

**СТАНОВЛЕНИЕ И ТРАНСФОРМАЦИЯ
РЕГИОНАЛЬНОГО ФИНАНСОВОГО АППАРАТА
В ПЕРВЫЕ ГОДЫ СОВЕТСКОЙ ВЛАСТИ
(на материалах Нижнего Поволжья)**

**Н.И. Волосухина
(Россия, Астрахань)**

В статье рассматривается деятельность финансовых отделов губернских советов Нижнего Поволжья в период военного коммунизма и новой экономической политики. Здесь проанализированы основные проблемы функционирования финансовых отделов на разных этапах проводимой властями экономической политики. Выявлены региональные особенности в работе финотделов.

The activity of financial departments of governmental counsels of in the lower Volga region in the period of military communism and new economic policy is considered in the article. The main problems in functioning of the financial counsels on different levels of economic politics holding by authorities are analyzed. The regional features are established.

Ключевые слова: военный коммунизм, новая экономическая политика, финансовая политика, финансовый отдел.

Key words: military communism, new economic policy, financial policy, financial department.

Актуальность данной статьи обусловлена потребностями научно-теоретического осмысления процессов становления и эволюции провинциальных финансовых учреждений, в условиях смены власти, формирования нового политического курса страны и финансово-экономических преобразований. Кроме того актуальность обращения к истории формирования и трансформации финансового аппарата в период становления советской власти определяется региональным аспектом. Так как, планируемые в центре мероприятия именно на местах обрели окончательный вид, получая специфичные черты и региональные особенности.

Строительство новой системы административных институтов, впрочем как и установление в целом власти большевиков, не было процессом одномоментным, и сопровождалось рядом объективных трудностей, и если «завоевание командных верхов» в центральных районах прошло относительно быстро и в значительном объеме, то на периферии все было не так однозначно, многие государственные учреждения отказывались признавать власть большевиков и подчиняться Советам. Не исключением здесь стало и Нижнее Поволжье, например Царицынская и Астраханская городские Думы функционировали параллельно с Советом рабочих и солдатских депутатов вплоть до мая 1918 г., по сути, осуществляя те же функции по решению местных социальных и хозяйственных вопросов. До этого же времени продолжала свою работу Саратовская судебная палата, причем как структурное подразделение министерства юстиции Временного правительства, отказываясь признавать новую власть.

Подобное дублирование было характерно практически для всех административных учреждений, но особенно ярко проявилось на примере работы финансовых органов, поскольку ситуацию здесь осложняло противоборство не только на региональном уровне, но и центральных комиссариатов между собой. Утвержденный II Всероссийским съездом Советов центральным органом управления финансами стал Народный комиссариат финансов (НКФ), в обстановке полной сумятицы первых месяцев революции и децентрализации, в своей работе был вынужден опираться на еще сохранившиеся после революции и вполне легально существующие старые провинциальные финансовые учреждения (отделения Народного банка, казначейства и т.д.). Отчасти это объяснялось и тем, что с оставшимися на местах чиновниками было проще договориться, они имели представление о финансовой дисциплине и что немаловажно, являлись квалифицированными специалистами с необходимым опытом экономической работы. Но руководители местных советов постоянно с ними конфликтовали, считая их «пережитками» старой власти и основным источником саботажа. Кроме того, получив после революции практически полный экономический карт-бланш, местные советы создали свои финансовые отделы, которые и распоряжались выданными Центром кредитами по своему усмотрению, зачастую не считаясь

с экономической целесообразностью подобных расходов средств, а руководствуясь исключительно «революционными потребностями». Во многом это объяснялось позицией Народного комиссариата внутренних дел (НКВД), в чье ведомство и входили губернские Советы, ратовавшего за предоставление более широких финансовых свобод на местах. Складывалась ситуация, когда заручившиеся поддержкой НКВД руководители местных Советов требовали выдачи кредитов от учреждений бывшего министерства финансов, претворявших в жизнь постановления НКФ. Эта двойная политика привела практически к полному параличу финансового дела на местах.

О.И. Каган, заведующая саратовским финотделом, на Всероссийском съезде представителей финансовых отделов советов жаловалась на то, что нет инструкций, а если они и поступают, то противоречат друг другу [8, с. 9], положение было настолько непонятным, что местные руководители, отчаявшись получить разъяснения из Центра, созывали собственные совещания, так в марте 1918 г. состоялся Саратовский Областной финансовый съезд, по итогам которого было составлено обращение в СНК с требованием созыва Всероссийского съезда и разработки дальнейшего курса финансовой политики, который был созван в мае 1918 г. по инициативе НКВД, который в свою очередь вставал на сторону местных советов и ратовал за расширение их финансовых полномочий и продолжающийся процесс децентрализации.

