

Историческая информатика

Правильная ссылка на статью:

Криворучко В.К. Городские бюджеты 1920–1930-х гг.: анализ в контексте квантитативной истории //

Историческая информатика. 2025. № 2. DOI: 10.7256/2585-7797.2025.2.74092 EDN: IVUQRL URL:

https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=74092

Городские бюджеты 1920–1930-х гг.: анализ в контексте квантитативной истории

Криворучко Владислав Кириллович

аспирант; кафедра исторической информатики; Московский государственный университет им. МВ. Ломоносова

119991, Россия, г. Москва, ул. Ленинские горы, 1, к. 857

✉ vladislav.krivoruchko1999@mail.ru



[Статья из рубрики "Квантитативная история"](#)

DOI:

10.7256/2585-7797.2025.2.74092

EDN:

IVUQRL

Дата направления статьи в редакцию:

14-04-2025

Аннотация: Предметом исследования выступает структура и динамика городского бюджета в РСФСР в турбулентные 1920–1930-е гг., когда происходила институционализация советской системы управления и бюджетной системы на местном уровне. Городские бюджеты испытывали на себе трансформационное воздействие в виде административно-территориальных реформ, изменений в экономической политике правительства, демографических и урбанизационных сдвигов. Несмотря на относительно хорошую историографическую освещенность проблемы, количественные методы только начинают применяться исследователями в этой области. Единственный сложившийся подход нацелен на анализ структуры, динамики и направленности городского бюджета. Но он не обеспечивает получения целостной картины изменений, происходящих в бюджетной сфере. Следовательно, необходимо сосредоточить усилия на поиске и практической проверке дополнительных методов анализа, способных преодолеть отмеченные ограничения. В работе впервые исследуется потенциал коэффициентного анализа, как комплексного метода для оценки уровня бюджетной сбалансированности, независимости и устойчивости советского города (на материалах

Челябинска за 1925–1940 гг.). Метод направлен на агрегирование разрозненных бюджетных показателей и их визуализацию в виде определенного набора графиков. Предлагается последовательность действий, состоящая из 8 этапов: 1) архивоведческий и источниковедческий анализ данных; 2) определение набора коэффициентов; 3) приведение коэффициентов к сопоставимому виду; 4) расчёт сводных индексов; 5) расчёт коэффициентов корреляции Пирсона между частными и сводными индексами; 6) определение весовых значений индексов; 7) перерасчет сводных индексов с учетом весовых коэффициентов; 8) интерпретация полученных результатов с опорой на широкий круг источников. Коэффициентный анализ выступает в качестве эффективного диагностического инструмента. Он характеризуется высокой чувствительностью к трансформационным воздействиям и сдвигам, которым подвергались городские бюджеты; позволяет оценить масштаб изменений и характер их последствий в целом. Так, серьезные единичные или комплексные реформы в 1920–1930-е гг. приводили к дезориентации и дезорганизации городских органов власти, что выражалось в заметном снижении уровня сбалансированности, независимости и устойчивости городского бюджета в течение 1–2 лет. Процесс полного или частичного восстановления занимал от 1 до 3 лет. Наиболее болезненным оказался трансформационный сдвиг 1930–1931 гг., обусловленный переходом к плановой экономике и форсированной модернизации.

Ключевые слова:

советские городские бюджеты, коэффициентный анализ, индексы, сводные индексы, весовые коэффициенты, сбалансированность, независимость, устойчивость, трансформационное воздействие, Челябинск

Введение

В период 1920–1930-х гг. в РСФСР шел процесс активного государственного строительства — опытным путем определялись границы регионов, вырабатывались принципы, методы и механизмы работы местных органов власти, определялась структура и иерархия местных учреждений, их функции, а также решался вопрос о степени централизации финансовой сферы. Поиск оптимальной модели управления в указанный период сопровождался частыми пертурбациями, что приводило не только к множественности форм городских бюджетов, но и к изменению бюджетного состояния советского города.

Вопросы организации и функционирования местных органов власти в период НЭПа и индустриализации 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. Коржиной [4], в постсоветский период — И. В. Архипкина [5], Т. Ф. Ящук [6], А. Е. Бойко [7], И. Б. Данилова [8] и др. Большинство исследований написано в историко-правовом ключе. Авторы сходятся в оценке 1920-х гг. как периода децентрализации советской системы управления и поиска эффективных форм организации власти на местах, а 1930-х гг. как периода централизации и последующего закрепления наиболее востребованных форм.

Перспективы дальнейшего изучения советского государственного строительства 1920–1930-х годов связаны с апробацией трех взаимосвязанных направлений исследований:

1) Подготовка комплексных работ, базирующихся на концепциях исторического

институционализма (Д. Норт [\[9\]](#), Д. Аджемоглу, Д. Робинсон [\[10\]](#) и др.) позволит проследить процесс институционализации отдельных управленческих структур, изучить механизмы их взаимодействия и принятия решений, оценить роль формальных и неформальных институтов, выявить внутренние ограничения системы управления и бюджетной системы на местном уровне с учетом региональной специфики.

2) Источниковедческий анализ городского бюджета в РСФСР в 1920–1930-е гг. в контексте разноуровневых местных бюджетов позволит определить информационный потенциал источника путем изучения его комплектности (*ведомости, протоколы обсуждения, планы, проекты, инструкции, распоряжения, отчеты и т. д.*) в разные годы, способов и методов фиксации информации, качество бумажного носителя (*оборотная сторона дореволюционных бланков, папиросная, оберточная бумага и т. д.*), внутренней структуры каждого документа (*формуляр*), многочисленных напластований (*содержание исходного документа; его обработка — редакторская и идеологическая; отметки движения — под/зачеркивания, галочки, визы и согласования, резолюции, отметки об исполнении, регистрационные номера; особенности архивного хранения и перевода в электронный вид; маргиналии, ошибки, расхождения*) и пробелов, а также поиска «следов» утраченной информации в фондах вышестоящих организаций или статистических сборниках. При этом не исключено, что во вторичных источниках информация может отсутствовать или содержаться в искаженном, обобщенном или неполном виде.

