

Assisting Refugees during the First World War within a Provincial City: Organizational Aspect

The article is concerned with the mass movement of the population during the First World War from the western and south-western regions into the interior of the country which led to the creation of such special structural subdivisions as a governorate, a county and a volost. The author highlights the fact that, legally, the functions of these units were clearly divided, and the scope of work done for refugees within these units was quite high. The special features of working with refugees in the county-level city of Cherepovets of Novgorod governorate, are considered.

Key words: World War I, Cherepovets District Refugee Aid Bureau, volost committees.

(Статья поступила в редакцию 01.10.2018)

Н.И. КУЛАКОВА
(Астрахань)

СОЗДАНИЕ И РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА ФИНАНСОВЫХ ИНСПЕКТОРОВ В ПЕРВЫЕ ГОДЫ НОВОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ (на материалах Астраханской губернии)

Описывается сложный процесс организации Астраханского губернского финансового отдела в первые годы нэпа. Анализируются законодательные источники и выявляются причины, тормозившие данный процесс в Астраханской губернии. Рассматриваются в их развитии должностные обязанности финансовых инспекторов и агентов, определяются региональные особенности данного процесса.

Ключевые слова: новая экономическая политика, финансовые инспекторы, фининспектор, губернский финансовый отдел, губфинотдел, Астраханская губерния.

История развития финансово-экономических отношений в первые пять лет после прихода к власти большевиков насыщена событиями и противоречива не только сама по себе,

но и в оценках историков. Возможно, этот факт и определяет ее актуальность и традиционно устойчивый интерес в научной среде. В данной статье рассматривается сложный процесс восстановления налоговой работы сквозь призму государственной политики по созданию института финансовых инспекторов на примере Астраханской губернии.

Новая экономическая политика на астраханском материале подробно исследовалась в современной историографии, всестороннему изучению подвергались следующие темы: частный капитал и его взаимодействие с государственными структурами [7; 5], социальная и экономическая политика местных властей по отношению к различным категориям населения [1; 6; 12], многоукладность экономики, ее формирование и внутренние противоречия [3; 4], культурное строительство и реализация государственной политики в сфере образования и печати [2; 8; 19; 23] и др.

Однако до настоящего момента теме становления местных финансовых органов уделено недостаточно внимания. Это, на наш взгляд, частично исправлено предлагаемой статьей.

Введение новой экономической политики в марте 1921 г. коренным образом изменило место и роль налоговых органов в финансовой системе государства. Хотя всего месяцем ранее – 9 февраля – Распоряжением Центрального налогового управления «О приостановлении взимания налогов» объявлялось прекращение сбора налогов, что оставляло без работы сотрудников налоговых отделов. Их рекомендовалось распределить между другими подразделениями, но отдельно оговаривалось, что подобные перемещения должны были ограничиваться финансовыми учреждениями [10, с. 182].

Фактически это решение было целенаправленной попыткой расформирования налогового аппарата [21, с. 60]. Однако с началом нэпа именно налогам отводилась почетная роль спасения советской экономики, а их сборщикам – лестный титул «спасителей Отечества»: «Помни, что ты являешься одним из спасителей финансового положения Советской Республики... Не забывай каждый день заканчивая работу подсчитать собранную сумму, чтобы тебе знать сколько осталось еще собрать и на следующий день увеличить поступления...» [22].

Проводниками финансовой политики на местах стали финансовые отделы при губернских уездных исполнительных комитетах. Они подчинялись напрямую Народному комиссариату финансов и даже обладали правом использовать печать с государственным гербом [11, с. 31].

Астраханский губернский финансовый отдел (АГФО) в 1921 г. имел следующую структуру: сметно-бухгалтерский, счетно-кассовый подотделы, сметно-расчетное и налоговое управление, секретариат [20]. Эта структура была временной, 1 сентября 1922 г. приказом НКФ устанавливалась новая, включающая в себя управление, состоявшее из информационно-инструкторской, хозяйственной и общей частей; сметно-бухгалтерского и налогового управлений, при АГФО также состояла губернская приходно-расходная касса. Этим приказом утверждались структура и штат уездных финансовых отделов, он был намного скромнее губернского и включал в себя канцелярию, сметно-налоговую часть и приходно-расходную кассу [15].

