

И.Б. Данилов

ОРГАНИЗАЦИЯ ГОРОДСКИХ БЮДЖЕТОВ СИБИРИ В ПЕРИОД НЭПа В УСЛОВИЯХ ПОЛИТИЧЕСКОГО ПРОТИВОСТОЯНИЯ ГОРОДСКИХ СОВЕТОВ И КОММУНАЛЬНЫХ ОТДЕЛОВ

Рассматриваются проблемы формирования городских бюджетов Сибири в период НЭПа. Проанализированы особенности формирования местных финансов в городах Сибири и РСФСР в целом, выявлены основные причины несамостоятельности бюджетов. Автором сделан вывод о том, что ключевой проблемой являлась сама модель городского управления, основывавшаяся на дуализме управленческих структур. Городские советы и коммунальные отделы находились в условиях политического противостояния и борьбы за финансовые ресурсы, что обуславливало невозможность проведения единой бюджетной политики и, как следствие, создание полноценных городских бюджетов.

Ключевые слова: местные бюджеты; местные финансы; городские бюджеты; НЭП; горсоветы; коммунальные отделы.

Исследование политико-правовых процессов, связанных с установлением системы местных бюджетов Сибири в период НЭПа, традиционно основывается на анализе нормативно-правовых актов финансового содержания, издаваемых законодателем в рассматриваемый период, материалов правоприменительной деятельности финансовых органов, юридической доктрины, а также экономических показателей и динамики их изменения. Вместе с тем ряд иных факторов и явлений, оказывающих непосредственное влияние на эффективность государственной политики в области формирования местных бюджетов, оказывается неучтенным в целом либо сильно недооцененным. В данном контексте представляется особо значимым проведение комплексного анализа правотворческой и правоприменительной деятельности органов государственной власти Сибири и РСФСР в целом в непосредственной связи с отдельными политическими процессами, происходящими в государстве в рассматриваемый период.

Учреждение местных бюджетов в РСФСР в период НЭПа представляло собой особую политическую установку, реализуемую в связи с непосредственным проведением в жизнь принципов децентрализации и либерализации общественной и государственной жизни. Данная задача была особенно подчеркнута в ходе проведения IX Всероссийского съезда Советов в конце декабря 1921 г., по итогам которого была принята специальная резолюция «О финансах и бюджете». Констатировалось, что местные бюджеты являются эффективным способом восстановления экономики, поскольку «целиком основываются на налогах и увеличении доходности местных предприятий, не опираясь на эмиссию бумажных денег» [1. С. 211].

Система местных финансов, взятая за основу, базировалась на существовавшей до революции структуре земств. В бюджетном устройстве обособленно выделялись уровни губернских, уездных, волостных и городских финансов. При этом городские и волостные бюджеты являлись основными, поскольку были непосредственно связаны с хозяйством на местах, а губернские и уездные выполняли более регулирующую функцию. Продолжающаяся урбанистическая советская политика предопределяла особую значи-

мость города как административного центра и как средства контроля территорий [2. С. 36]. В этой связи формирование полноценных городских бюджетов приобретало особенно важное значение для развития экономики РСФСР в целом.

К середине 1920-х гг. согласно данным городской переписи в РСФСР насчитывалось 1 477 городов [3. С. 9]. Город наряду с волостью являлся основной формой территориальной организации населения, располагаясь в самом основании модели местного управления. Городские бюджеты были максимально приближены к жителям и непосредственно к хозяйственной базе. Как и волостные, они были определены как основные, в то время как губернские и уездные бюджеты должны были исполнять регулирующую функцию по отношению к ним. Такой подход был впервые сформулирован в период подготовки Временного положения о местных бюджетах 1923 г. и в последующем в той или иной мере прослеживался во всех нормативно-правовых актах периода НЭПа. Финансовые ресурсы, концентрировавшиеся в городах, имели наибольший удельный вес в общем бюджете территориальных образований. По статистическим данным в 1923/24 г. бюджеты городов составили 31% общей суммы местных бюджетов, 1924/25 г. – 44% и примерно на таком же уровне оставались в течение 1925/26 и 1926/27 гг. [4. С. 121]. Такое соотношение, разумеется, предопределяло особую значимость именно городских финансов для всей системы местных бюджетов, что ясно осознавалось на уровне центральной и местной государственной власти.