3) Формирование подходов к анализу советских городских бюджетов с применением количественных методов (*факторный, регрессионный, коэффициентный, план-фактный анализ и т. д.*), и компьютерных технологий обеспечит возможность формализации и визуализации данных, установление скрытых взаимосвязей между отдельными бюджетными параметрами и, как следствие, получение новых объективных и воспроизводимых выводов.

В настоящей статье свое развитие получило третье направление, в рамках которого детально изучению подверглись только доходные и расходные ведомости — бюджеты в узком смысле.

Впервые количественные методы для анализа городских бюджетов в исторической проблематике впервые применили С. А. Баканов и А. А. Милюкова. В 2021 г. исследователи предложили новый подход и использовали его для анализа бюджетов гор. Москвы и гор. Челябинска, но применительно к более позднему периоду 1950–1980-х гг. [\[11, 12\]](#), когда городские бюджеты приобрели унифицированный вид и были представлены в виде толстых журналов с набором упорядоченных данных.

Этот подход предполагает:

- 1) формирование динамических рядов по основным статьям бюджета в программе Microsoft Excel;
- 2) расчет показателей динамики по доходам и расходам с учетом уровня инфляции по годам и по десятилетиям;
- 3) определение сальдо, дефицита и профицита;
- 4) установление доли участия отдельных статей или групп статей в бюджете;
- 5) визуализацию полученных результатов, выявление закономерностей и их объяснение

с опорой на широкий круг источников.

Подход С. А. Баканова и А. А. Милюковой нацелен на анализ структуры, динамики и направленности городского бюджета. Однако, он не всегда гарантирует получения целостной картины изменений, происходящих в бюджетной сфере города. Следовательно, необходимо сосредоточить усилия на поиске и практической проверке дополнительных методов анализа, способных преодолеть отмеченные ограничения.

Для комплексной оценки бюджетного состояния советского города в турбулентный период 1920–1930-е гг. автор статьи предлагает усовершенствовать подход С. А. Баканова и А. А. Милюковой за счет использования коэффициентного анализа — метода, получившего распространение в экономической науке в трудах Н. Ю. Коротниной [\[13\]](#), Р. М. Тухбатуллина [\[14\]](#), Т. А. Найденовой [\[15\]](#), С. Н. Плотникова, Д. С. Труханович [\[16\]](#) и др.

Метод направлен на укрупнение данных, сведение множества разрозненных бюджетных показателей к определенному набору наглядных графиков, что позволяет перейти от анализа трудоемких текстовых и табличных форматов к интерпретации визуальной информации. Несомненно, графическая репрезентация упрощает выявление тенденций, закономерностей, взаимосвязей и аномалий, которые формируются под воздействием как внутренних (*например, бюджетной политики городских властей*), так и внешних факторов (*например, изменений в законодательстве, административно-территориальные реформ*) организации и функционирования городских бюджетов.

Коэффициентный анализ используется преимущественно для расчета коэффициентов сбалансированности, независимости и устойчивости административных единиц путем соотнесения значений по конкретным бюджетным статьям, группам статей и итоговым суммам. Коэффициенты первой группы демонстрируют степень покрытия расходов доходами, наличие дополнительных средств в бюджете и т. д. Коэффициенты второй группы отражают уровень независимости бюджета от государственных дотаций, пособий из различных фондов и займов. Коэффициенты третьей группы характеризуют способность бюджета на полное покрытие предусмотренных по нему расходов за счет собственных или привлеченных средств.

Применение коэффициентного анализа в экономических исследованиях имеет определенные особенности.

Во-первых, в трудах экономистов прослеживается вариативность набора коэффициентов внутри каждой из групп и вариативность самих групп (от 1 до 6). К примеру, Н. Ю. Коротнина [\[13\]](#) рассматривает кроме основных, также коэффициенты долговой зависимости и направленности бюджетной политики муниципального образования, а Р. М. Тухбатуллин [\[14\]](#) только коэффициенты устойчивости.

Во-вторых, отдельные коэффициенты могут выступать в качестве самостоятельного диагностического инструмента, применяемого для оценки конкретных аспектов бюджетного состояния административной единицы.

В-третьих, на основе нормализованных значений отдельных коэффициентов могут быть рассчитаны сводные индексы — показатели, которые используются для оценки изменений в системе или процессе в целом за определенный период времени. При соответствующем ракурсе предложенный метод будет отличаться своей чувствительностью к трансформационным воздействиям и сдвигам, выступая в роли их «индикатора».

В-четвертых, коэффициентный анализ может быть дополнен другими математико-статистическими методами. К примеру, с помощью корреляционного анализа и метода ранжирования можно определить значимость (*вес*) конкретных коэффициентов и установить закономерности в изменении значений сводных индексов — получить более точные и значимые агрегированные показатели.

И наконец, коэффициентный анализ является методом оценки бюджетного состояния административных единиц всех уровней (город, регион и т. д.), как с учетом динамики его изменения, так и в фиксированный момент времени. Во втором случае может быть составлен рейтинговый список городов, основанный на частных или интегральных показателях.

Отмеченные особенности указывают на перспективность применения выбранного метода к разнообразным исследовательским кейсам и на возможность его адаптации к исторической проблематике.

Однако, с применением коэффициентного анализа сопряжены определенные риски и ограничения. Так, выбор бюджетных и весовых коэффициентов производится на основе экспертной оценки, а не математического аппарата, что привносит элемент субъективности и может приводить к искажению конечных результатов. Кроме того, на ходе исследования может сказаться степень открытости, доступности, полноты и согласованности данных. В связи с чем особую важность приобретает подготовительный этап исследования.

