

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ЧЕЛЯБИНСКОГО ГОРОДСКОГО СОВЕТА В УСЛОВИЯХ НЭПА

Г. А. Гончаров, В. К. Криворучко

Челябинский государственный университет, г. Челябинск, Российская Федерация

В статье рассматриваются вопросы организации и функционирования челябинского городского совета в условиях НЭПа. Теоретико-методологической базой исследования стал исторический институционализм. Работа строилась с опорой на советское законодательство, местную делопроизводственную и статистическую документацию, размещенную в фондах ОГАЧО (Ф. Р-98, Ф. Р-113, Ф. Р-184, Ф. Р-220).

Складывание системы местных органов власти в годы НЭПа происходило в несколько этапов. Сперва шло формирование системы на губернском уровне, а затем уже на уездном, волостном и городском. Городские советы приступили к управлению местным хозяйством только в середине 1920-х гг.

Самостоятельность челябинского городского совета была ограничена институциональными рамками. Из-за обязательств перед вышестоящими местными органами власти и государством горсовет мог свободно распоряжаться только частью своего бюджета (38 %), что напрямую сказывалось на его хозяйственной политике. Скованность в средствах вынуждала городские власти активно использовать административные ресурсы; отказываться от разрешения текущих проблем в пользу стратегических и откладывать решение остро стоящих вопросов, находящихся в спорной зоне ответственности.

Ключевые слова: институциональные рамки, обязательства, городской совет, бюджет, хозяйство, проблемы.

Введение

Революция и Гражданская война привели к ломке старой системы управления, а новая система к 1921 г. еще не была сформирована. Ситуация усугублялась послевоенной разрухой, особенно в регионах, по которым прокатились боевые действия. Гиперинфляция нанесла удар по финансовой системе страны. Были нарушены экономические связи между городом и деревней, а также между отдельными регионами. Часть территорий была охвачена голодом.

В 1921 г. был совершен переход к новой экономической политике (далее НЭП), которая должна была вывести страну из кризиса. НЭП имел не только экономическое содержание. Важно было разработать принципы, задачи, функции и механизмы государственного управления на местах.

Характерным примером развития обозначенной системы является челябинский городской совет.

Цель работы – изучить особенности функционирования городских органов власти в условиях НЭПа (на материалах Челябинска).

Обзор литературы

Вопросы организации и функционирования местных органов власти находятся в фокусе отечественной историографии начиная с 1920-х гг. Наиболее востребованными в советской исторической науке стали работы С. А. Котляревского [1], Л. А. Велихова

[2], В. Н. Твердохлебова [3] и Т. П. Коржихиной [4], в постсоветский период – Т. Ф. Яшук [5], А. Е. Бойко [6], И. В. Ахрипкина [7] и др. На Южном Урале – работы О. Г. Бриллиантовой [8], А. И. Сысова [9].

Методы исследования

Исследование системы управления предполагает использование исторического институционализма, без которого невозможно изучение вопросов государственного строительства.

Исследование деятельности челябинского городского совета опирается на разнородные источники. Материалы советского законодательства (Временное положение о местных финансах [10], Положение о городских советах [11] и др.) позволили выявить основные этапы в развитии системы местных органов власти в 1920-е гг. Местная делопроизводственная и статистическая документация позволила изучить специфику хозяйственной политики городских властей в период НЭПа. Особое внимание уделялось городским бюджетам, протоколам Пленумов и протоколам Президиумов челябинского городского совета. Выбранный материал отложился в фондах Объединенного государственного архива Челябинской области (ОГАЧО): «Финансовый отдел Челябинского губернского исполнительного комитета...» (Ф. Р-183), «Челябинский городской Совет...» (Ф. Р-220), «Финансовый отдел Челябинского окружного исполнительного комитета ...» (Ф. Р-184) и «Статистическое бюро Челябинского окружного исполнительного комитета ...» (Ф. Р-113).

Результаты и дискуссия

Одним из принципов НЭПа провозглашалась широкая децентрализация, т. е. передача местным властям некоторых функций центральных органов власти. Предполагалось, что восстановление и последующее развитие страны будет идти «снизу». Государство планировало создать разветвленную систему местных органов власти, перестроить существующие административно-территориальные единицы по экономическому принципу и стабилизировать рубль для создания финансово-ресурсной базы местного управления.

Складывание системы местных органов власти происходило в несколько этапов. Первоочередное внимание уделялось вначале оформлению и укреплению губернских органов власти (1921–1922, 1923 гг.) [12–15], а затем уже уездных, волостных (1924 г.) [10, 16, 17] и городских (1925–1926 гг.) [11, 18].

На первом этапе (1921–1922 гг.) были разграничены полномочия между центральными и губернскими властями. Губернский бюджет был выделен из структуры государственного. В это время управление местным хозяйством производилось из единого губернского центра. Уездные, волостные и городские органы власти находились в прямой зависимости от губернского исполнительного комитета и его отделов. Они не имели собственных бюджетов и не могли распоряжаться имуществом, находящимся на их территории.

На втором этапе (1923 г.) была определена структура местного бюджета и процедура его составления. В это время уездные, волостные и городские органы власти начали принимать участие в разработке собственных финансовых смет, включались в процесс местного хозяйственного строительства, но по-прежнему находились в зависимости от губернских органов власти. Основная нагрузка по восстановлению и развитию народного хозяйства в пределах губернии все еще возлагалась на губернский исполнительный комитет и его отделы.