Законодательное регулирование городских бюджетов периода НЭПа имеет весьма противоречивый характер. С одной стороны, создание эффективной системы городских бюджетов являлось приоритетной целью государства, с другой – само законодательство о местных бюджетах рассматриваемого периода содержит ничтожно малое количество специальных норм по данному вопросу. Представляется, что законодатель намеренно не регламентировал аспекты, связанные с образованием, порядком формирования, деятельностью, организационной структурой городских бюджетов, осознавая невозможность их фактического создания в текущих экономических реалиях.

Важность этого вопроса признавалась всегда, однако его решение откладывалось до наступления более благоприятных финансовых условий.

Парадоксально, но законодательство о местных бюджетах периода НЭПа не содержит и не позволяет вывести легальное определение самого понятия «городской бюджет». В данных условиях среди ученых сложились два противоречивых подхода к пониманию его сущности. Первый подход основывался на интерпретации городского бюджета как финансовых ресурсов, собираемых в пределах города и расходующихся на нужды городского сообщества. Это наиболее общий подход, подразумевающий весьма широкую трактовку рассматриваемого понятия. Такое понимание, в частности, использует в своих работах один из многочисленных исследователей финансового права СССР того периода Е.Д. Черниковский [5. С. 1]. Вторым подход определяет городской бюджет как средства, которые концентрируются в коммунальных отделах губернских или уездных исполкомов (коммунотделах) и предназначаются для содержания коммунальных объектов. Эта позиция прослеживается в большинстве статей, авторами которых являлись сотрудники Главного управления коммунального хозяйства (ГУКХ), НКВД и прочие деятели коммунальной отрасли. По понятным причинам такой подход доминирует в научных работах, публиковавшихся в отраслевом журнале «Коммунальное дело» [6. С. 160].

Последнее понимание сущности городского бюджета в значительной степени соответствовало реальному состоянию дел. На практике бюджетный процесс в городах описывался следующим образом: «Во многих городах отделы коммунального хозяйства имеют свои собственные кассы, куда поступают все доходы по коммунальному хозяйству. Такое положение сложилось фактически и не оформлено законом» [7. С. 623]. Таким образом, можно отметить расхождение между законодательными предписаниями и практикой правоприменительной деятельности.

Предпосылки для возникновения подобных противоречий были сформированы самой спецификой городского управления. В городах параллельно существовали два учреждения: городские советы и коммунальные отделы. Горсоветы изначально образовывались как органы политической власти, реализующие основные цели и задачи Октябрьской революции, при этом мало занимаясь делами по непосредственному хозяйственному управлению городскими территориями. Коммунальные отделы же представляли собой структурные подразделения губернских или уездных исполкомов, выполняющие функцию практического управления городским хозяйством. Последние, безусловно, были значительно ближе к потребностям города и принимали основные решения по текущему управлению его делами. Городские финансы зачастую находились в исключительном распоряжении коммунального отдела, не допускающего вмешательства горсовета в их распределение.

Первая критика чрезмерной самостоятельности и закрытости городских финансов Сибири прозвучала 26 июля 1923 г. на заседании Сибревкома. Тезисы к докладу «Местный бюджет 1923/24 гг.», утвер-

жденные Протоколом № 25/957», содержали общий вывод о необходимости увеличения поступлений от неналоговых источников – имущества, арендных статей, промышленности, однако при этом отмечалось, что «все эти источники находятся в руках Коммунотделов и других хозяйственных органов, которые в текущем году в бюджете участвовали лишь номинально» [8]. Негативную оценку при этом получал сам факт того, что местные Коммунотделы самостоятельно пользуются и распоряжаются городским имуществом, произвольно распределяя полученную в результате прибыль. На основе этого провозглашалась цель, именуемая «ударной задачей» – придать участию городских финансов в общей системе местных бюджетов реальный характер.

Другой документ, утвержденный указанным Протоколом заседания Сибревкома № 25/957 от 26 июля 1923 г., «Доклад по организационным вопросам», также обращал внимание на необходимость нормализовать взаимоотношения коммунальных отделов с финансовыми органами. Коммунальные отделы самостоятельно распоряжались имуществом, минуя бюджет, что, по мнению автора, являлось абсолютно недопустимым. «Коммунальные отделы подчиняются общему бюджетному порядку и поэтому должны составлять планы и сметы лишь в пределах ведения и своевременно сдавать деньги в кассу НКФ» [9]. Как видно из цитируемых материалов, городские финансы изначально представляли собой весьма закрытую систему, которая, в нарушение предписаний сибирских органов бюджетного администрирования, аккумулировалась и расходовалась коммунотделами по своему усмотрению.