Поскольку важнейшей задачей, возложенной на губернские финансовые отделы, объявлялась налоговая работа, то структура данного управления была самой сложной. В него входили:

- подотдел прямых налогов, состоявший из пяти отделений;
- подотдел по косвенным налогам с четырех отделений;
- подотдел управления, в который входили информационно-инструкторский и судебно-административный отделы.

Эффективная работа налогового управления напрямую зависела от наличия квалифицированных работников, в которых наблюдался острый дефицит. Не стала исключением и Астраханская губерния. Поэтому в ноябре 1921 г. Астраханским губернским исполнительным комитетом был опубликован приказ, опирающийся на постановление СНК и Наркомтруда, в котором объявлялся учет работников налоговой службы с подготовкой и стажем работы не менее десяти последних лет. Под действие данного приказа попадали служащие госучреждений, работники гражданских и военных ведомств, а сами эти организации обязаны были в течение семи дней с момента публикации приказа предоставить учетные карточки на своих работников, заполненные по утвержденной форме в четырех экземплярах.

В анкетах требовалось указать следующую информацию: фамилию, имя, отчество, дату рождения и семейное положение сотрудника, название учебного заведения, где получил образование, затем следовало перечислить места работы с указанием занимаемых должностей и времени работы на каждой из них, обязательно указывалась партийность сотрудника, место последней работы и получаемый оклад. Отдельно уточнялось пожелание сотрудника о месте работы.

Поскольку обязанность сбора продовольственного налога возлагалась постановлением СНК не на финансовые ведомства, а на Наркомат продовольствия (т. к. собирался он в натуральной, а не в денежной форме) [10, с. 183], то учету и отзыву не подлежали сотрудники данного ведомства [18].

Непосредственная задача по учету объектов и обследованию имущественного состояния и платежеспособности налогоплательщиков возлагалась на вновь образованный наружный финансовый аппарат в составе налогового управления. В него входили финансовые инспекторы, инспекторы косвенных налогов, финансовые агенты, а также делопроизводители, конторщики и рассыльные, в функции которых входила канцелярская и курьерская работа [11, с. 33].

Непосредственно сама должность финансового инспектора появилась после утверждения в сентябре 1921 г. документа «Правила взимания промыслового налога и инструкции об органах взимания промыслового налога». Фининспекторы заменяли упраздненных податных инструкторов при уездных финансовых отделах и дублировали их обязанности: учет налогоплательщиков и объезд волостей с целью ревизий и инструктирования местных комиссий и делопроизводств по чрезвычайному и натуральному налогам [9]. Однако, в отличие от податных инструкторов, фининспекторы не подчинялись уездным финансовым отделам, в непосредственных функциях которых оставалось взимание уже утвержденных ГФО окладов налогов и принудительное взыскание недоимок, а также ведение счетоводства и отчетности по поступлению указанных сборов и налогов.

За фининспекторами закреплялись определенные участки – финансовые районы. Центральные власти подчеркивали, что данное районирование носило условный и временный характер и должно было быть пересмотрено в зависимости от практических потребно-

стей каждой губернии. Отчасти это объяснялось еще и тем, что предъявляемым НКФ требованиям отвечали лишь немногие сотрудники, а подготовка новых или возвращение старых кадров требует некоторого времени, тогда как налоговая работа должна начаться немедленно. Поэтому деление совпадало с границами уездов, а в больших уездах или промышленно развитых, т. е. с большим количеством объектов налогового обложения, выделялось несколько районов. Заведующим губернских финансовых отделов предлагалось предоставить собственный вариант деления губернии на финучастки, который в последующем рассматривался и утверждался в Наркомфине [16. Л. 2].

Согласно распоряжению налоговой части НКФ от сентября 1921 г., территория Астраханской губернии делилась на четыре финрайона, которые совпадали с границами трех уездов: Астраханского, Красноярского, Енотаевского и территорию Астрахани, что с самого начала не устроило местные власти. В результате ряда согласований с НКФ 30 декабря 1922 г. было утверждено новое деление губернии.