На третьем этапе (1924 г.) были разграничены полномочия между губернскими, уездными и волостными властями. Последние получали право на самостоятельную разработку своего бюджета и ведения местного хозяйства.

На четвертом этапе (1925–1926 гг.) за городскими советами был закреплен широкий перечень административно-хозяйственных и финансовых полномочий. Городские власти приобрели собственный аппарат управления в виде президиума и профильных отделов, а также получили право самостоятельно планировать и принимать бюджет города. Управление городским хозяйством становилось делом выборного органа – городского совета.

Начиная с середины 1920-х гг. восстановление и развитие народного хозяйства стало задачей городских советов и волостных исполкомов, в то

время как губернские и уездные органы власти сохраняли за собой лишь контрольно-распорядительные функции.

Перечень вопросов, который перекладывался на местные органы власти, был широким. Они отвечали за охрану общественного порядка, за развитие промышленности, лесного и сельского хозяйства, за развитие ЖКХ, системы образования и здравоохранения, за культурно-просветительскую работу, за социальное обеспечение и т. д. Их деятельность охватывала все сферы жизни.

Местные власти должны были решать обозначенные вопросы за счет собственных средств. Для того чтобы местная бюджетная система была устойчивой и функционировала эффективно, предполагалось создание фондов специального назначения и фондов регулирования. Первые предназначались для развития отдельных отраслей местного хозяйства. Они комплектовались внутри конкретных городских, уездных и губернских бюджетов и использовались для финансовой поддержки соответствующего горсовета или исполкома. Вторые предназначались для поддержки дефицитных местных бюджетов, для преодоления неравномерности в развитии территорий. Комплектовались фонды регулирования из средств наиболее мощных местных бюджетов. Распоряжался ими уездный или губернский исполком. Благодаря этому местные власти могли реже обращаться за поддержкой к государству.

На процесс формирования системы местных органов власти наложилась административно-территориальная реформа 1923–1929 гг. Советское руководство пришло к выводу, что старое деление уже не соответствует политическим и экономическим потребностям страны. Существующая структура подвергалась реформированию. Губернии, уезды и волости были упразднены, а вместо них создавались области, округа и районы [19]. Название местных органов власти изменилось, размер подконтрольной им территории увеличился, а компетенции остались прежними. Одной из экспериментальных площадок для проведения этой реформы стал Уральский регион. На большей части страны сохранялось прежнее АД.

В то же время (1922–1924 гг.) была проведена финансовая реформа Г. Я. Сокольникова, благодаря которой сформировалась новая денежная система, отличающаяся наличием твердой и обеспеченной валюты. Стабильный рубль облегчал процесс составления бюджетных смет и позволял местным органам власти планировать свою деятельность на несколько лет вперед.

Таким образом, государство сформировало фундамент для постепенного восстановления и развития страны, а местные органы власти должны были это развитие обеспечить.

Одним из характерных примеров функционирования местной системы управления является

Исторические науки

челябинский городской совет, административный статус, полномочия и финансовые возможности которого менялись на протяжении НЭПа.

Первоочередное внимание уделялось городскому бюджету, поскольку эффективность работы городских органов власти во многом зависит именно от уровня финансового обеспечения.

В 1921–1924 гг. управление Челябинским городским хозяйством производилось из единого губернского, а впоследствии окружного центра. Бюджетные сметы составлялись по отраслевым отделам соответствующего исполкома. Поэтому проанализировать бюджет Челябинска за первую половину 1920-х гг., так же как и хозяйственную политику горсовета не предоставляется возможным [20, Д. 109. Л. 1–27].

Применительно к периоду 1925–1929 гг. ситуация может быть описана данными таблиц № 1–3.

Соотношение итоговых сумм по доходам и расходам показало, что бюджет Челябинска в 1925–1926 гг. был дефицитным. В это время городские органы власти только приступили к управлению местным хозяйством и адаптировались к работе в новых условиях. Дефицит бюджета удалось преодолеть только к 1927 г. Начиная с этого времени наблюдалось либо сальдо (1928 г.), либо профицит на уровне 1–4 % (1927, 1929 гг.). Излишки средств горсовет использовал в качестве своих резервов. С 1925 по 1929 гг. объем средств, находившихся в обороте, увеличился в 1,9 раза, с 1648 тыс. руб. до 3123 тыс. руб. Таким образом, во второй половине 1920-х гг. происходило постепенное укрепление Челябинского городского хозяйства.

Самостоятельное наполнение бюджета было на уровне 78,5–99,2 %. Одной из форм покрытия бюджетного дефицита было получение займов и «пособий из общегосударственных средств». Процесс получения субсидий сопровождался перечислением части городских средств (от 1,6 до 36,2 %) в счет фондов специального назначения (ФСН) и фонда регулирования (ФР). При этом поддержкой отмеченных фондов городской совет почти не пользовался (табл. 3).

Челябинск постепенно превращался в «город-донор», который был вынужден «питать» окружающие его территории. Областные органы власти не проводили различий между ФСН и ФР. Они изымали средства, отложенные на нужды городского хозяйства, и направляли их на поддержку слабых местных бюджетов. Подобная практика являлась залогом эффективного функционирования местной системы финансов. Она способствовала равномерному восстановлению и развитию народного хозяйства в пределах Уральской области, но сковывала развитие самого Челябинска.