Впрочем, на Съезде был лишь обозначен круг вопросов, требующих решения, но к каким-либо конкретным постановлениям это не привело. И лишь в октябре 1918 г. был принят декрет «О финансовых отделах губернских и уездных Советов», по которому все финансовые функции сосредотачивались в финансовых отделах при губернских и уездных исполнительных комитетах, но подчинялись они теперь непосредственно НКФ. Таким образом, в противостоянии двух комиссариатов победа оказалась на стороне НКФ, т.е. за централизацию финансового дела, и четко функционирующую иерархичную систему его ведомств, правда необходимо отметить, что отныне проводниками его политики становились не сохранившиеся учреждения министерства финансов, а финансовые отделы при местных Советах.

Несмотря на то, что документ был принят в 1918 г. организационная работа в финотделах продолжалась весь следующий год. В функции губернских финансовых отделов входил: контроль за исполнением в пределах губернии декретов, правил, инструкций по кассовому, счетному и налоговому вопросам; руководство финотделами уездных исполкомов, рассмотрением составленных в губернии сметных доходов, ассигнование и перевод пенсий и пособий, отчетность по приходно-расходным документам, исчисление государственных налогов, сборов пенсий. В соответствии с выполняемой работой организовывались подотделы: сметно-кассовый, прямых налогов и пошлин, косвенных налогов, секретариат. В финотделах создавалась коллегия, состоявшая из заведующего финотделом, его заместителя, заведующих подотделами, представителей Губернского совета народного хозяйства и местного учреждения Государственного Контроля. Председателем становился заведующий финотделом. Финотдел уездных исполкомов состоял из сметно-кассового и налогового подотделов и подчинялся финотделу Губисполкома. Несмотря на кажущуюся благополучность данных постановлений, история финансовых учреждений первых лет советской власти это все-таки трагедия, поскольку пока проводились эксперименты с экономикой страны в целом и попыткой реализации на практике всех марксистских идей, а значит полной ликвидации финансовых отношений, не могло идти и речи о стабильном развитии системы финансовых учреждений. Они, по словам заведующего астраханского губернского финансового отдела Городничева: «...шли по пути умирания» [7, л. 30].

Поворотным моментом в дальнейшем развитии всей сети финансовых учреждений стала новая экономическая политика, переход к которой был провозглашен на X съезде РКП(б) в марте 1921 г. Легализация рыночных отношений и восстановление налогов, потребовало срочной реорганизации финансового аппарата, в частности восстановление налоговых отделов. Работу по организации работы в финансовых отделах пришлось начинать практически с нуля, первой и основной из проблем стало

отсутствие профессиональных сотрудников. Поэтому главной задачей становится укомплектование финотделов квалифицированными кадрами. Изначально ее решение для большевиков не представлялось таким уж сложным: всем государственным учреждениям (в том числе и Красной Армии) в обязательном порядке в течение недели приказывалось произвести учет всех своих сотрудников и предоставить в местные губернские советы фамилии людей, работавших до революции в финансовой сфере, и соответственно из их числа и сформировать штат финотделов. Но, несмотря на все усилия властей, улучшить положение в губернских финотделах удалось лишь к началу 1924 г., что же касается уездных финансовых отделов, то здесь проблема нехватки квалифицированных работников оставалась нерешенной вплоть до 1925 г. [4, л. 34].

Одновременно началась разработка проекта о структуре финансовых отделов, который был утвержден 1 сентября 1922 г., в соответствии с которым устанавливалась следующая структура ГФО, состоявшая из трех управлений: Управление делами и частями, состоящего из информационно-инструкторского, хозяйственного и общего отделов, сметно-бухгалтерского управления, включающего в себя отделы: сметный, состоящего из подотделов по государственному доходу и по местным средствам. Бухгалтерский отдел: приходный подотдел, расходный подотдел и отдел сводной бухгалтерии. Налоговое управление Подотдел прямых налогов, Подотдел по косвенным налогам, Подотдел Управления. Кроме того при ГФО состоит губернская Приходно-расходная касса.