По городу Астрахани устанавливалось семь финансовых районов по одному фининспектору и двум финансистам на каждый из них. Астраханский уезд делился на четыре района (первый район составили Кучергановская, Зацаревская, Чаганская, и Камызякская волости, во второй вошли Началовская, Абубекеровская, Семибугровская и Зеленгинская волости, третий район образовали Трусовский поселок и Карантинная волость, к четвертому были отнесены Икрянинская, Житнитская, Четырехбугоринская и Яндыковская волости). Красноярский уезд делился на два финрайона: в первый вошли г. Красный Яр и волости Теплинская, Сеитовская, Разночинская, во второй – волости Шоган-Кандаковская, Архаровская, Магайская, Марфинская и Тюлендеевская. По Енотаевскому уезду устанавливалось три финрайона: к первому относились сам город Енотаевск, а также волости Владимировская, Копановская и Никольская, во второй район вошли волости Харабалиска, Сасикольская, Селитренская и Золотухинская, в третий – поселки Новый Баскунчак и Болхуны [17].

Для более эффективной работы финансовые инспекторы должны были проживать на территории своего участка и желательно в пределах уездного центра или (в исключительных, «оправдываемых местными условиями»

случаях) недалеко от него [16. Л. 3]. Поэтому отдельным приказом заведующий Астраханского губфинотдела Приказчиков установил следующее местожительство финансовых инспекторов: для первого района – город Астрахань, второго – поселок Началово, третьего – Трусовский поселок и четвертого – село Четырехбугорное. Для фининспекторов Красноярского уезда – город Красный Яр и село Марфино, по Енотаевскому уезду – город Енотаевск, для второго района – село Харабали и для третьего – село Новый Баскунчак [17]. Губернский финотдел обязывался обеспечить жильем финансового инспектора и его семью, а также кабинетом для работы. Все это предлагалось осуществлять в согласовании с уездными органами власти, которые также должны были всячески способствовать работе инспекторов на их участке [16. Л. 3].

Согласно Постановлению и инструкции о промысловом налоге постановлением СНК были учреждены должности фининспекторов и губернских ревизоров-инструкторов. ГФО должен был обеспечить дополнительные средства на покупку канцелярских товаров и служебные разъезды фининспекторов. Кроме того, на местных властях лежала ответственность по представлению спецодежды для работников, однако, как и по остальным пунктам, здесь возникал ряд сложностей, не хватало самого необходимого: «для осуществления работы необходимы соответствующая работе одежда и деньги на канцелярское обзаведение и на разъезды. Ничего этого из одежды в настоящее время ни в Соцобезе, ни в Гудпродкоме, ни в Совнархозе нет, а работа должна уже идти в спешном порядке» [14].

Отдельно в инструкциях НКФ оговаривались профессиональные качества фининспекторов, а именно они должны были быть ответственными и понимать важность своей работы для страны, коммуникабельными и, соответственно, подходить к обязанностям не казенно и формально, а через личное общение с налогоплательщиками и учреждениями, располагающими сведениями об экономическом состоянии их района. Всего этого, по мнению центра, можно было добиться лишь при активной работе инспектора на участке, а не в кабинете, при проверке объектов обложения на местах их нахождения [16. Л. 4].

Впрочем, в функции финансовых инспекторов входила и бумажная работа: по итогам месяца они должны были составлять отчеты

о проделанной работе, где подробно излагались объекты подвергшиеся инспекции. Кроме того, отчеты должны были содержать информацию о планах на следующий месяц. Проверкой этих отчетов занимались губернские ревизоры-инструкторы или специально командированные НКФ инспекторы.

Как и предполагалось в Центре, кадровый вопрос стал краеугольным камнем в выполнении поставленных перед губфинотделами налоговых задач. Частично предлагалось решить эту проблему путем ротации кадров, т. е. заведующие ГФО представляли в налоговую часть Наркомфина список финансовых районов, не обеспеченных кадрами, и туда откомандировывались сотрудники, назначенные Центром из «резервных» списков.