Эффективность применения коэффициентного анализа в исторической проблематике проверена на бюджете города Челябинска в период с 1925 по 1940 гг. Выбор города был обусловлен его статусом (*административный центр губернии в 1921–1923 гг., «опытно-показательного» округа в 1924–1930 гг., затем района в 1931–1933 гг. и области с 1934 г.*), и, как следствие, относительно хорошей для 1920–1930-х гг. документной обеспеченностью работы местных органов власти. Исключение из рассмотрения более раннего периода советской истории объясняется отсутствием качественных и полных данных, более позднего – началом Великой Отечественной войны и развитием мобилизационной экономики.

Результаты исследования

Достижение цели исследования предполагало выполнение следующей последовательности действий, состоящей из восьми этапов, описанных ниже.

I. Архивоведческий и источниковедческий анализ. В качестве основного источника использовались преимущественно отчеты об исполнении свода местных бюджетов, отложившиеся в 5 разных фондах (Р-98, Р-113, Р-184, Р-185, Р-1029) Объединенного государственного архива Челябинской области (далее ОГАЧО). Подготовка данных для исследования включала их отбор, очистку и трансформацию. В результате были сформированы динамические ряды по основным доходным и расходным статьям челябинского городского бюджета за период с 1925 по 1940 гг., а также выявлены сознательные искажения данных, допущенные местными властями в целях «сглаживания» результатов проводимой бюджетной политики (*к примеру: в отчете об исполнении бюджет гор. Челябинска за 1938 г. пересчитанная сумма доходов оказалась ниже указанной в 1,15 раз, 48,3 млн. руб. против 55,6 млн. руб.*). Выявленные искажения стали косвенным результатом первого этапа работы. Их анализ (*изучение масштаба и причин*) в настоящем исследовании не предусмотрен.

II. Определение набора коэффициентов с учетом институциональных особенностей развития советской системы управления и бюджетной системы на местном уровне. Методом экспертной оценки был определен набор коэффициентов, позволяющих оценить уровень бюджетной обеспеченности Челябинска в 1925–1940 гг. (см. табл. 1).

Таблица 1. Коэффициенты сбалансированности, независимости и устойчивости

Коэффициенты сбалансированности		
№	Название коэффициента	Формула для расчета
К₁	Коэффициент общего покрытия расходов доходами	$P / D,$ где P – расходы, а D – доходы
Коэффициенты независимости		
К₂	Коэффициент финансовой независимости	$(НД + НнД) / D,$ где НД – налоговые доходы, а НнД – неналоговые доходы, а D – доходы
К₃	Коэффициент чистой финансовой независимости	$(НДм + ДКом) / (НД + НнД),$ где НДм – местные налоги и сборы, ДКом – доходы от коммунального хозяйства, НД – налоговые доходы, а НнД – неналоговые доходы
К₄	Коэффициент налоговой независимости	$НД / D,$ где НД – налоговый доходы, а D – доходы
К₅	Коэффициент чистой налоговой независимости	$НДм / НД,$ где НДм – местные налоги и сборы, а НД – налоговые доходы
К₆	Коэффициент внешнего финансирования	$(БВП + З) / D,$ где БВП – безвозмездные поступления, З – займы, а D – доходы
К₇	Коэффициент долговой зависимости	$З / D,$ где З – займы, а D – доходы
К₈	Коэффициент прямой финансовой зависимости	$БВП / D,$ где БВП – безвозмездные поступления от государства, а D – доходы
К₉	Коэффициент пассивной включенности в местную бюджетную систему	$Фдох / D,$ где Фдох – поступления из фондов регулирования (резервных фондов) и фондов специального назначения, D – доходы
Коэффициенты устойчивости		
К₁₀	Коэффициент совокупной финансовой устойчивости	$D / P,$ где D – доходы, а P – расходы
К₁₁	Коэффициент общей финансовой устойчивости	$(НД + НнД) / P,$ где НД – налоговые доходы, НнД – неналоговые доходы, а P – расходы;
К₁₂	Коэффициент чистой финансовой устойчивости	$(НДм + ДКом) / P,$ где НДм – местные налоги и сборы, ДКом – доходы от коммунального хозяйства, а P – расходы
К₁₃	Коэффициент неналоговой устойчивости	$НнД / P,$

		где НнД – неналоговые доходы, а Р – расходы
К₁₄	Коэффициент налоговой устойчивости	НД / Р, где НД – налоговые доходы, а Р – расходы
К₁₅	Коэффициент чистой налоговой устойчивости	НДм / Р, где НДм – местные налоги и сборы, а Р – расходы
К₁₆	Коэффициент обеспеченности минимальных расходов собственными средствами	(НД + НнД) / МР, где НД – налоговые доходы, НнД – неналоговые доходы, МР – минимальные расходы;
К₁₇	Коэффициент чистой обеспеченности минимальных расходов собственными средствами	(НДм + ДКом) / МР, где НДм – местные налоги и сборы, ДКом – доходы от коммунального хозяйства, МР – минимальные расходы
К₁₈	Коэффициент активной включенности в местную бюджетную систему	Фрасх / Р, где Ф – отчисления в резервные фонды, фонды регулирования или специальные фонды, Р – расходы
К₁₉	Коэффициент бюджетной задолженности	ПЗ / Р, где ПЗ – платежи по займам и ссудам, а Р – расходы

В зависимости от направления своего влияния коэффициенты были разделены на прямые (К₁-К₅, К₁₀-К₁₇) и обратные (К₆-К₉, К₁₈-К₁₉). Высокий уровень сбалансированности, независимости и устойчивости бюджета достигается при высоких значениях прямых и низких значениях обратных коэффициентов.

III. Приведение коэффициентов к сопоставимому виду. Для этого рассчитывались их индексы путем минимально-максимальной (Min-Max) нормализации данных.

Подобный метод масштабирования имеет ряд преимуществ. Во-первых, после нормализации сохраняется пропорциональное соотношение между значениями, что важно при изучении тенденции изменений. Во-вторых, все значения приводятся к диапазону от 0 до 1, что позволяет сравнивать показатели, выраженные в разных единицах измерения или имеющих разные масштабы (доли, проценты, рубли), а также упрощает интерпретацию.