Проанализировав структуру городских расходов, можно отметить, что основное место в ней занимали расходы на образование и здравоохране-

ние, на которые суммарно приходилось 44 % всех издержек.

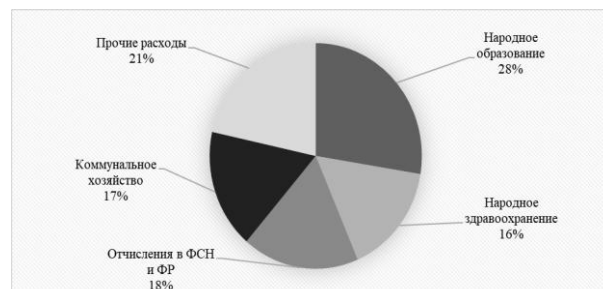


Рис. 1. Структура расходов Челябинского городского бюджета в 1925–1929 гг. (ОГАЧО. Ф. Р-184. Оп. 1. Д. 71. Л. 17–101; Д. 328. Л. 25–84)

Fig. 1. The structure of expenditures of the Chelyabinsk city budget in 1925–1929 (USACR. F. R-184. Op. 1. D. 71. L. 17–101; D. 328. L. 25–84)

Государство определяло эти сферы в качестве приоритетных направлений социального развития. За «бесплатные» услуги платили городские налогоплательщики. Можно предположить, что Челябинский городской совет распорядился бы своими ресурсами иначе, но давление со стороны государства не позволяло этого сделать.

Проанализировав структуру городских доходов, можно отметить, что основное место в ней занимали доходы от коммунальных имуществ и оброчных статей. Их удельный вес в бюджете составлял 39 %.

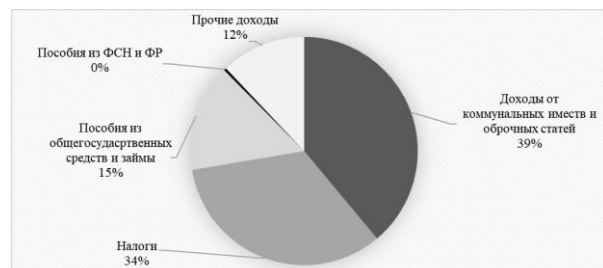


Рис. 2. Структура доходов Челябинского городского бюджета в 1925–1929 гг. (ОГАЧО. Ф. Р-184. Оп. 1. Д. 71. Л. 17–101; Д. 328. Л. 25–84)

Fig. 2. The income structure of the Chelyabinsk city budget in 1925–1929. (USACR. F. R-184. Op. 1. D. 71. L. 17–101; D. 328. L. 25–84)

Горсовет пытался получить максимум средств от реализации (аренда, коммунальные платежи) городского имущества. Сравнительный анализ рис. 1 и 2 показал, что далеко не все доходы, полученные таким образом направлялись обратно на развитие коммунального хозяйства.

Учитывая отчисления в ФСН и ФР, расходы на образование и здравоохранение, Челябинский городской совет мог свободно распоряжаться только 38 % своего бюджета. Следовательно, самостоятельность горсоветов, провозглашенная в 1925–1926 гг., была относительной. С одной стороны, город финансировал доходную часть вышестоящих местных органов власти, а с другой – вы-

полнял государственные задания в ущерб собственным интересам. Ограниченность в праве распоряжаться финансами не позволяет говорить о городском самоуправлении. Скорее городские советы выступали в качестве одного из низовых элементов в системе государственного управления.

В сложившихся обстоятельствах политика челябинского городского совета строилась преимущественно вокруг решения коммунально-хозяйственных проблем, обострившихся в результате Гражданской войны и послевоенной разрухи (рис. 3).

Городские власти координировали хозяйственную политику, опираясь на мнение местного сообщества. Начиная с середины 1920-х гг. горсовет стал получать ходатайства [22, Д. 39, 40, 47, 57, 70, 72, 90, 98–99, 145] от предприятий, организаций, кооперативов и отдельных граждан.

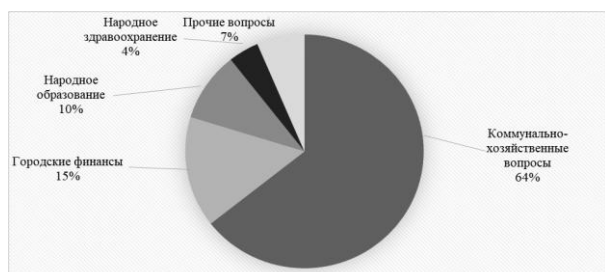


Рис 3. Вопросы, обсуждаемые челябинским городским советом в 1925–1929 гг. (ОГАЧО. Ф. Р-220. Оп. 1. Д. 39, 40, 47, 49, 57, 70, 72, 90, 98 99, 145)

Fig. 3. Issues discussed by the Chelyabinsk City Council in 1925–1929 (USACR. F. R-220. Op. 1. D. 39, 40, 47, 49, 57, 70, 72, 90, 98 99, 145)

Одной из самых острых проблем, с которой столкнулся в 1925–1926 гг. горсовет, был жилищный кризис. С 1917 г. по 1924 г. общая площадь жилого фонда сократилась в 5 раз (с 470 тыс. кв. м до 95 тыс. кв. м) [21, Д. 182. Л. 14], при уменьшении численности населения в 1,1 раза (с 68 тыс. до 60 тыс. чел.). Оценивая остроту проблемы, горсовет ориентировался на санитарную норму жилой площади. Общесоюзная норма составляла 9 кв. м на чел., а местная – 4,3 кв. м. В 1925 г. в Челябинске на одного человека приходилось 1,58 кв. м, что составляло 18 % от общесоюзной и 36 % от местной санитарной нормы (табл. 4).