Туда планировалось включать кандидатуры из губерний, где был переизбыток сотрудников, но таких оказалось значительно меньше, чем вакантных должностей [13]. Кроме того, проблема нехватки кадров остро стояла не только на местах, но и в самом налоговом аппарате НКФ. Так, на начало октября 1922 г. неуккомплектованность штата составила 46,7% [10, с. 183].

Выходом из ситуации было возвращение в финансовые ведомства всех бывших податных инспекторов, работающих не по специальности: «можно ожидать, что многие лица, служившие ранее в податной инспекции пожелают возвратиться добровольно к прежней работе, и пополнение состава фининспекторов, следует надеяться, не встретит больших препятствий» [16. Л. 5]. Еще одной возможностью решения кадрового кризиса было обучение и подготовка новых кадров, но как в первом, так и во втором случае на это должно было уйти некоторое время, поэтому на протяжении 1921–1922 гг. данная проблема оставалась нерешенной.

Резкое изменение политического курса и экономические отступления от идеалов построения безденежного хозяйства (кроме того, новые налоги были «более простых и грубых форм» вместо «более совершенных форм налогового обложения» [Там же]) могли породить замешательство не только среди простых советских граждан, но даже в среде сотрудников органов власти. Предполагая возможность появления подобной ситуации и для ее быстрейшего разрешения, НКФ заявил о необходимости налаживания связи с местами и просил в случае «недоумения, предложений о тех или иных исправлениях в уже изданных

положениях о налогах, ровно как и предложения местных органов о каких-либо новых видах налогов» направлять в Центр, а с учетом этих предложений было возможно внесение поправок, опирающихся на «широкий местный опыт» [16. Л. 5].

Список литературы

1. Бадмаева Е.Н. Нижнее Поволжье: опыт и итоги реализации государственной политики в социально-экономической сфере (1921 – 1933 гг.): автореф. дис. ... д-ра ист. наук. Астрахань, 2011.
2. Бекмурзаева С.А. Роль советского государства и общества в формировании «нового человека» (на примере работы школьных учебных заведений Нижнего Поволжья 1917–1927 гг.): автореф. дис. ... канд. ист. наук. Астрахань, 2010.
3. Валиева Л.К. Развитие государственной промышленности в условиях новой экономической политики 1921–1929 гг. (на материалах Нижнего Поволжья): автореф. дис. ... канд. ист. наук. Астрахань, 2004.
4. Виноградов С.В. Возрождение многоукладной экономики Российской Федерации в годы НЭПа. 1921–1927 гг. (на материалах Поволжья): автореф. дис. ... д-ра ист. наук. Астрахань, 1998.
5. Виноградов С.В. Нэп: опыт создания многоукладной экономики. 2-е изд., испр. и доп. Астрахань, 2015.
6. Виноградов С.В. Поволжье в годы новой экономической политики: особенности социально-экономического развития // Альтернативы большевистской модернизации в годы новой экономической политики. М., 2014. С. 66–76.
7. Виноградов С.В. Становление и развитие смешанной экономики в условиях НЭПа. 1921–1927 гг.: автореф. дис. ... канд. ист. наук. Астрахань, 1992.
8. Гаврилюк И.Л. Развитие периодической печати в Нижнем Поволжье в 1920–1930-е гг.: автореф. дис. ... канд. ист. наук. Астрахань, 2008.
9. Доклад заведующего губернского финансового отдела т. Приказчикова о деятельности отдела за май 1920 г. // Государственный архив Астраханской области (ГААО). Ф. 338. Оп. 1. Д. 116. Л. 7–8.
10. Долидович О.М., Старовойтова Е.Н. Реорганизация налогового аппарата советского государства при переходе к новой экономической политике // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведения. Вопросы теории и практики. 2016. № 12-3 (74). С. 181–184.
11. Клецкина О.Г. Организационные основы деятельности местных финансовых органов народ-

ного комиссариата финансов в начале 1920-х годов // Вестн. Удмурт. ун-та. Сер.: История и филология. 2017. № 1. С. 30–37.