И наконец, выбранный метод отличается относительной устойчивостью к выбросам, т. е. слабой восприимчивостью к экстремальным значениям.

Так, для прямых коэффициентов производилась прямая нормализация:

$$И^i K_n = (K_n - K_{min}) / (K_{max} - K_{min}), \quad (1)$$

где K_n – фактическое значение показателя за конкретный год, K_{max} – максимальное значение показателя за весь период наблюдений, K_{min} – минимальное значение показателя. а для обратных коэффициентов – инвертированная нормализация, которая обеспечила сохранение положительного значения переменных, но изменила направление их влияния так, что более высокие значения в исходных данных стали более низкими:

$$И^i K_n = 1 - (K_n - K_{min}) / (K_{max} - K_{min}) \quad (2)$$

Таким образом, индексы не просто оказались в одном диапазоне от 0 до 1, но и

получили одну и ту же направленность (*больше-лучше*), что в дальнейшем позволило корректно агрегировать преобразованные показатели.

IV. *Расчет сводных индексов.* Далее путем суммирования отдельных индексов были рассчитанные сводные по формуле:

$$СИ^i = \sum I^i K_n \quad (3)$$

Результаты применения формулы (3) представлены на рисунке 1.

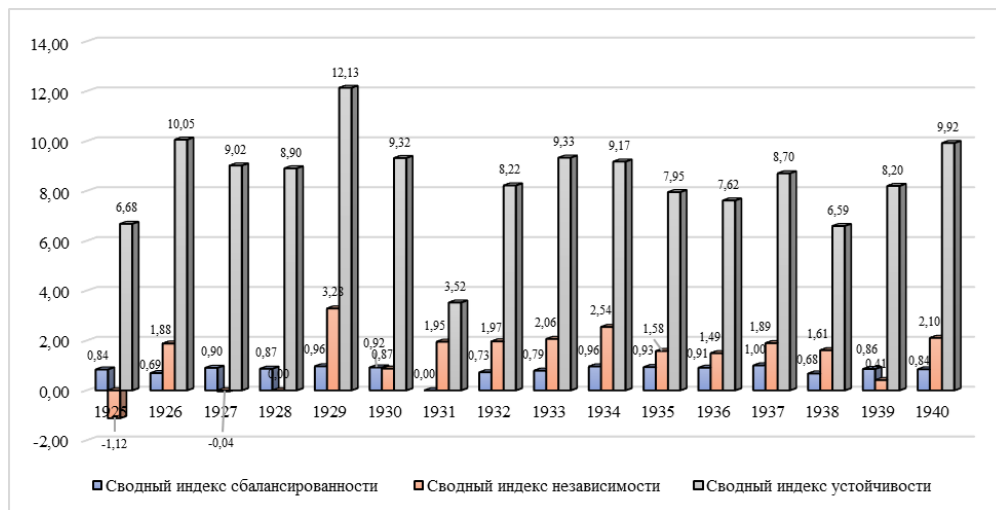


Рис 1. **Сводные индексы сбалансированности, независимости и устойчивости бюджета города Челябинска в 1925–1940 гг.**

Источник: ОГАЧО. Ф. Р-113. Оп.1. Д.182; Р-98. Оп.1. Д. 3120; Ф. Р-184. Оп.1. Д.71; Ф. Р 185. Оп.1. Д.64; Ф. Р-1029. Оп.1. Д.54., Оп.3. Д.84, Оп.4. Д.85; Челябинск в цифрах. – Челябинск: Ч.г., 1936. С.91.; Отчет об исполнении местного бюджета города Челябинска за 1939 год и бюджет на 1940 год. – Челябинск: б. и., 1940. С.4-8, 22–23; Исполнение местного бюджета города Челябинска за 1938 год. – Челябинск: б. и., 1939. С. 4–8, 22–25.

V. *Расчёт коэффициента корреляции Пирсона между частными и сводными индексами.* Затем с помощью корреляционного анализа, проводимого в MS Excel, была определена теснота и направление связи между значениями определенных индексов и сводными индексами (см. табл. 2 и табл. 3)

Таблица 2. **Коэффициент корреляции Пирсона между И¹К₂ – И¹К₉ и сводным индексом независимости**

Индексы	И ¹ К ₂	И ¹ К ₃	И ¹ К ₄	И ¹ К ₅	И ¹ К ₆	И ¹ К ₇	И ¹ К ₈	И ¹ К ₉
Коэффициент корреляции	0,94	-0,38	0,50	0,22	-0,89	-0,78	-0,39	-0,25

Таблица 3. **Коэффициент корреляции Пирсона между И¹К₁₀ – И¹К₁₈ и сводным индексом устойчивости**

Индексы	И ¹ К ₁₀	И ¹ К ₁₁	И ¹ К ₁₂	И ¹ К ₁₃	И ¹ К ₁₄	И ¹ К ₁₅	И ¹ К ₁₆	И ¹ К ₁₇	И ¹ К ₁₈	И ¹ К ₁₉
Коэффициент корреляции	0,73	0,71	0,65	0,40	0,16	0,65	0,84	0,62	-0,41	0,16

Из дальнейших расчетов были исключены индексы с низким значениями коэффициента

корреляции, свидетельствующими о слабой связи (до 0,5), т. е. не оказывавшими серьезного влияния на интегральные показатели в целом или в течение длительного периода времени.

VI. *Определение весовых значений индексов.* Оставшимся индексам ($I^iK_2, I^iK_4, I^iK_6, I^iK_7; I^iK_{10}, I^iK_{11}, I^iK_{12}, I^iK_{15}, I^iK_{16}, I^iK_{17}$) были присвоены весовые коэффициенты. Поскольку число индексов оставалось небольшим и было важно обеспечить достаточное различие между весами, использовался метод обратного ранга. Это способ определения весовых коэффициентов, при котором критериям присваиваются ранги в порядке убывания их значимости. Затем ранги преобразуются в веса с использованием обратной зависимости и нормализуются таким образом, чтобы сумма полученных весов была равна единице.