Горсовет пытался разрешить жилищный кризис следующими способами: 1) уплотнение [22, Д. 39, Л. 22-об.-24-об.]; 2) переоборудование пустующих складских, промышленных и торговых помещений под жилые [22, Д. 90, Л. 19–22]; 3) ремонт разрушающихся строений [22, Д. 194, Л. 4-об.]; 4) новое жилищное строительство при максимальной оптимизации пространства (отказ от кухонь) [22, Д. 94, Л. 7-об.] и снижении себестоимости [21, Д. 90, Л. 1, 9–22]; 5) создание сети жилищных кооперативов и привлечение средств горожан [22, Д. 182, Л. 17]; 6) конфискация церковных строений [22, Д. 70, Л. 59] и т. д.

С 1925 по 1929 г. общая жилая площадь увеличилась с 95093 м² до 316200 м², т. е. в 3,3 раза. Эффект от проводимой политики был положительным, но он частично нивелировался быстрым ростом населения (в 1,76 раза). К концу НЭПа на одного горожанина жилой площади приходилось в 1,9 раза больше, чем в 1925 г., но в 1,4 раза меньше, чем в 1926–1928 гг. Усиление урбанизационных процессов (приток населения, в том числе рабочих-строителей) в конце 1920-х гг. стало одним из обстоятельств, замедляющих выход Челябинска из состояния жилищного кризиса. Город был не готов к резкому наплыву населения. В 1928 г. Горсовет рассчитал, что численность жителей Челябинска достигнет отметки в 100 тыс. только к 1942 году [22, Д. 145, Л. 72]. Однако отметка в 100 тыс. была преодолена на рубеже 1920–1930-х гг. (табл. 4). Дополнительные ограничения в реализации жилищной политики накладывались запретом на вырубку реликтового соснового бора. Так, круглый лес для коммунального строительства закупался у Тюменского окрлесзага [22, Д. 99, Л. 252.]. Это приводило к дополнительным расходам и задержкам в строительстве.

Другой важной проблемой было состояние городского водопровода, который был сильно изношен за период с 1917 по 1924 гг. Скрытая утечка воды составляла до 40 % (табл. 5). Она могла привести к подтоплению подвалов, размыванию фундамента домов и, как следствие, к нарастанию жилищного кризиса. Трубы были загрязнены, устаревший фильтр не справлялся с нагрузкой и требовал замены. От восстановления и последующего расширения городского водопровода зависело не только качество жизни горожан, но и дальнейшее развитие промышленности.

В 1925 г. был принят целый ряд мер: изменение конструкции водоочистительного фильтра; установка новых насосов – расширение станции и повышение ее мощностей; прокладка водопроводной сети до железнодорожной станции, некоторых заводов и рабочих поселков [22, Д. 40, Л. 32–33].

С 1926 по 1929 г. старые, изношенные трубы были частично заменены – утечка воды сократилась на 14 %. Протяженность водопроводной сети, объем поданной воды и общее число домовых подключений увеличились вдвое. С учетом дальнейшего расширения города была построена магистральная линия водопровода.

Горсовет направлял свои усилия на решение стратегических проблем, в то время как второстепенные проблемы постепенно обострялись.

За отмеченный период в полный упадок пришла коммунальная ассенизация (табл. 6). В 1925 г. горсовет перевел ее на хозрасчет для того, чтобы разгрузить собственный бюджет. Во второй половине 1920-х гг. произошло расширение городской черты (в 3,1 раза) [22, Д. 182, Л. 14] и рост населения (в 1,76 раза). Средств на модернизацию

Исторические науки

у коммунальной ассенизации не было, по-прежнему использовались конные бочечные обозы. В результате к концу НЭПа внутри города оставалось до 28 % всех производимых челябинцами нечистот. Это до 750 тонн на 1 км² в год (18158,9 тонн /24,39 км²). Улицы «утопали в грязи, были полны мусора и навозных куч» [23]. Санитарное состояние Челябинска оценивалось как неудовлетворительное.

Аналогичной была и ситуация с коммунальной баней. В 1925–1926 гг. горсовет санкционировал повсеместное закрытие частных бань, бесконтрольная работа которых приводила к пожарам [22, Д. 39, Л. 10–11]. Основная нагрузка легла на коммунальную баню, переведенную на хозрасчет. При росте населения и отсутствии финансовой поддержки, а значит, и ремонта, она пришла в запустение [23].

Последним из наиболее сложных был вопрос об электрификации города (табл. 7). От его решения зависело и качество жизни горожан, и работа местной промышленности. Во второй половине 1920-х гг. уровень износа оборудования на челябинской электростанции достигал 70 %. Ее мощностей не хватало для обслуживания города. Росла зависимость от электроэнергии Копей (до 60 % потребляемой энергии). Несогласованность в действиях челябинской и копейской электростанций приводила к перебоям в снабжении энергией.