Представляется, что причины обозначенных проблем крылись в самой структуре городского управления рассматриваемого периода. Коммунотделы и горсоветы Сибири находились в состоянии некоторой политической конкуренции и организационного противостояния. Горсоветы являлись представительными учреждениями, действовавшими от имени и в интересах всего населения города. Являясь старейшими органами городской власти, обеспечивавшими решение первоочередных задач революции, горсоветы со временем утрачивали свой статус и лишались ряда полномочий. Коммунотделы же, напротив, являясь подразделениями губернских или уездных исполкомов, выполняющими ряд специализированных муниципальных функций, усиливали свое влияние, зачастую концентрируя в руках большую часть финансов города.

Несмотря на то что Декрет СНК от 8 апреля 1920 г. «О коммунальных отделах исполнительных комитетов» определял коммунотделы как органы управления городским хозяйством, он не предусматривал для коммунотделов каких-либо финансовых или бюджетных функций [10]. Напротив, эти полномочия были отнесены к ведению горсоветов, в составе которых в Сибири в обязательном порядке создавались финансово-бюджетные секции. Так, во второй половине 1920-х гг. обособленные финансовые отделы формируются во всех крупнейших горсоветах Сибири, в частности, в Томском, Омском, Краснояр-

ском, Иркутском, Барнаульском и др. В декабре 1925 г. самостоятельные бюджетные права получает Новониколаевский городской Совет. Вместе с тем контроль над финансовыми ресурсами города давал необходимые возможности для управления всеми сферами городской жизни, что, очевидно, являлось целью как коммунотделов, так и горсоветов. Данное обстоятельство предопределяло противодействие коммунотделов и их борьбу за концентрацию финансов в своем ведении, что не позволяло Горсоветам реально осуществлять функции по управлению единым городским бюджетом.

Практическое воплощение в жизнь принципа децентрализации государственного управления, являющегося одним из основных в период НЭПа, очевидно, требовало предоставления горсоветам, как единственным полноценным местным органам власти, наибольшего объема полномочий и закрепления вопросов контроля всех городских финансов в их исключительном ведении. Вместе с тем в рассматриваемый период происходят обратные процессы. В работах современных историков права отмечается почти полное отсутствие каких-либо прав и полномочий как характерная черта деятельности горсоветов послереволюционных лет. Организация работы Новониколаевского горсовета описывалась следующим образом: «Начиная свою деятельность, он не имел ни средств, ни собственных органов управления. Он ничем не располагался, так как у города не было своего хозяйства и городского бюджета. Городское имущество городу не принадлежало, а являлось частью имущества губернского исполкома или краевых учреждений» [11. С. 144].

Несмотря на то что необходимость создания самостоятельных городских бюджетов ясно осознавалась уже в 1922–1923 гг., а первое упоминание о них содержится в нормативном акте еще более раннего периода – Декрете ВЦИК и СНК от 9 декабря 1921 г. «О местных денежных средствах» [12], реальное создание городских бюджетов началось лишь со второй половины 1920-х гг. Более раннему созданию городских бюджетов препятствовали серьезные обстоятельства. В отличие от волостных бюджетов, для них не был подготовлен специальный закон, хотя предложения о законодательной регламентации городских доходов и расходов высказывались таким авторитетным собранием, как Совещание по советскому строительству при ЦИК СССР. Специалистами Совещания были даже подготовлены соответствующие обоснования и некоторые предварительные документы [13. С. 470]. В частности, высказывались предложения о «разгрузке» губернских бюджетов, закреплении за ними лишь малого числа обязательных расходов с передачей оставшихся в бюджеты города с соответствующим перераспределением доходных источников. 24 октября 1925 г. было издано Положение о городских Советах, которое прямо выделяло городские бюджеты и впервые определяло круг их расходов и доходов [14]. С этого момента можно начинать отсчет истории развития городских бюджетов. В дальнейшем нормы о городских бюджетах были имплементированы в Положении о местных финансах

1926 г., которое вплоть до 1930 г. стало основным законодательным актом, регулирующим отношения в сфере местных финансов.