Практически с нуля пришлось организовывать работу налогового управления, поскольку в период военного коммунизма он был практически ликвидирован. Вот как описывает данную работу заведующий астраханским губернским финансовым отделом Городничев Павел Александрович: «сначала была проделана работа по проведению налогов, как самая важная и необходимая, другая же работа практически не производилась... Прежде всего был оборудован штат внешнего надзора налогового аппарата. Постепенно увеличивался штат финансовых агентов и канцелярии финансовых инспекторов. Аппарат косвенного налога начал функционировать с марта-апреля» [7, с. 28]. Таким образом, вся работа финансового отдела была сосредоточена в области фиска, как основной задаче выдвигаемой властями, как единственного реального доходного источника. Соответственно и к формированию штата финансовых инспекторов подходили со всей ответственностью, так по разосланной на места инструкции об органах взимания промыслового налога при финансовых отделах создавался штат финансовых инспекторов, заменивших собой городских и уездных податных инструкторов, и подчинявшихся непосредственно финансовому отделу губернии, а не местным властям как было до этого. ГФО должен был обеспечить жильем, средствами на транспортные расходы, поскольку за каждым фининспектором закреплялся определенный участок, как правило, в масштабе одного уезда, денежные средства также должны были выделяться на одежду, канцелярские товары, суточные. Наверно излишне говорить о том, что выделяемых Центром на это субсидий не хватало катастрофически. Кроме того, на соискателя должности фининспектора должны были предоставляться следующие требования: заполненная анкета, в которой подробно описывался не только трудовой стаж, но и личные качества, характеристика, написанная заведующим губфинотделом, в которой раскрывались не только профессиональные, но моральные качества претендента, если он в прошлом не был податным инспектором, то тогда ему также было необходимо сдать экзамен в ГФО по программе, установленной НКФ.

Впрочем, кадровая политика центральных властей на привлечение в финансовую работу наиболее опытных и ценных кадров очень быстро провалилась. Дело в том, что процесс назначения, перемещения и увольнения сотрудника происходил лишь по решению коллегии ГФО, еще более сложное обстояло дело с финансовыми инспекторами, данный вопрос вообще решался исключительно через центр. Как уже отмечалось выше, основная работа финансовой сферы в целом и губфинотделов в частности была сосредоточена на налоговой работе, поэтому и для финансовых инспекторов, непосредственно занимающихся сборами налогов, требования сильно за-

вышались, так, кроме заполнения обязательной анкеты, на соискателя должности должен был дать характеристику заведующий губфинотделом, в которой подробно описывались не только профессиональные, но и моральные качества и конечно идейные взгляды. В том, что полностью отвечаемым требованиям наберется специалистов довольно ограниченное число, безусловно, прекрасно понимали в НКФ: «в числе таких лиц повсюду окажется, по всей видимости, недостаточным даже для назначения по одному инспектору на уезд» [1, л. 3], но выход из данной ситуации им виделся довольно ясный: «можно ожидать, что податные инспекции, пожелают возвратиться добровольно к прежней работе и пополнение состава фининспекторов, следует надеяться, не встретит больших препятствий» [1, л. 6]. При этом действительно в тупиковой ситуации оказывались именно местные финотделы, складывалась ситуация, когда с одной стороны они не могут подобрать кандидатуру, устраивающую центр, а с другой – необходимо выполнить тот объем работы, заданный центром.

Но основной проблемой финансовых отделов в тот период являлось хроническое отсутствие денег, несмотря на возложенные НКФ на губернские власти обязанности по материальному обеспечению фининспекторов и финагентов, на деле же не выделяя достаточных средств для финансирования самих финотделов, которые в свою очередь перебрасывали свои обязанности на уездные власти.

Все это сказывалось на работе финансовых отделов, слабом материальном снабжении сотрудников, на что ссылались практически в каждом отчете сотрудники ФО. Но проблемой в данном случае являлось еще и то, что сотрудники не могли по своему желанию уволиться, данный вопрос решался исключительно на коллегии финотделов. Мало кому коллегия давала разрешение, а увольнение со службы, как правило, это становились крайние обстоятельства, например, в случае сильной болезни, когда сотрудник физически не мог выполнять свои непосредственные обязанности, еще одним вариантом могло быть согласие коллег увольняемого сотрудника принять на себя его обязанности, в случае же отсутствия таковых – выносилось отрицательное решение. Заявления на увольнение этого периода больше походили на мольбу о милости со стороны начальства, например заявление сотрудницы астраханского финотдела Таисии Петровны Шляпниковой: «Прошу освободить меня от занимаемой должности, так как я нахожусь теперь в безвыходном положении: жить на те гроши, которые я получаю, невозможно, нести из дома на базар же больше нечего, так как все распродали и сменяли, спекулировать же я не в состоянии, не имея на это средств... Прошу обратить внимание на это и удовлетворить мою просьбу, тем более, после малярии, которой я все время болела, я ослабла и при скудном питании совершенно не могу работать» [2, л. 21], или бухгалтера Сметно-Бухгалтерского подотдела Тустановского: «Ввиду болезненного состояния и крайней нужды, граничащей с нищетой, прошу местком войти с ходатайством перед зав. ГФО об освобождении меня от службы, дабы я мог подыскать себе занятие, соответствующее моему здоровью, материально и в производственном отношении более обеспечивающее» [2, л. 19]. Действительно, в условиях постоянно растущих цен, денежные оклады были просто ничтожны, и даже их ежемесячное увеличение на 30 % не играло никакой роли, поскольку только лишь цены за коммунальные услуги ежемесячно возрастали на 200–300 %. Таким образом, получаемое сотрудниками ежемесячное жалование практически полностью уходило: на уплату пайка (30 % от оклада) и оплату за коммунальные услуги. Ежемесячный же паек, входивший в оклад, составлял: 30 ф. муки, 1/2 ф. сахара, 1/4 ф. кофе, 7 ф. рыбы, 3 коробки спичек и 1/4 ф. табаку всего этого хватало лишь на несколько дней [3, л. 30].