Горсовет полагал, что вопрос об электрификации Челябинска решится автоматически после запуска новой районной электростанции в 1931 г. [22, Д. 145, Л. 49–50]. Речь шла о ЧГРЭС. Поэтому он не разрабатывал никаких программ по модернизации действующей челябинской электростанции и занимался решением только инфраструктурных вопросов.

С 1926 по 1929 гг. принципиальных улучшений не произошло, но за счет оптимизации действующей сети удалось увеличить число домовых

подключений, световых точек и протяженность уличной сети увеличилась в 1,5 раза.

Выводы

Таким образом, хозяйственная политика, проводимая челябинским городским советом, не смогла полностью разрешить все проблемы, порожденные Гражданской войной, а также привела к появлению новых. Эта ситуация во многом объясняется особенностями сформированной к середине 1920-х гг. системы местных органов власти. Так, Челябинск был включен вышестоящими местными органами власти в систему отношений «донор – реципиент»: за его счет частично обеспечивалось восстановление и развитие небольших городов и поселков Уральской области. Горсовет был вынужден за счет собственных средств решать не только местные, но и общегосударственные вопросы. Оставшихся средств (38 % от бюджета) не хватало для эффективного восстановления и развития челябинского городского хозяйства. Учитывая нехватку финансов, городские власти были вынуждены: 1) активно использовать административные ресурсы (решение жилищного кризиса); 2) отказываться от решения текущих проблем (ассенизация, коммунальная баня) в пользу стратегических (жилищный кризис, городской водопровод) и 3) откладывать решение остро стоящих вопросов, находящихся в спорной зоне ответственности (челябинская электростанция). Таким образом, деятельность городских советов сдерживалась институциональными рамками. Расставляя приоритеты в своей работе, горсоветы руководствовались в первую очередь интересами государства и вышестоящих местных органов власти.

Благодарности

За финансовую поддержку благодарим Фонд перспективных научных исследований ЧелГУ.

Динамика итоговых сумм по доходам и расходам за период 1924/25–1928/29 б. гг. (тыс. руб.)

Таблица 1

Table 1

Dynamics of total income and expenses for the period 1924/25–1928/29 b. y. (thousand rubles)

Бюджетный год	1924/25	1925/26	1926/27	1927/28	1928/29
Доходы	817	932	1367	1632	1595
Расходы	831	1018	1347	1634	1528
Покрытие доходами расходов, %	98,3	91,5	101,5	100	104,5

Примечание. Рассчитано по: ОГАЧО. Ф. Р-184. Оп. 1. Д. 71. Л. 17–101; ОГАЧО. Ф. Р-184. Оп. 1. Д. 328. Л. 25–84

Пособия из общегосударственных средств и займы, предоставляемые Челябинскому горсовету в 1924/25–1928/29 б. гг.

Таблица 2

Table 2

Benefits from national funds and loans provided to the Chelyabinsk City Council in 1924/25–1928/29 b. yy.

Бюджетный год	1924/25	1925/26	1926/27	1927/28	1928/29
Пособия из общегосударственных средств и займы (тыс. руб.)	817	932	1367	1632	1595
Удельный вес в бюджете Челябинска	0,8 %	20 %	21,5 %	19,5 %	9,7 %

Примечание. Рассчитано по: ОГАЧО. Ф. Р-184. Оп. 1. Д. 71. Л. 17–101; ОГАЧО. Ф. Р-184. Оп. 1. Д. 328. Л. 25–84

Таблица 3

Использование ФСН и ФР в 1924/25–1928/29 б. гг.

Table 3

The use of FSN and FR in 1924/25–1928/29 b. yy. (FSN – funds of special designation – FR – settlement funds)

Бюджетный год	1924/25	1925/26	1926/27	1927/28	1928/29
Поступления из ФСН и ФР (тыс. руб.)	16	0	0	2	10
Удельный вес в бюджете Челябинска	2 %	0,7 %	0 %	0,1 %	0,6 %
Отчисления в ФСН и ФР (тыс. руб.)	13	368	485	264	303
Удельный вес в бюджете Челябинска	1,6 %	36,2 %	36 %	16 %	20 %

Примечание. Рассчитано по: ОГАЧО. Ф. Р-184. Оп. 1. Д. 71. Л. 17–101; ОГАЧО. Ф. Р-184. Оп. 1. Д. 328. Л. 25–84

Таблица 4

Челябинский жилфонд в 1924–1929 гг.

Table 4

Chelyabinsk housing Fund in 1924–1929

Учетный год	1924–1925	1926	1927	1928	1929
Площадь жилфонда (в тыс. м ²)	95	298,6	227,4	250,5	316,2
Число жителей (в тыс.)	60,1	59,3	60,7	68	105,7
Приходится на 1 жителя, в м ²	1,58	5	3,75	4,13	3
Процент от союзной санитарной нормы, %	18	44	42	46	33
Процент от местной санитарной нормы, %	36	116	87	96	70

Примечание. Рассчитано по: ОГАЧО. Ф. Р-220. Оп. 1. Д. 49. Л. 77–78; ОГАЧО. Ф. Р-220. Оп. 1. Д. 39. Л. 21; ОГАЧО. Ф. Р-113. Оп. 2. Д. 182. Л. 17; ОГАЧО. Ф. Р-220. Оп. 3. Д. 3. Л. 24; ОГАЧО. Ф. Р-220. Оп. 1. Д. 94. Л. 20; ОГАЧО. Ф. Р-220. Оп. 1. Д. 145. Л. 72

Таблица 5

Челябинский водопровод в 1926–1929 гг.