Хотя Положение только в общем виде урегулировало основные вопросы формирования городских бюджетов и создало предпосылки для их фактической реализации, в последующий период так и не было издано ни одного специального закона, расширяющего и конкретизирующего его нормы. Де-факто вплоть до 1930-х гг. городской бюджет планировался и составлялся в рамках губернского, а затем, после административно-территориальной реформы, – окружного и областного бюджета. Городские финансы были выделены из состава общего бюджета, но не были самостоятельными. Создание полноценных городских бюджетов состоялось уже за рамками НЭПа.

Неудачи в создании городских бюджетов нельзя объяснить низким уровнем финансовой обеспеченности городов. Именно городское население выступало основным плательщиком двух важнейших прямых государственных налогов – промыслового и подоходного, надбавки и отчисления от которых шли в местные бюджеты. Большинство местных налогов распространялось на такие объекты, которые преимущественно находились в городах. С горожан также взимались наибольшие суммы акцизных сборов ввиду их активности и платежеспособности как покупателей товаров. Несостоятельность городских бюджетов как финансовых единиц обуславливается особым механизмом распределения полученных с городских поселений доходов. Лишь малая их часть оставалась в ведении непосредственно города и расходовалась на содержание коммунальных объектов, большая же часть перечислялась в вышестоящие бюджеты – уездные и губернские – в целях их дальнейшего перераспределения. Часть полученных средств шла на покрытие расходов собственно вышестоящего бюджета, часть – на финансирование дефицита бюджетов территориальных единиц, имеющих более слабый экономический потенциал. Такая модель, разумеется, вызывала существенное недовольство среди горожан и коммунальных управляющих. Очевидным вариантом выхода являлся переход к формированию полноценных городских бюджетов, сопровождающийся правовой защищенностью доходных и расходных статей и недопустимостью произвольного вмешательства уездных исполкомов в финансовые дела города. Однако, по мнению НКФ РСФСР, такой переход не мог осуществиться немедленно, в силу этого переход к реальным городским бюджетам затягивался, вместо чего вводились различные переходные модели [6. С. 163].

В целом до конца исследуемого периода в Сибири сохранялась ситуация, сложившаяся еще в начале 1920-х гг. Городской бюджет, согласно проекту бюджетного планирования 1925/26 г. отождествлялся с коммунальным бюджетом, т.е. все полномочия по сбору и распределению финансовых ресурсов города сосредотачивались в коммунотделе. Коммунальные средства рекомендовалось размещать в кредитных учреждениях, выполняющих кассовое обслуживание местного бюджета, отдельно отражать на общем те-

кущем счете местного бюджета и осуществлять поквартирное открытие кредитов по коммунальным расходам, что позволяло вести их более точный учет, контроль за расходованием и тем самым добиваться более высоких показателей точности бюджетного планирования. Кроме того, от непрофильных трат защищались губернские бюджеты, которые в основном обслуживали потребности губернского города.

Данная модель, по мнению НКФ, позволяла более адекватно отражать реальные финансовые потоки, вести их учет и планирование в масштабах конкретного города с исключительной целевой направленностью доходов и расходов. Однако при этом коммунальный бюджет все еще был имплементирован в губернский и являлся всего лишь анклавом обособленных бюджетных статей. НКФ сохранял за собой значительные полномочия по финансовому регулированию.

Главное управление коммунального хозяйства (ГУКХ) критиковало сложившуюся правоприменительную практику и предлагало альтернативную модель бюджетного администрирования. Согласно его проекту, представленному на Всесоюзном совещании финансовых работников, все суммы, помимо обязательных отчислений в специальные фонды, должны были образовывать коммунальный доход, который впоследствии гибко распределялся на коммунальные траты горсовета. Предлагалось также расширить хозрасчетные права коммунальных трестов и ограничить полномочия НКФ по перераспределению коммунальных доходов по другим расходным статьям местных бюджетов. Модель, предлагаемая ГУКХ, в большей степени соответствовала представлениям о полноценном самостоятельном городском бюджете, однако встречала активное противодействие со стороны центральных государственных ведомств, стремившихся сохранить свои полномочия по регулированию городских доходов и расходов.