Для расчетов использовалась следующая формула:

$$\text{Вес } I^iK_n = (1 / \text{Ранг } I^iK_n) / \Sigma (1 / \text{Ранг } I^iK_n), \quad (3)$$

где Ранг I^iK_n — ранг конкретного индекса, который присваивался исходя из значения коэффициента корреляции, что обеспечивает более объективное и обоснованное ранжирование; $1 / \text{Ранг } I^iK_n$ — обратный ранг конкретного индекса, а $\Sigma (1 / \text{Ранг } I^iK_n)$ — это сумма обратных рангов всех индексов, являющихся компонентами сводного индекса независимости или устойчивости.

Результаты применения формулы (3) представлены в таблице 4.

Таблица 4. **Весовые коэффициенты для $I^iK_{2,4,7, 10-12, 15-17}$**

Индекс	I^iK_2	I^iK_4	I^iK_6	I^iK_7	I^iK_{10}	I^iK_{11}	I^iK_{12}	I^iK_{15}	I^iK_{16}	I^iK_{17}
Весовой коэффициент	0,48	0,12	0,24	0,18	0,2	0,13	0,1	0,1	0,4	0,07

VII. *Перерасчет сводных индексов.* Сводные индексы независимости и устойчивости были пересчитаны с учетом значений весовых коэффициентов соответствующих частных индексов по формуле:

$$SI_i = \Sigma \text{Вес } I^iK_n * I^iK_n, \quad (4)$$

Результаты применения формулы (4) представлены на рисунке 2.

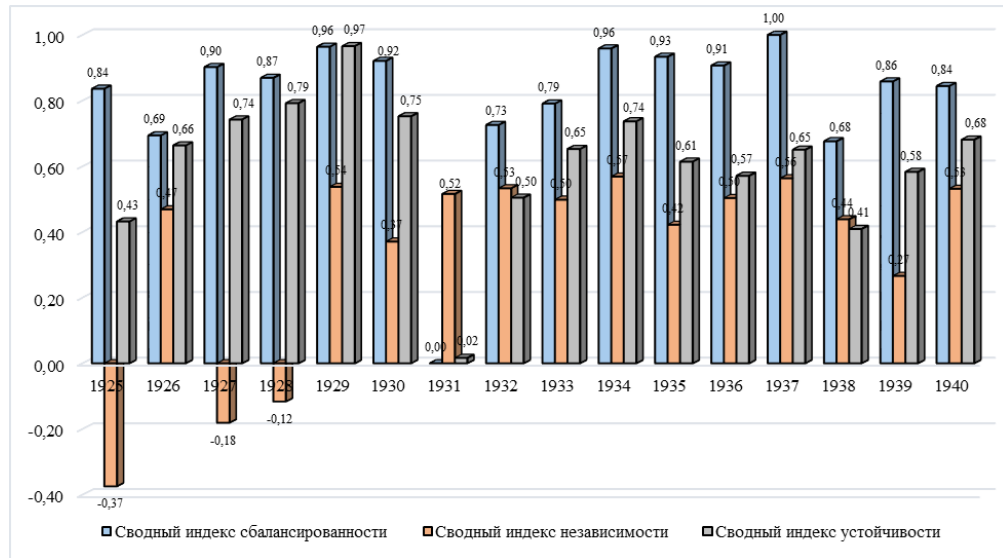


Рис 2. Сводные индексы сбалансированности, независимости и устойчивости бюджета города Челябинска в 1925–1940 гг. с учетом весовых коэффициентов

Источник: ОГАЧО. Ф. Р-113. Оп.1. Д.182; Р-98. Оп.1. Д. 3120; Ф. Р-184. Оп.1. Д.71; Ф. Р 185. Оп.1. Д.64; Ф. Р-1029. Оп.1. Д.54., Оп.3. Д.84, Оп.4. Д.85; Челябинск в цифрах. – Челябинск: Ч.г., 1936. С.91.; Отчет об исполнении местного бюджета города Челябинска за 1939 год и бюджет на 1940 год. – Челябинск: б. и., 1940. С.4-8, 22–23; Исполнение местного бюджета города Челябинска за 1938 год. – Челябинск: б. и., 1939. С. 4–8, 22–25.

VIII. Интерпретация полученных результатов с опорой на материалы советского законодательства и местного делопроизводства.

Сводные индексы сбалансированности, независимости и устойчивости демонстрировали волнообразную динамику на протяжении всего периода наблюдений.

В 1925 г., получив широкие административные и финансовые полномочия, городские Советы приступили к «самостоятельному» управлению собственным хозяйством. Городским властям предстало решать обострившиеся за годы гражданской войны коммунально-хозяйственные проблемы, а также выполнять государственные задания в области здравоохранения, народного образования, социального обеспечения, обороны и т. д.

Ситуация осложнялась рядом факторов, с действием которых сопряжено снижение общего уровня сбалансированности и независимости городского бюджета в 1926–1928 гг.

Во-первых, оставались незавершенными процессы институционализации советской системы управления и бюджетной системы на местном уровне. Так, введение в действие положения «О городских советах» (1925) и положения «О местных финансах» (1926) привело к перераспределению имущественных и финансовых прав между окружными и городскими органами власти и, как следствие, принятию (или снятию) на баланс города каких-либо объектов в течение всего 1925/26 бюджетного года.

Во-вторых, Челябинск был втянут в систему взаимоотношений «донор-реципиент», которая была выстроена на базе местных фондов регулирования и фондов специального

назначения. Донорство становилось тяжким бременем для городских властей, поскольку размер отчислений в пользу отстающих территорий (*районов, поселков городского типа, сельсоветов и т. д.*) мог составлять до 29,7 % (см. рисунок 3) от всех расходных обязательств города. Для компенсации бюджетных потерь и реализации крупных инфраструктурных проектов в сфере ЖКХ на фоне роста городского населения власти Челябинска были вынуждены прибегать к получению долгосрочных займов.