Кроме того, финотделы не имели элементарных вещей, необходимых в работе, так в астраханском губфинотделе не было никакого транспортного средства [3, л. 64], штат охраны, набранный финотделами несколько месяцев не мог получить причитающийся оклад, из-за неразберихи вокруг его ведомственной принадлежности (в период военного коммунизма данная обязанность ложилась полностью на плечи Красной Армии, а охрана кладовых финотделов была прерогативой красноармейцев местных гарнизонов, соответственно и на довольствии они находились у Красной ар-

мии, но с 1921 г. караульные функции на себя брали вольнонаемные лица, но обязательно из числа бывших военнослужащих, т.е. обязанности по их содержанию ложились полностью на местные власти, расходов у которых и без того было предостаточно).

Безусловно, что в таких условиях руководителям финотделов было достаточно тяжело сохранять трудовую дисциплину, да и требовать выполнения присылаемых из центра заданий в условиях наполовину укомплектованного штата вынуждало заведующих финотделами идти на некоторые хитрости, так например, при составлении смет вместо фактически работающих сотрудников указывалось число по твердым, установленным штатам, как правило, в два раза превосходящих имеющийся [3, л. 64], а разница выплачивалась как оплата за сверхурочные работы и премии [5, л. 266].

Несколько улучшить положение удалось лишь к концу 1923 г., благодаря постановлению СНК о 5 % отчислении в пользу финансовых работников. Кроме того местными советами были открыты кредиты на покупку спецодежды и транспортные расходы служащих [6, л. 29]. А же к 1924 г. удалось практически полностью сформировать финансовые отделы как в губернских городах, так и в уездах, у сотрудников появляется необходимый опыт работы, удается наладить трудовую дисциплину. Все это незамедлительно сказалось и на качестве работы финотделов.

Список литературы

1. Государственный архив Астраханской области (ГААО). – Ф. 338. – О. 1. – Д. 102.
2. ГААО. – Ф. 338. – О. 1. – Д. 104.
3. ГААО. – Ф. 338. – О. 1. – Д. 117.
4. ГААО. – Ф. 338. – О. 1. – Д. 120.
5. ГААО. – Ф. 338. – О. 1. – Д. 138.
6. ГААО. – Ф. 338. – О. 1. – Д. 178.
7. ГААО. – Ф. 338. – О. 1. – Д. 277.
8. Отчет о работах I съезда финотделов. – М., 1918.

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРОТИВОРЕЧИЯ В ВОПРОСЕ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ В РОССИИ

А.С. Выприцкий
(Россия, Волгоград)

В статье рассмотрена современная социальная проблема распределения земельной собственности в России. Проанализировано видение этой проблемы в программах крупнейших политических партий России, приведены статистические социально-экономические показатели, характеризующие указанную проблему, предложены направления решения.

The modern social problem of distribution of landed property in Russia is considered in the article. Views of this problem, declared at programs of Russian major political parties, are analyzed; statistical socio-economic indexes, describing the problem, are given; trends of solution are suggested.

Ключевые слова: распределение земельной собственности России, социальная проблема, программы политических партий, сельское хозяйство, ЖКХ, состояние земель России.

Key words: distribution of landed property in Russia, social problem, programs of political parties, agriculture, housing and communal services, status of Russian lands.

В настоящее время в политико-правовой и социальной сфере России одной из наиболее обсуждаемых тем является распределение земельной собственности. Принципы и механизмы этого процесса не всегда понятны гражданам, иногда даже возникает вопрос о правомерности действий чиновников того или иного уровня. Названия публикаций в прессе типа: «Земельный общак» [1, с. 1] (Самарская область), «Многодетные семьи в Новосибирске требуют справедливого распределения земель» [7, с. 1], «Раскрыта коррупционная схема вымогательства денег при распределении земли в пригородах Хабаровска» [23, с. 1], «Распределение земель в Подмосковье идёт с многочисленными нарушениями» [17, с. 1] и т.д. показывают отдельные нестыковки и локальные скандалы, связанные с земельным вопросом, которые местами вырастают вплоть до вооруженного противостояния сторон, заинтересованных в том или ином объекте землепользования. Этот рост напряженности дает основание предположить возникновение острой *социальной проблемы*, в основе которой лежат политические предпосылки.