Таким образом, провозглашенный на государственном уровне курс на создание самостоятельных городских бюджетов не находил практической реализации в действиях центральных органов. В условиях, когда ни на местном, ни на центральном уровнях не было достигнуто соглашение о принципах организации городского бюджета, финансирование неотложных городских нужд стало осуществляться особым образом, а именно из средств специальных фондов. Можно предположить, что такой принцип организации финансов представлял собой ответную реакцию городских органов управления на давление со стороны НКФ и попытки ограничить самостоятельность городских бюджетов. Создание фондов целесообразно рассматривать как вынужденную меру, необходимость в применении которой исчезла бы с переходом к полноценным городским бюджетам. В ситуации, когда их создание было невозможным, органы коммунального управления при поддержке ГУКХ сформировали подобное квазиобразование, которое, постепенно, превращалось в основной способ организации местных финансов в рамках города.

Первоначально в 1924 г. были созданы фонды улучшения быта рабочих и служащих. Основным источником наполнения данных фондов являлся квартирный налог, а также отчисления из доходов от помещений, предоставляемых местными Советами под различные предприятия. Позднее, в 1926 г., были образованы жилищные фонды. Они аккумулировали поступления от муниципализированных жилых, торгово-промышленных и иных помещений. Расходовались средства на содержание имеющихся жилых и нежилых помещений и на новое строительство. Всего к началу 1930-х гг. было создано порядка 6–8 специальных фондов различного назначения [15. С. 23]. Необходимо особо отметить такой момент, что их деятельность не регулировалась систематизированными актами, такими как Положение о местных финансах СССР 1926 г. и Положение о местных финансах РСФСР 1926 г. Эти акты называли лишь основные фонды и не предусматривали создание дополнительных, хотя именно из их средств в большей степени финансировалось развитие городского хозяйства. Это еще раз подчеркивают «местный» характер специальных фондов и принадлежность их к инструментарию именно коммунального управления.

Таким образом, организация городских финансов в период НЭПа отличалась значительным своеобразием. С одной стороны, показатели городского бюджета закладывались в бюджеты административно-территориальных единиц и исполнялись посредством коммунотделов, с другой стороны, городской бюджет образовывали средства, концентрируемые в специальных фондах и направляемые на содержание объектов городской инфраструктуры. Объем денежных средств, создающий два этих вида городских финансов, при этом является сопоставимым. Обобщенные сведения по 18 городам показали, что в 1926/27 г. доход местных бюджетов от муниципальных строений составил 7 218 тыс. руб., а в 1927/28 г. – 7 377 тыс. руб. За эти же годы в специальные капиталы жилищного фонда, по данным 22 городов было зачислено соответственно 6 595 тыс. руб. и 6,775 тыс. руб. [16. С. 12].

В конце 1920-х гг. НКФ РСФСР признал систему организации коммунальных финансов неэффективной. В порядке пересмотра Положения о местных финансах было предложено сократить до минимума количество специальных фондов и капиталов, их дальнейшее существование, по мнению наркомата, затрудняло переход к планированию местного хозяйства. Однако, несмотря на повсеместное создание в начале 1930-х гг. обособленных городских бюджетов, специальные капиталы и фонды сохранялись вплоть до 1937 г., что нарушало единство бюджета.

Особенность организации городских финансов определили способы формирования их доходов и основные направления производимых расходов. Финансирование административных, образовательных, медицинских, культурно-просветительских учреждений осуществлялось из государственного или местного бюджета, коммунальные же ресурсы, концентрирующиеся в специальных фондах, расходовались на содержание городского хозяйства, при этом изыскивались также в процессе его эксплуатации. К объектам

городского хозяйства, образующим доход коммунального бюджета, относились городские земли, торговые, промышленные, складские помещения, торговые места на ярмарках, рынках, улицах, жилищный фонд и коммунальные предприятия. Данный перечень не закреплялся в каких-либо специальных законодательных актах, но мог быть определен из анализа некоторых подзаконных актов, таких как Циркуляр НКФ РСФСР от 15 сентября 1926 г. «Об организации работы по коммунальным доходам» [17. С. 11], Циркуляр НКФ РСФСР от 16 декабря 1926 г. «О формах и методах работы по коммунальным доходам» [18. С. 37].