Table 5

Chelyabinsk water supply in 1926–1929.

Водопровод			Увеличилось
Учетный год	1926	1929	
Протяженность, км	20,5	38	в 1,9 раза
п домовых подключений	150	303	в 2 раза
п водопроводных будок	21	24	в 1,1 раза
Фактически подано в сеть воды за год (в тыс. м ³ .)	831,4	1594	в 1,9 раза
Утечка воды (в тыс. м ³ .)	331,4	285	в 0,86 раза
Утечка воды, в %	40	18	в 0,6 раза

Примечание. Рассчитано по: ОГАЧО. Ф. Р-220. Д. 182. Л. 19–об.

Таблица 6

Коммунальная ассенизация в 1926–1929 гг.

Table 6

Communal sanitation in 1926–1929

Коммунальная ассенизация			Увеличение	Объем нечистот, с 1 человека в год, л.
Учетный год	1925–26	1929		
Фактический ввоз нечистот в год, тонн	35700	46744	в 1,3 раза	614
Должно быть вывезено в год, тонн	36840	64902	в 1,8 раза	
Недовыполнение плана, %	3 %	28 %	в 9,3 раза	

Примечание. Рассчитано по: ОГАЧО. Ф. Р-220. Оп. 1. Д. 182. Л. 20–об; Д. 145. Л. 79

Таблица 7

Электрификация Челябинска в 1926–1929 гг.

Table 7

Electrification of Chelyabinsk in 1926–1929

Электричество			Увеличилось
Учетный год	1926	1929	
п домовых подключений	3502	5561	в 1,6 раза
п световых точек	150	205	в 1,4 раза
Протяженность уличной сети	120	154	в 1,3 раза

Примечание. Рассчитано по: ОГАЧО. Ф. Р-113. Оп. 2. Д. 182. Л. 18, 22

Литература

1. Котляревский, С. А. Финансовое право СССР / С. А. Котляревский. – Л. : Гос. изд-во, 1926. – 157 с.
2. Велихов, Л. А. Основы городского хозяйства: Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства / Л. А. Велихов. – М. : Наука, 1996. – 466 с.
3. Твердохлебов, В. Н. Местные финансы / В. Н. Твердохлебов. – М. : Госуд. финансовое изд-во СССР, 1928. – 179 с.
4. Коржихина, Т. П. Советское государство и его учреждения: ноябрь 1917 г. – декабрь 1991 г. : учебник для вузов по специальности «История» / Т. П. Коржихина. – М. : РГГУ, 1995. – 418 с.
5. Ящук Т. Ф. Организационные основы местной власти в РСФСР в период нэпа: историко-правовое исследование : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Т. Ф. Ящук. – М., 2008. – 41 с.
6. Бойко, А. Е. Организационно-правовые основы деятельности местных органов государственной власти в период новой экономической политики: 1921–1929 гг. : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. Е. Бойко. – М., 2011. – 29 с.
7. Ахрипкин, И. В. Восстановление и преобразование системы местных бюджетов в годы НЭПа и социалистической индустриализации / И. В. Ахрипкин // Страницы истории. – 2006. – № 1 (205). – С. 66–73.
8. Бриллиантова, О. Г. Финансовая политика Советского правительства и ее осуществление на Урале: 1921–1939 гг. : автореф. дис. ... д-ра ист. наук / О. Г. Бриллиантова. – Оренбург, 2004. – 45 с.
9. Сысов, А. И. Организация и деятельность районных органов власти в горнозаводской зоне Южного Урала в середине 1920-х – середине 1930-х гг. : автореф. дис. ... канд. ист. наук / А. И. Сысов. – Челябинск, 2021. – 36 с.
10. Временное Положение о местных финансах: постановление ЦИК СССР от 12.11.1923. – URL: <https://www.lawmix.ru/sss/17344> (дата обращения: 09.04.2022).
11. Об утверждении положения о городских советах: постановление ВЦИК от 24 октября 1925 года. – URL: http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_2711.htm (дата обращения: 04.03.2022).
12. О местных бюджетах: декрет ВЦИК, СНК от 10.03.1921. – URL: https://wfi.lomasm.ru/пучский.декреты_ссср_19171992/декрет_вцик_снк_рфрот10.12.1921оместных_бюджетах. (дата обращения: 09.03.2022).
13. О местных денежных средствах: декрет СНК от 22.08.1921. – URL: <http://istmat.info/node/46587> (дата обращения: 09.01.2022).
14. О порядке составления финансовых смет доходов и расходов на 1922 г.: декрет ВЦИК от 10.10.1921. – URL: <http://docs.historyrussia.org/ru/nodes/12877> (дата обращения: 09.03.2022).
15. Положение о губернских съездах советов и губернских исполнительных комитетах: постановление ВЦИК от 31.10.1922. – URL: <https://www.lawmix.ru/sss/17768> (дата обращения: 09.01.2022).
16. Положение об уездных съездах советов и уездных исполнительных комитетах: постановление ВЦИК от 16.10.1924. – URL: <https://www.lawmix.ru/sss/17011> (дата обращения: 09.03.2022).
17. Положения об уездных исполнительных комитетах, волостных районных исполнительных комитетах и сельских Советах: декрет ВЦИК от 16.12.1924. – URL: <http://elib.ngonb.ru/jspui/handle/NGONB/21286> (дата обращения: 19.03.2021).
18. О введении в действие положения о местных финансах: ЦИК СССР Постановление от 25 апреля 1926 года. – URL: http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_2890.htm (дата обращения: 09.03.2022).
19. Саран, А. Ю. Исторический опыт административно-территориального деления и реформа 1923–1934 гг. в СССР / А. Ю. Саран // Вестник государственного и муниципального управления. – 2018. – № 1 (27). – С. 34–45.
20. Объединенный государственный архив Челябинской области (ОГАЧО). – Ф. Р-183. – Оп. 1.
21. ОГАЧО. – Ф. Р-113. – Оп. 2.
22. ОГАЧО. – Ф. Р-220. – Оп. 1.
23. Газета Челябинский Рабочий. – 1928.

