиталистических государств является беззастенчивым ограблением трудящихся, экспроприацией значительной части их доходов в пользу господствующих классов, т. е. дополнительной эксплуатацией трудящихся масс.

Поскольку расходы капиталистических государств являются совершенно непроизводительными, направлены на гонку вооружений, безудержную внешнюю экспансию, на подготовку агрессии и войны, на содержание огромного аппарата подавления трудящихся масс, они представляют собой прямой безвозвратный вычет из национального дохода. Огромный размер этих расходов приводит к хронической дефицитности капиталистических бюджетов (например, за последние 10 лет бюджеты США, Англии, Франции и Италии ни разу не были сведены без дефицита), к повышению налогов, вся тяжесть которых перелagается на трудящихся, к росту инфляции и цен, к снижению реального уровня заработной платы и к обнищанию трудящихся.

В послании конгрессу о бюджете на 1949/50 г. президент США Трумэн указывал, что бюджет является дефицитным и требует повышения налогов на 4 млрд. долл. Рост налогов в капиталистических странах обусловлен также огромным государственным долгом и расходами по текущим платежам и погашению государственных займов, связанных с затратами

на вооружение, на подготовку и ведение войн. Например, в США государственный долг достигает 252 млрд. долл., или в 6 раз превышает объем государственного бюджета.

Буржуазные теоретики пытаются доказать возможность планирования капиталистических финансов и определяют капиталистический бюджет как план государственных доходов и расходов. Но, разумеется, ни о каком планировании финансов в капиталистических государствах не может быть и речи. Стихия, господствующая во всем хозяйстве этих стран, в полной мере свойственна и сфере их государственного хозяйства.

Хотя в бюджетах капиталистических государств и производится подсчет ожидаемых доходов и предполагаемых расходов, но он ровно ничего общего не имеет с планированием. «Каждый знает,— указывал Маркс,— что бюджет есть не что иное, как смета вероятных доходов и расходов государства на текущий год, смета, основанная на финансовом опыте, т. е. на балансе истекшего года»¹. Капиталистический бюджет — это только попытка предвидения доходов и расходов на год, прогноз, лишенный всякого планово-директивного характера, ибо его реальность целиком зависит от стихийно складывающейся экономической конъюнктуры. Стихийность процессов в национальном хозяйстве и общий кризис капиталистической системы делают капиталистические бюджеты чрезвычайно неустойчивыми по самой своей природе.

Таким образом, между советским социалистическим и капиталистическим бюджетом нет ничего общего; между ними во всех отношениях лежит такая же пропасть, как вообще между социалистической и капиталистической системами хозяйства.

§ 2. Бюджетная система СССР

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

¹ К. Маркс и Ф. Энгельс, Соч., т. IX, изд. 1933 г. стр. 150.

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

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

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

Великая Октябрьская социалистическая революция, раскрепостив и сделав равноправными все национальности, населявшие Россию, обеспечив им государственную самостоятельность, поставила своей задачей помочь трудящимся народов невеликорусского происхождения догнать ушедшую вперед центральную Россию как в области хозяйственного строительства, так и в развитии культуры, национальной по форме и социалистической по содержанию.

Для этой цели, с одной стороны, необходимы соответствующие финансовые ресурсы, а с другой — приспособление финансовой системы к непосредственному обслуживанию нужд хозяйства и культуры отдельных национальностей. Эта задача разрешается путем организации самостоятельных республиканских бюджетов союзных и автономных республик. Они служат финансовой базой всех отраслей хозяйств, культуры и управления, в которых союзные и автономные республики самостоятельно осуществляют государственную власть в пре-

делах, установленных союзной и республиканскими конституциями. Самостоятельные бюджеты, утверждаемые высшими органами государственной власти союзных и автономных республик, — один из признаков суверенитета этих республик.

Советская бюджетная система активно способствовала ликвидации экономической и культурной отсталости национальных республик, областей и районов. Основная часть средств, необходимых для их хозяйственного развития, выделяется союзным бюджетом. Расходы же на социально-культурные и бытовые мероприятия покрываются главным образом республиканскими и местными бюджетами. Чтобы поднять до уровня передовых республик СССР экономически отсталые национальные республики, советское правительство и партия большевиков обеспечили более быстрый рост их бюджетов. Так, за годы двух сталинских пятилеток республиканские и местные бюджеты возросли в РСФСР почти в 8,2 раза (с 2,3 млрд. руб. до 18,8 млрд. руб.), а в Туркменской ССР — в 10,3 раза (с 37 млн. руб. до 382 млн. руб.), Узбекской ССР — в 11,9 раза (с 97 млн. руб. до 1145 млн. руб.) и Таджикской ССР — в 14,3 раза (с 26 млн. руб. до 373 млн. руб.). В результате бурного прогресса экономический и культурный облик национальных республик совершенно преобразился.

Товарищ Сталин в своем докладе о проекте Конституции Союза ССР на Чрезвычайном VIII Всесоюзном съезде Советов отметил, что одну из особенностей проекта новой Конституции составляет его последовательный и до конца выдержанный демократизм. Этот подлинно социалистический демократизм глубоко пронизывает все бюджетное устройство СССР. Он выражается прежде всего в том, что всем без исключения советам депутатов трудящихся (краевым, областным, автономных областей, районным, городским и сельским) предоставлено право устанавливать свой местный бюджет. Таким образом, все государственные органы советской страны, благодаря наличию самостоятельных бюджетов, имеют финансовую базу для своей обширной деятельности.

В 1921 г., после восстановления местных бюджетов, IX Всероссийский съезд Советов подчеркнул, что местные бюджеты являются «абсолютно необходимым дополнением к общегосударственному бюджету, дающим ресурсы местам для советского строительства и хозяйственной инициативы». Огромное значение местного бюджета выражается и в том, что «На деле составления бюджета, на проверке его исполнения рабочие и крестьяне наилучшим образом будут втягиваться в управле-