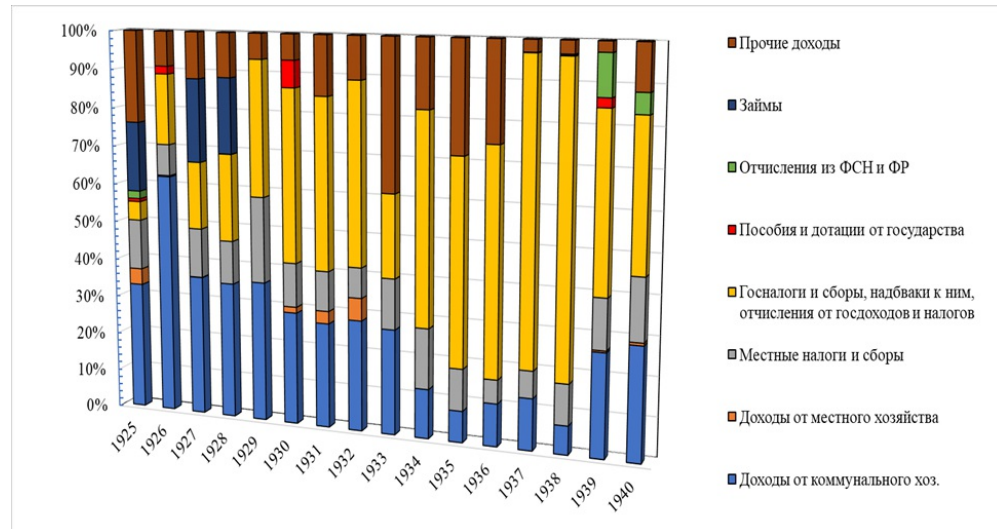


Рис 3. Структура и динамика доходов горда Челябинска в 1925–1940 гг., представленная по укрупнённым группам статей

Источник: ОГАЧО. Ф. Р-113. Оп.1. Д.182; Р-98. Оп.1. Д. 3120; Ф. Р-184. Оп.1. Д.71; Ф. Р 185. Оп.1. Д.64; Ф. Р-1029. Оп.1. Д.54., Оп.3. Д.84, Оп.4. Д.85; Челябинск в цифрах. – Челябинск: Ч.г., 1936. С.91.; Отчет об исполнении местного бюджета города Челябинска за 1939 год и бюджет на 1940 год. – Челябинск: б. и., 1940. С.4-8, 22–23; Исполнение местного бюджета города Челябинска за 1938 год. – Челябинск: б. и., 1939. С. 4–8, 22–25.

Помимо привлечения внешних источников финансирования челябинские органы власти искали способы разгрузки городского бюджета (*перевод местных коммунально-хозяйственных предприятий на хозрасчет; отказ от решения проблем, находящихся в спорной зоне ответственности и т. д.*), а также пытались диверсифицировать свои доходы за счет мобилизации собственных финансовых ресурсов (*к примеру: получения доходов от местных налогов и сборов, а также доходов от коммунального хозяйства*). Кроме того, сказывалось постепенное увеличение доли участия государственных налогов и сборов в бюджете с 4,9 % в 1925 г. до 35,1 % в 1929 г. Как следствие, в 1925–1929 гг. наблюдался стабильный и заметный (в 2,24 раза) рост общего уровня устойчивости. По этой же причине, в 1929 г. общий уровень сбалансированности и независимости достигли своего максимума с начала наблюдений.

Заметное проседание значений сводных индексов произошло в 1930–1931 гг. на фоне проводимых в стране преобразований.

Во-первых, изменились принципы составления местных бюджетов – они приобретали директивный характер и рассчитывались с опорой на народно-хозяйственный план по региону. Начало бюджетного периода переносилось с 1 октября на 1 января. Закреплялась новая структура доходных и расходных источников. Как следствие,

нарушались сложившиеся механизмы бюджетного планирования и управления (к примеру: переставала функционировать система взаимоотношений «донор-реципиент», снижалась кредитная активность городских властей и т. д.), возрастала степень административного контроля (давления) со стороны вышестоящих органов власти.

Во-вторых, в результате налоговой реформы 1930 г. произошло сокращение числа местных налогов и сборов с 23 до 6 наименований. Десять налогов из всего количества существовавших были включены в налог с оборота, а семь – в государственную пошлину. Вырученные средства зачислялись в государственный бюджет [\[5, С.71\]](#). Таким образом, происходила частичная утрата контроля местных властей над собственной доходной базой, уменьшение бюджетной гибкости и, как следствие, сужение пространства для маневра в случае возникновения непредвиденных расходов или изменения приоритетов.

В-третьих, начался новый этап административно-территориальной реформы, сопровождавшийся оптимизацией аппарата управления. В соответствии с постановлением Президиума ЦИК от 9 августа 1930 г. "Об организации работы городских советов в связи с ликвидацией округов" Челябинск становился административным центром укрупненного района и сливался с ближайшими сельскими поселениями, которые имели собственные органы власти и бюджеты, но при этом обслуживались городскими социально-культурными учреждениями. В результате расходные обязательства Челябинска заметно возросли при относительной неизменности объема доходной базы.

В-четвертых, на фоне проводимой в СССР коллективизации и индустриализации наблюдался стихийный приток населения из деревень. Местные власти не были готовы к такому исходу. По расчетам Челябинского городского совета с 1928 по 1942 гг. численность жителей города должна была увеличиться с 68 тыс. до 100 тыс. чел. (ОГАЧО. Ф. Р-220. Оп.1. Д.145. Л.72). Однако уже в 1930 г. в Челябинске проживало 105 тыс. чел, а в 1931 г. – 120,4 тыс. чел. В последующие годы тенденция не только сохранялась, но и усиливалась.