Гончаров Георгий Александрович – доктор исторических наук, профессор кафедры истории России и зарубежных стран, Челябинский государственный университет (Челябинск), e-mail: georgy.60@mail.ru. ORCID 0000-0003-1222-5429

Криворучко Владислав Кириллович – магистрант кафедры истории России и зарубежных стран, Челябинский государственный университет (Челябинск), e-mail: vladislav.krivoruchko1999@mail.ru. ORCID 0000-0001-5614-401X

Поступила в редакцию 20 июня 2022 г.

ACTIVITY OF THE CHELYABINSK CITY COUNCIL IN THE CONDITIONS OF NEP (NEW ECONOMIC POLICY)

G. A. Goncharov, V. K. Krivoruchko

Chelyabinsk State University, Chelyabinsk, Russian Federation

The theoretical and methodological basis of the study was historical institutionalism. The work was based on Soviet legislation, local clerical and statistical documentation in the OGACHO funds (F.R-98, F.R-113, F.R-184, F.R-220).

The unfolding of the system of local authorities in the years of the NEP took place in several stages. First, the system was formed at the provincial level, and then at the county, volost and city level. City councils began to manage the local economy only in the mid-1920s.

Independence of the Chelyabinsk City Council was limited by the institutional framework. Due to obligations to higher local authorities and the state, the City Council could freely dispose of only part of its budget (38 %), which directly affected its economic policy. The tightness of funds forced the city authorities to actively use administrative resources, and to refuse to deal with current problems in favor of strategic ones, postponing the solution of pressing issues in the disputed area of responsibility.

Keywords: institutional framework, obligations, city council, budget, economy, problems.

References

1. Kotlyarevskij S.A. Finansovoe pravo SSSR [Financial Law of the USSR]. L.: Gos. izd-vo, 1926. 157 s.
2. Velihov L.A. Osnovy gorodskogo khozyaystva: Obshchee uchenie o gorode, ego upravlenii, finansakh i metodakh khozyaystva [Fundamentals of Urban Economy: The General Doctrine of the City, its Management, Finance and Method Household. M.: Nauka, 1996. 466 s.
3. Tverdohlebov V.N. Mestnye finansy [Local Finance]. M.: Gosud. Finansovoe izd-vo SSSR, 1928. 179 s.
4. Korzhihina T.P. Sovetskoe gosudarstvo i ego uchrezhdeniya: noyabr' 1917 g. – dekabr' 1991 g. [The Soviet State and its Institutions: November 1917–December 1991]: uchebnik dlya vuzov po special'nosti «Istoriya». M.: RGGU, 1995. 418 s.
5. Yashhuk T.F. Organizacionnye osnovy mestnoj vlasti v RSFSR v period nepa [Organizational Foundations of Local Government in the RSFSR during the NEP Period]: istoriko-pravovoe issledovanie: avtoref. dis. ... d-ra jurid. nauk. M., 2008. 41 s.
6. Bojko A.E. Organizacionno-pravovye osnovy deyatel'nosti mestnyh organov gosudarstvennoj vlasti v period novej ekonomicheskoy politiki: 1921–1929 gg. [Organizational and Legal Foundations of the Activities of Local Government Bodies during the Period of the New Economic Policy: 1921–1929]: avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. M., 2011. 29 s.
7. Ahripkin I.V. Vosstanovlenie i preobrazovanie sistemy mestnyh byudzhetrov v gody NEPa i sotsialisticheskoy industrializatsii [Restoration and Transformation of the System of LOCAL BUDGETS during the Years of NEP and Socialist Industrialization] // *Stranicy istorii*. 2006. № 1 (205). S. 66–73.
8. Brilliantova O. G. Finansovaya politika Sovetskogo pravitel'stva i ee osushhestvlenie na Urale: 1921–1939 gg. [The Financial Policy of the Soviet Government and its Implementation in the Urals: 1921–1939]: avtoref. dis. ... d-ra ist. nauk. Orenburg, 2004. 45 s.
9. Sysov A.I. Organizatsiya i deyatel'nost' rajonny'h organov vlasti v gornozavodskoj zone Yuzhnogo Urala v seredine 1920-x – seredine 1930-x gg. [Organization and Activity of District Authorities in the Mining Zone of the Southern Urals in the mid-1920s – mid-1930s.]: avtoref. dis. ... kand. ist. nauk. Chelyabinsk, 2021. 36 s.
10. Vremennoe Polozhenie o mestnyh finansah: postanovlenie CIK SSSR ot 12.11.1923 [Temporary Regulations on Local Finances: Resolution of the CEC of the USSR Dated 12.11.1923]. URL: <https://www.lawmix.ru/sss/17344> (data obrashheniya: 09.04.2022).
11. Ob utverzhdenii polozheniya o gorodskih sovetax: postanovlenie VCIK ot 24 oktyabrya 1925 goda [On the Approval of the Regulations on City Councils: Resolution of the Central Executive Committee of October 24, 1925]. URL: http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_2711.htm (data obrashheniya: 04.03.2022).
12. O mestnyh byudzhetax: dekret VCIK, SNK ot 10.03.1921 [On Local Budgets: Decree of the Central Executive Committee, SNK of 10.03.1921]. URL: https://wfi.lomasm.ru/russkij.dekrety'_sssr_19171992/dekret_vcik_snk_rfsrot10.12.1921omestny'x_byudzhetax (data obrashheniya: 09.03.2022).
13. O mestnyh denezhnyh sredstvah: dekret SNK ot 22.08.1921 [On Local Funds: Decree of the SNK Dated 08/22/1921]. URL: <http://istmat.info/node/46587> (data obrashheniya: 09.01.2022).