12. Лихолет О.К. Социальная политика советской власти в годы нэпа (на материалах Нижнего Поволжья): автореф. дис. ... канд. ист. наук. Астрахань, 2003.

13. О порядке назначения, перемещения и увольнения финансовых инспекторов и их деятельности // ГААО. Ф. 338. Оп. 1. Д. 102. Л. 41.

14. Объяснительная записка к расходной смете по Налоговому управлению Губернского ФО // ГААО. Ф. 338. Оп. 1. Д. 117. Л. 51.

15. Обязательное постановление ГИК № 112 зав. АГФО // ГААО. Ф. 338. Оп. 1. Д. 138. Л. 161.

16. Приказ № 1375/124 Налоговой части Наркомфина // ГААО. Ф. 338. Оп. 1. Д. 102. Л. 2–5.

17. Приказ №207 заведующего АГФО от 30.12.1922 г. // ГААО. Ф. 338. Оп. 1. Д. 141. Л. 5.

18. Приказ № 231 Астраханского губернского исполнительного комитета 03.11.1921 // Коммунист. 1921. 12 нояб. С. 1.

19. Сенектуова И.М. Политика советского государства в области культуры в период новой экономической политики 1921–1929 гг. (на материалах Нижнего Поволжья): автореф. дис. ... канд. ист. наук. Астрахань, 2007.

20. Сметы губернского финансового отдела на 1921 г. // ГААО. Ф. 338. Оп. 1. Д. 117. Л. 77.

21. Соколов Е. Н. Попытка введения единого прогрессивного подоходно-поимущественного налога и ее итоги // Рос. науч. журн. 2011. № 24. С. 56–61.

22. Торговому работнику АГФО на ноябрь месяц 1922 г. // ГААО. Ф. 338. Оп. 1. Д. 102а. Л. 183.

23. Чемоданова Т.В. Государственная политика в сфере школьного обществоведческого образования в 1920-х – начале 1930-х годов (на материалах Нижнего Поволжья): автореф. дис. ... канд. ист. наук. Астрахань, 2010.

* * *

1. Badmaeva E.N. Nizhnee Povolzh'e: opyt i itogi realizacii gosudarstvennoj politiki v social'no-jekonomicheskoy sfere (1921 – 1933 gg.): avtoref. dis. ... d-ra ist. nauk. Astrahan', 2011.

2. Bekmurzaeva S.A. Rol' sovetskogo gosudarstva i obshhestva v formirovanii «novogo cheloveka» (na primere raboty shkol'nyh uchebnyh zavedenij Nizhnego Povolzh'ja 1917–1927 gg.): avtoref. dis. ... kand. ist. nauk. Astrahan', 2010.

3. Valieva L.K. Razvitie gosudarstvennoj promyshlennosti v uslovijah novoj jekonomicheskoy politiki 1921–1929 gg. (na materialah Nizhnego Povolzh'ja): avtoref. dis. ... kand. ist. nauk. Astrahan', 2004.

4. Vinogradov S.V. Vozrozhdenie mnogoukladnoj jekonomiki Rossijskoj Federacii v gody NJePa. 1921–1927 gg. (na materialah Povolzh'ja): avtoref. dis. ... d-ra ist. nauk. Astrahan', 1998.

5. Vinogradov S.V. Njep: opyt sozdanija mnogoukladnoj jekonomiki. 2-e izd., ispr. i dop. Astrahan', 2015.

6. Vinogradov S.V. Povolzh'e v gody novoj jekonomicheskoy politiki: osobennosti social'no-jekonomicheskogo razvitija // Al'ternativy bol'shevistskoj modernizacii v gody novoj jekonomicheskoy politiki. M., 2014. S. 66–76.

7. Vinogradov S.V. Stanovlenie i razvitie smeshannoj jekonomiki v uslovijah NJePa. 1921–1927 gg.: avtoref. dis. ... kand. ist. nauk. Astrahan', 1992.