Расходы коммунальных бюджетов были представлены двумя основными группами: расходы непосредственно на коммунальное хозяйство, включая коммунальные услуги и содержание городской инфраструктуры, и расходы на имущественные объекты, формирующие доход городских бюджетов: торговые и промышленные предприятия, жилищный и земельный фонд. При этом вторая группа расходов занимала доминирующее положение в разрезе расходной части коммунальных бюджетов. Затраты на коммунальное хозяйство были относительно невелики. Это объясняется, в первую очередь, тем, что, по мнению НКВД РСФСР и НКФ РСФСР, в ведении органов коммунального хозяйства находилось чрезвычайно ценное имущество. Специалистами отмечалось, что стоимость данного имущества составляла в сумме порядка 10 млрд руб, что в два раза превышало стоимость основного капитала промышленности на территории РСФСР. Делался вывод о том, что получаемые от этого хозяйства доходы должны направляться на его же воспроизводство [19. С. 22].

Представляется, что подобная «раздробленность» городского бюджета и отсутствие его единого администратора стали одной из основных причин неэффективности государственной политики по учреждению самостоятельных финансов в рамках города. Политическое противостояние между коммунальными

отделами и городскими советами Сибири не позволяло проводить единую финансовую политику и организовать оптимальную модель городского бюджета со сбалансированной доходной и расходной частью. Противоречия между двумя названными органами, а также отсутствие четкой и последовательной позиции вышестоящего НКФ породили, в определенной степени, беспорядок в области городских финансов. Коммуналдел и горсоветы имели, по определению, разные приоритеты в области расходования денежных средств. Система специальных фондов, находящихся в фактическом ведении коммуналделов, отдельно резервировала финансы на определенные нужды, не учитывая суммарный объем доходов и расходов по общегородской смете, а также стратегических планов развития города. Городские советы при этом были дистанцированы от значительного объема денежных средств, что не давало им возможности для комплексного планирования городского бюджета.

В рассматриваемый период так и не оформилось единого центра планирования и управления городским бюджетом. Отдельные финансы и контроль над ними были закреплены за горсоветами и коммуналделами, которые в условиях постоянных противоречий зачастую реализовывали противоположные курсы. Представляется, что, исходя из общих начал НЭПа, государственное регулирование должно было основываться на приоритете горсоветов в управлении городскими делами. Вопрос о статусе горсовета как единственного органа бюджетного администрирования должен был быть однозначно решен законодательно и обеспечен надлежащими правоприменительными мерами. В действительности же городские финансы находились в параллельном ведении двух противостоящих структур. Отсутствие четкой и последовательной государственной политики в указанной сфере привело к тому, что полноценные городские бюджеты в Сибири в рассматриваемый период так и не были созданы.

ЛИТЕРАТУРА

1. Резолюция «О финансах и бюджете» // Съезды Советов Союза ССР, союзных и автономных советских социалистических республик : сб. док. : в 3 т. 1917–1936 гг. М., 1960. 211 с.
2. Сенявский А.С. Урбанизация России в XX веке. М., 2003. 288 с.
3. Горсоветы и коммунальное хозяйство / под ред. Б.Б. Веселовского, Д.И. Шейниса. М., 1927. 121 с.
4. От съезда к съезду. Материалы к отчету правительства на V съезде Советов СССР. М., 1929. 33 с.
5. Черниковский Е.Д. Современные и довоенные городские финансы // Вестник финансов. 1926. № 11. С. 1–7.
6. Яшук Т.Ф. Нормативное регулирование городского управления и хозяйства в РСФСР в период нэпа : учеб. пособие. Омск, 2010. 216 с.
7. Финансовая энциклопедия / под ред. И.А. Блинова, А.И. Буковецкого. М., 1935. 512 с.
8. Государственный архив Новосибирской области (далее – ГАНО) Ф. Р-1052. Оп. I. Д. 414. Л. 2.
9. ГАНО Ф. Р-1052. Оп. I. Д. 414. Л. 13.
10. Декрет СНК от 8 апреля 1920 г. «О коммунальных отделах исполнительных комитетов» // СУ РСФСР. 1920. № 26. Ст. 131.
11. Папков С.А. Городское самоуправление Новониколаевска (Новосибирска) в 1920-е годы // Власть и общество в Сибири в XX веке : сб. науч. ст. / науч. ред. В.И. Шишкин. Новосибирск : Параллель, Ин-т истории СО РАН, 2015. Вып. 6. 289 с.
12. Декрет ВЦИК и СНК от 10 декабря 1921 «О местных денежных средствах» // СУ РСФСР. 1921. № 80. Ст. 693.
13. Яшук Т.Ф. Организация местной власти в РСФСР. 1921–1929 гг. Омск, 2007. 582 с.
14. Постановление ВЦИК РСФСР от 24 октября 1925 г. «Об утверждении Положения о городских советах» // СУ РСФСР. 1925. № 91. Ст. 662.
15. Быкович К. Грацианский В. К реорганизации системы коммунальных фондов // Коммунальное дело. 1930. № 5. С. 6–24.
16. Жуков И. Муниципализированный фонд // Коммунальное дело. 1930. № 2. С. 11–16.
17. Циркуляр НКФ РСФСР от 15.09.1926 г. «Об организации работы по коммунальным доходам» // Бюллетень НКФ РСФСР. 1926. № 2. С. 11–17.
18. Циркуляр НКФ РСФСР от 16.12.1926 г. «О формах и методах работы по коммунальным доходам» // Бюллетень НКФ РСФСР. 1926. № 1. С. 37.
19. Гуревич Б. Мобилизация внутренних ресурсов в коммунальном хозяйстве // Коммунальное дело. 1930. № 2. С. 20–24.