14. O poryadke sostavleniya finansovyh smet dohodov i rashodov na 1922 g.: dekret VCIK ot 10.10.1921 [On the Procedure for Drawing up Financial Estimates of Income and Expenses for 1922: Decree of the Central Executive Committee of 10.10.1921]. URL: <http://docs.historyrussia.org/ru/nodes/12877> (data obrashheniya: 09.03.2022).

15. Polozhenie o gubernskih s'ezdah sovetov i gubernskih ispolnitel'nyh komitetah: postanovlenie VCIK ot 31.10.1922 [Regulations on Provincial Congresses of Soviets and Provincial Executive Committees: Resolution of the Central Executive Committee of 31.10.1922]. URL: <https://www.lawmix.ru/sss/17768> (data obrashheniya: 09.01.2022).

16. Polozhenie ob uezdnyh s'ezdah sovetov i uezdnyh ispolnitel'nyh komitetah: postanovlenie VCIK ot 16.10.1924 [Regulations on County Congresses of Soviets and County Executive Committees: Resolution of the Central Executive Committee of 16.10.1924]. URL: <https://www.lawmix.ru/sss/17011> (data obrashheniya: 09.03.2022).

17. Polozheniya ob uezdnyh ispolnitel'nyh komitetah, volostnyh rajonnyh ispolnitel'nyh komitetah i sel'skih Sovetah: dekret VCIK ot 16.12.2024 [Regulations on County Executive Committees, Volost District Executive Committees and Village Councils: Decree of the Central Executive Committee of 16.12.2024]. URL: <http://elib.ngonb.ru/jspui/handle/NGONB/21286> (data obrashheniya: 19.03.2021).

18. O vvedenii v dejstvie polozheniya o mestnyh finansah: CIK SSSR Postanovlenie ot 25 aprelya 1926 goda [On the Enactment of the Regulations on Local Finance: the CEC of the USSR Resolution of April 25, 1926]. URL: http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_2890.htm (data obrashheniya: 09.03.2022).

19. Saran A.Y. Istoricheskij opyt administrativno-territorial'nogo deleniya I reforma 1923–1934 gg. v SSSR [Historical Experience of Administrative-Territorial Division and Reform of 1923–1934 in the USSR] // *Vestnik gosudarstvennogo I municipal'nogo upravleniya*. 2018. № 1 (27). S. 34–45.

20. Ob'edinennyj gosudarstvennyj arhiv Chelyabinskoy oblasti (OGACHO) [United State Archive of the Chelyabinsk Region (USACR)]. F. R-183. Op. 1.

21. OGACHO [USACR]. F. R-113. Op. 2.

22. OGACHO [USACR]. F. R-220. Op. 1.

23. Gazeta Chelyabinskij Rabochij. 1928.

Georgy A. Goncharov – D. Sc. (History), Professor of the Department of History of Russia and Foreign Countries, Chelyabinsk State University (Chelyabinsk), e-mail: georgy.60@mail.ru

Vladislav K. Krivoruchko – Master's Student, Department of History of Russia and Foreign Countries, Chelyabinsk State University (Chelyabinsk), e-mail: vladislav.krivoruchko1999@mail.ru

Received June 20, 2022

ОБРАЗЕЦ ЦИТИРОВАНИЯ

Гончаров, Г. А. Деятельность челябинского городского совета в условиях НЭПа / Г. А. Гончаров, В. К. Криворучко // Вестник ЮУрГУ. Серия «Социально-гуманитарные науки». – 2022. – Т. 22, № 4. – С. 6–14. DOI: 10.14529/ssh220401

FOR CITATION

Goncharov G. A., Krivoruchko V. K. Activity of the Chelyabinsk City Council in the Conditions of NEP (New Economic Policy). *Bulletin of the South Ural State University. Ser. Social Sciences and the Humanities*, 2022, vol. 22, no. 4, pp. 6–14. (in Russ.). DOI: 10.14529/ssh220401