8. Gavriljuk I.L. Razvitie periodicheskoy pechati v Nizhnem Povolzh'e v 1920–1930-e gg.: avtoref. dis. ... kand. ist. nauk. Astrahan', 2008.

9. Doklad zavedujushhego gubernskogo finansovogo otdela t. Prikazchikova o dejatel'nosti otdela za maj 1920 g. // Gosudarstvennyj arhiv Astrahanskoj oblasti (GAAO). F. 338. Op. 1. D. 116. L. 7–8.

10. Dolidovich O.M., Starovojtova E.N. Reorganizacija nalogovogo apparata sovetskogo gosudarstva pri perehode k novoj jekonomicheskoy politike // Istoricheskie, filosofskie, politicheskie i juridicheskie nauki, kul'turologija i iskusstvovedenija. Voprosy teorii i praktiki. 2016. № 12-3 (74). S. 181–184.

11. Kleckina O.G. Organizacionnye osnovy dejatel'nosti mestnyh finansovyh organov narodnogo komissariata finansov v nachale 1920-h godov // Vestn. Udmurt. un-ta. Ser.: Istorija i filologija. 2017. № 1. S. 30–37.

12. Liholeto O.K. Social'naja politika sovetskoj vlasti v gody njepa (na materialah Nizhnego Povolzh'ja): avtoref. dis. ... kand. ist. nauk. Astrahan', 2003.

13. O porjadke naznachenija, peremeshhenija i uvol'nenija finansovyh inspektorov i ih dejatel'nosti // ГААО. Ф. 338. Оп. 1. Д. 102. Л. 41.

14. Ob#jasnitel'naja zapiska k rashodnoj smete po Nalogovomu upravleniju Gubernskogo FO // ГААО. Ф. 338. Оп. 1. Д. 117. Л. 51.

15. Objazatel'noe postanovlenie GIK № 112 zav. AGFO // ГААО. Ф. 338. Оп. 1. Д. 138. Л. 161.

16. Prikaz № 1375/124 Nalogovoj chasti Narkomfina // ГААО. Ф. 338. Оп. 1. Д. 102. Л. 2–5.

17. Prikaz №207 zavedujushhego AGFO ot 30.12.1922 g. // ГААО. Ф. 338. Оп. 1. Д. 141. Л. 5.

18. Prikaz № 231 Astrahanskogo gubernskogo ispolnitel'nogo komiteta 03.11.1921 // *Kommunist*. 1921. 12 nojab. S. 1.

19. Senektutova I.M. Politika sovet'skogo gosudarstva v oblasti kul'tury v period novej jekonomichej politiki 1921–1929 gg. (na materialah Nizhnego Povolzh'ja): avtoref. dis. ... kand. ist. nauk. Astrahan', 2007.

20. Smety gubernskogo finansovogo otdela na 1921 g. // *GAAO*. F. 338. Op. 1. D. 117. L. 77.

21. Sokolov E. N. Popytka vvedenija edinogo progressivnogo podohodno-poimushhestvennogo naloga i ee itogi // *Ros. nauch. zhurn.* 2011. № 24. S. 56–61.

22. Torgovomu rabotniku AGFO na nojabr' mesjac 1922 g. // *GAAO*. F. 338. Op. 1. D. 102a. L. 183.

23. Chemodanova T.V. Gosudarstvennaja politika v sfere shkol'nogo obshhestvedcheskogo obrazovanija v 1920-h – nachale 1930-h godov (na materialah Nizhnego Povolzh'ja): avtoref. dis. ... kand. ist. nauk. Astrahan', 2010.

Creation and development of the institute of financial inspectors in the early years of the New Economic Policy in the Astrakhan province

The article looks upon the complex process of organizing the Astrakhan Governorate Finance Department in the early years of the New Economic Policy. The author analyzes legislative sources and identifies the causes that hindered the process in the Astrakhan Governorate. The duties of financial inspectors and agents are considered diachronically. The regional peculiarities of this process are determined.

Key words: *new economic policy, financial inspector, provincial financial department, Astrakhan governorate.*

(Статья поступила в редакцию 24.09.2018)