Статья представлена научной редакцией «Право» 8 ноября 2018 г.

The Organization of City Budgets of Siberia During the NEP in the Conditions of Political Opposition of City Councils and Municipal Departments

Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta – Tomsk State University Journal, 2019, 438, 210–216.

DOI: 10.17223/15617793/438/28

Igor B. Danilov, Siberian Institute of Management, Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Novosibirsk, Russian Federation). E-mail: 0615222@mail.ru

Keywords: local budgets; local finances; city budgets; NEP; city councils; municipal departments.

In this historical and legal research, the author analyzed laws establishing the legal basis for organizing the municipal budgets of Siberia during the NEP period, and law enforcement materials in this area. The main problem of the study is the lack of a unified scientific approach to determine the causes of the permanent deficit of local budgets during the NEP period, and the failures of the state policy on the establishment of independent budgets at the city level. The aim of the work is the identification and a comprehensive analysis of political and legal processes that made a decisive influence on the formation of city budgets in Siberia during the NEP. The geography of the study, due to the features of Siberia as a region of the RSFSR, is associated with a large territory, a considerable differentiation of the financial and economic potential of its constituent regions, a high degree of centralization of power, and at the same time the inertia of local administrative structures. The study is based on the theoretical material from works by T.F. Yashchuk, E.D. Chernikhovskiy, S.A. Popkov, A.S. Senyavskiy, I. Zhukov, B. Gurevich, K. Bykovich, V. Gratsianskiy and other prominent researchers, as well as archival materials presented in the relevant funds of the State Archives of Novosibirsk Oblast. The methodological basis of the study was dialectical, historical and legal methods. In particular, the use of the dialectical method contributed to the study of the term “city budget” in its formation and development. The use of the historical-legal method helped substantiate the role and importance of the political opposition of city councils and municipal departments in the city budgets formation. As a result of the study, the author formulates a conclusion that the lack of positive results in the organization of city budgets is connected with the political confrontation between two parallel structures of city administration rather than with economic indicators or incorrect legal decisions. The struggle between municipal departments and city councils for urban resources and for the actual management of city economy led to the impossibility of creating a unified city budget controlled by one body. The fragmentation of the city’s financial system and the lack of a unified state approach to resolving this crisis made the formation of independent city budgets in Siberia impossible. It seems that this conclusion can be extrapolated to the entire territory of the RSFSR, since a similar situation developed in almost all regions of the country during the entire period of the NEP.