Преодолеть последствия трансформационного сдвига удалось в течение 1–3 лет на фоне успехов индустриализации и очередного витка налоговой реформы, но лишь частично.

Из 6 оставшихся в 1930 г. местных налогов и сборов наиболее значимыми оставались два: земельная рента и налог со строений. Следовательно, такие города, как Челябинск, в которых разворачивались крупные промышленные площадки и росли масштабы ведомственной застройки, сумели быстрее «оправиться» от последствий налоговой реформы. Кроме того, с 1932 г. часть средств (5 %), полученных от налога с оборота и государственной пошлины, стала зачисляться в местные бюджеты в виде отчислений от гос. налогов, сборов и надбавок к ним [\[17, С.117\]](#). Заметная доля налоговых поступлений (к 1937 г. 76,8 %) обеспечивала высокий уровень независимости Челябинска от внешних источников финансирования. Однако это независимость была относительной, поскольку именно государство устанавливало налоговые тарифы и определяло нормативы отчислений. В сложившихся обстоятельствах бюджеты становились менее диверсифицированными. А стимулы к повышению эффективности использования собственных ресурсов заметно сокращались.

Так, сводный индекс независимости восстановился до показателя 1929 г. за год, и в целом стабилизировался на повышенном уровне (в 1932–1937 гг. медианное значение равнялось 0,52, а в 1925–1929 гг. – -0,12). Индекс сбалансированности – за три года,

также восстановились на повышенном уровне (0,92 в 1932–1937 гг. против 0,87 в 1925–1929 гг.). А вот сводный индекс устойчивости, несмотря на заметный восстановительный рост в течение трех лет, так и не смог вернуться к показателю 1929 г. и стабилизировался на пониженном уровне (0,63 в 1932–1937 гг. против 0,74 в 1925–1929 гг.) Снижение потенциала к устойчивости бюджета выступало одним из свидетельств подрыва самостоятельности городских органов власти в 1930-е гг.

Последующие снижение значений сводных индексов произошло в 1938–1939 гг. в результате включения местных бюджетов в состав государственного [18]. Как отмечал И. В. Архипкин, к этому времени «завершился процесс формирования механизма, обеспечивающего высокий уровень зависимости местных бюджетов от вышестоящего административного звена ... они превращались в расчетно-кассовые подразделения республиканского бюджета» [5, с.73]. Предложенная точка зрения получила распространение в отечественной историографии. Тем не менее, положение местных властей не было столь критичным.

Реформа привела к трансформации доходной базы Челябинского городского Совета. Сокращение доли участия государственных налогов и сборов в бюджете почти в 2 раза вынуждало городские власти прибегать к внешним источникам финансирования в виде дотаций от государства и пособий из резервных фондов, а также к мобилизации собственных доходных ресурсов (увеличения доли местных налогов и сборов с 6,9 % в 1937 г. до 15,8 % в 1940 г., а также доходов от коммунального хозяйства с 13,2 % до 28,8 % соответственно, что отчетливо прослеживается на рисунке 3). В итоге, после 1–2 годичного снижения произошло восстановление значений сводных индексов: на пониженном уровне для индекса сбалансированности (0,84 в 1940 г. против 0,92 в 1932–1937 гг.) и на едва заметном повышенном уровне для индексов независимости и устойчивости (0,53 против 0,52 и 0,68 против 0,63, соответственно). Очевидно, что отмеченная тенденция к восстановлению обрывается с началом Великой Отечественной войны.

Заключение

Так, серьезные единичные или комплексные реформы в РСФСР в 1920–1930-е гг. приводили к дезориентации и дезорганизации городских органов власти, что выражалось в заметном снижении уровня сбалансированности, независимости и устойчивости городского бюджета в течение 1–2 лет. Процесс полного или частичного восстановления занимал от 1 до 3 лет. Наиболее болезненным оказался трансформационный сдвиг 1930–1931 гг., обусловленный переходом к плановой экономике и форсированной модернизации. Он оборвал тенденцию к росту укрупненных бюджетных показателей, нанес удар по самостоятельности городских органов власти и сделал их более уязвимыми перед лицом внешних вызовов.

Следовательно, коэффициентный анализ выступает в качестве эффективного диагностического инструмента, обладающего большим интерпретационным потенциалом. Он может быть использован для изучения структур и систем, испытывающих на себе серьезное трансформационное воздействие в виде административно-территориальных реформ, изменений в экономической политике правительства, демографических и урбанизационных сдвигов. Он позволяет увидеть масштаб изменений, а также оценить глубину и характер их последствий в целом.

Библиография

1. Котляревский С. А. Финансовое право СССР. Л.: Гос. изд-во, 1926. 157 с.