REFERENCES

1. Georgadze, M.P. et al. (eds) (1960) Rezolyutsiya “O finansakh i byudzhete” [Resolution “On Finance and Budget”]. In: *S’ezdy Sovetov Soyuzna SSR, soyuznykh i avtonomnykh sovetskikh sotsialisticheskikh respublik: sb. dok.: v 3 t. 1917–1936 gg.* [Congresses of the Soviets of the USSR, Union and Autonomous Soviet Socialist Republics: collection of documents: in 3 vols. 1917–1936]. Moscow: Gosyurizdat.
2. Senyavskiy, A.S. (2003) *Urbanizatsiya Rossii v XX veke* [Urbanization of Russia in the 20th century]. Moscow: Nauka.
3. Veselovskiy, B.B. & Sheynin, D.I. (eds) (1927) *Gorsovety i kommunal’noe khozyaystvo* [City Councils and utilities sector]. Moscow: PK Vnutrennikh del RSFSR.
4. CEC and SNK of the USSR. (1929) *Ot s’ezda k s’ezdu. Materialy k otchetu pravitel’sstva na V s’ezde Sovetov SSSR* [From Congress to Congress. Materials to the report of the government at the V Congress of Soviets of the USSR]. Moscow: CEC and SNK of the USSR.
5. Chernikhovskiy, E.D. (1926) Sovremennyye i dovoennyye gorodskie finansy [Modern and pre-war city finance]. *Vestnik finansov*. 11. pp. 1–7.
6. Yashchuk, T.F. (2010) *Normativnoe regulirovanie gorodskogo upravleniya i khozyaystva v RSFSR v period nepa* [Regulation of city government and economy in the RSFSR during the NEP period]. Omsk: Omsk State University.
7. Blinov, I.A. & Bukovetskiy, A.I. (eds) (1935) *Finansovaya entsiklopediya* [Financial Encyclopedia]. Moscow: Gosudarstvennoe izdatel’stvo.
8. State Archive of Novosibirsk Oblast (GANO). Fund R-1052. List I. File 414. Page 2. (In Russian).
9. State Archive of Novosibirsk Oblast (GANO). Fund R-1052. List I. File 414. Page 13. (In Russian).
10. SU RSFSR. (1920) Dekret SNK ot 8 aprelya 1920 g. “O kommunal’nykh otdelakh ispolnitel’nykh komitetov” [The decree of the Council of People’s Commissars of April 8, 1920 “On the communal departments of executive committees”]. *SU RSFSR* [Collection of laws of the RSFSR]. 26. Art. 131.
11. Papkov, S.A. (2015) Gorodskoe samoupravlenie Novonikolaevska (Novosibirska) v 1920-e gody [Novonikolayevsk (Novosibirsk) city government in the 1920s]. In: Shishkin, V.I. (ed.) *Vlast’ i obshchestvo v Sibiri v XX veke* [Power and society in Siberia in the 20th century]. Is. 6. Novosibirsk: Parallel’, Institute of History SB RAS.
12. SU RSFSR. (1921) Dekret VTsIK i SNK ot 10 dekabrya 1921 “O mestnykh denezhnykh sredstvakh” [Decree of the Central Executive Committee and the Council of People’s Commissars of December 10, 1921 “On local funds”]. *SU RSFSR*. 80. Art. 693.
13. Yashchuk, T.F. (2007) *Organizatsiya mestnoy vlasti v RSFSR. 1921–1929 gg.* [The organization of local government in the RSFSR. 1921–1929]. Omsk: Omsk State University.
14. SU RSFSR. (1925) Postanovlenie VTsIK RSFSR ot 24 oktyabrya 1925 g. “Ob utverzhdenii Polozheniya o gorodskikh sovetakh” [Resolution of the Central Executive Committee of the RSFSR of October 24, 1925 “On Approval of the Regulations on the City Councils”]. *SU RSFSR*. 91. Art. 662.
15. Bykovich, K. & Gratsianskiy, V. (1930) K reorganizatsii sistemy kommunal’nykh fondov [On the reorganization of the system of municipal funds]. *Kommunal’noe delo*. 5. pp. 6–24.
16. Zhukov, I. (1930) Munitsipalizirovanny fond [Municipal funds]. *Kommunal’noe delo*. 2. pp. 11–16.
17. Byulleten’ NKF RSFSR. (1926) Tsirkulyar NKF RSFSR ot 15.09.1926 g. “Ob organizatsii raboty po kommunal’nym dokhodam” [Circular of People’s Commissariat of Finance of the RSFSR of September 15, 1926, “On the organization of work on communal income”]. *Byulleten’ NKF RSFSR* [Bulletin of People’s Commissariat of Finance of the RSFSR]. 2. pp. 11–17.
18. Byulleten’ NKF RSFSR. (1926) Tsirkulyar NKF RSFSR ot 16.12.1926 g. “O formakh i metodakh raboty po kommunal’nym dokhodam” [Circular of People’s Commissariat of Finance of the RSFSR of December 16, 1926, “On the forms and methods of work on communal income”]. *Byulleten’ NKF RSFSR*. 1. pp. 37.
19. Gurevich, B. (1930) Mobilizatsiya vnutrennikh resursov v kommunal’nom khozyaystve [Mobilization of domestic resources in the utilities sector]. *Kommunal’noe delo*. 2. pp. 20–24.

Received: 08 November 2018