2. Велихов Л. А. Основы городского хозяйства: Общее учение о городе, его управления, финансах и методах хозяйства. М.: Наука, 1996. 466 с.
3. Твердохлебов В. Н. Местные финансы. М.: изд-во СССР, 1928. 179 с.
4. Коржихина Т. П. Советское государство и его учреждения: ноябрь 1917 г. – декабрь 1991 г.: учеб. для вузов по специальности "История". М.: РГУ, 1995. 418 с.
5. Архипкин И. В. Восстановление и преобразование системы местных бюджетов в годы НЭПа и социалистической индустриализации // Страницы истории. 2006. № 1(205). С. 66-73.
6. Яцук Т. Ф. Организация местной власти в РСФСР. 1921-1929 гг. О.: Изд-во ОмГУ, 2007. 590 с. EDN: QPGWNN
7. Бойко А. Е. Восстановление финансовой основы местного управления в период новой экономической политики (1921-1929 гг.) // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: история и право. 2012. № 1-2. С. 126-131. EDN: RAIYEL
8. Данилов И. Б. Организационно-правовые и идеологические аспекты учреждения института местных бюджетов Сибири в период НЭПа // Финансовое право. 2013. № 8. С. 16-18. EDN: QZMOAN
9. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Фонд экономической книги "Начала", 1997. 180 с. EDN: YQDVYE
10. Аджемоглу Д., Робинсон Дж. Почему одни страны богатые, а другие бедные. М.: АСТ, 2024. 672 с.
11. Баканов С. А., Ботова А. А. Структура и динамика бюджета города Челябинска в 1950-1980-е гг. // Уральский исторический вестник. 2021. № 1(70). С. 185-192. DOI: 10.30759/1728-9718-2021-1(70)-185-192 EDN: VCVXJE
12. Баканов С. А., Милюкова А. А. Городские финансы Москвы в 1950-1980-е гг.: динамика и структура местного бюджета // Известия Уральского федерального университета. Сер. 2: Гуманитарные науки. 2023. Т. 25, № 1. С. 271-284.
13. Коротнина Н. Ю. Методика анализа финансового состояния муниципальных образований // Финансовая аналитика: проблемы и пути решения. 2014. № 20 (206). С. 36-47.
14. Тухбатуллин Р. М. Комплексная оценка финансовой устойчивости бюджетов муниципальных образований с применением корреляционного анализа // Вестник экономики, права и социологии. 2016. № 2. С. 121-125. EDN: WFAACF
15. Найденова Т. А. Анализ качества сбалансированности бюджетов северных территорий // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2016. № 5-2. С. 95-99. EDN: VZKRXX
16. Плотников С. Н., Труханович Д. С. Основные показатели, применяемые для оценки устойчивости бюджета муниципального образования // Контенсус. 2020. № 5 (94). С. 63-70. DOI: 10.24411/2658-6932-2020-10044 EDN: QPZVME
17. Околотин В. С. Реализация налоговой реформы в 1930-1932 годах // Обозреватель. 2015. № 3 (302). С. 106-122. EDN: TLOMBR
18. Зверев А. Г. О едином государственном бюджете Союза ССР на 1938 год. М.: Гос. изд-во полит. лит., 1938. 48 с.

Результаты процедуры рецензирования статьи

В связи с политикой двойного слепого рецензирования личность рецензента не раскрывается.

Со списком рецензентов издательства можно ознакомиться [здесь](#).

Тридцать с небольшим лет назад после распада СССР Россия столкнулась с необходимостью выстраивать новую государственность, что было далеко не просто в

условиях развала центральной власти и распада единой хозяйственно-экономической системы. Однако в двадцатом веке Россия дважды сталкивалась с распадом государства и необходимостью заново создавать государственные механизмы. В этой связи представляет важность обратиться к изучению различных аспектов государственного строительства в СССР в 1920-е гг.

Указанные обстоятельства определяют актуальность представленной на рецензирование статьи, предметом которой являются городские бюджеты 1920–1930-х гг. в СССР. Автор ставит своими задачами показать историографию вопросов организации и функционирования местных органов власти в период НЭПа и индустриализации.

Работа основана на принципах анализа и синтеза, достоверности, методологической базой исследования выступает системный подход, в основе которого находится рассмотрение объекта как целостного комплекса взаимосвязанных элементов. Автор также использует в работе коэффициентный анализ.

Научная новизна статьи заключается в самой постановке темы: автор стремится дать комплексную оценку бюджетного состояния советского города в турбулентный период 1920–1930-е гг. Научная новизна заключается также в привлечении архивных материалов.

Рассматривая библиографический список статьи, как позитивный момент следует отметить его масштабность и разносторонность: всего список литературы включает в себя 18 различных источников и исследований. Из привлекаемых автором источников отметим работы советских экономистов 1920-х гг. (С.А. Котляревский, Г.А. Зверев), а также документы из фондов Объединенного государственного архива Челябинской области. Из используемых исследований отметим труды И.В. Архипкина, И.Б. Данилова, В.С. Околотина, в центре внимания которых находятся различные аспекты изучения местных бюджетов в СССР. Заметим, что библиография обладает важностью как с научной, так и с просветительской точки зрения: после прочтения текста статьи читатели могут обратиться к другим материалам по её теме. В целом, на наш взгляд, комплексное использование различных источников и исследований способствовало решению стоящих перед автором задач.

Стиль написания статьи можно отнести к научному, вместе с тем доступному для понимания не только специалистам, но и широкой читательской аудитории, всем, кто интересуется как советской государственностью, в целом, так и местными бюджетами, в частности. Апелляция к оппонентам представлена на уровне собранной информации, полученной автором в ходе работы над темой статьи.

Структура работы отличается определенной логичностью и последовательностью, в ней можно выделить введение, основную часть, заключение. В начале автор определяет актуальность темы, показывает, что в 1920-1930-е гг. поиск "оптимальной модели управления в указанный период сопровождался частыми пертурбациями, что приводило не только к множественности форм городских бюджетов, но и к изменению бюджетного состояния советского города". В работе показано, что "серьезные единичные или комплексные реформы в РСФСР в 1920–1930-е гг. приводили к дезориентации и дезорганизации городских органов власти, что выражалось в заметном снижении уровня сбалансированности, независимости и устойчивости городского бюджета в течение 1–2 лет". Примечательно, что как отмечает автор рецензируемой статьи, трансформационный сдвиг 1930-1931 гг. "оборвал тенденцию к росту укрупненных бюджетных показателей, нанес удар по самостоятельности городских органов власти и сделал их более уязвимыми перед лицом внешних вызовов".

Главным выводом статьи является то, что коэффициентный анализ "может быть использован для изучения структур и систем, испытывающих на себе серьезное трансформационное воздействие в виде

административно-территориальных реформ, изменений в экономической политике правительства, демографических и урбанизационных сдвигов".

Представленная на рецензирование статья посвящена актуальной теме, снабжена 3 рисунками и 2 таблицами, вызовет читательский интерес, а ее материалы могут быть использованы как в курсах лекций по истории России, так и в различных спецкурсах.

В целом, на наш взгляд, статья может быть рекомендована для публикации в журнале "Историческая информатика".