

УДК 94(47).084.5
DOI: 10.17223/19988613/58/2

Е.Н. Бадмаева

МЕСТНЫЕ ФИНАНСОВЫЕ ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В 1917–1921 гг.

Рассматривается процесс становления системы местных финансовых органов в первые послевоенные годы. Подробно анализируются особенности конструирования, структурирования и кадрового обеспечения финансовых органов Калмыкии и других регионов страны. Сделан вывод о том, что становление новых финансовых учреждений советского государства шло в сложных условиях. Гиперинфляция, отсутствие возможности финансовых заимствований, нехватка профессиональных кадров чуть было не привели к полному коллапсу финансовой системы.

Ключевые слова: Калмыцкая степь; финансовые органы; регионы; бюджет; налоги.

Изучение истории местных финансовых органов РСФСР в первые послереволюционные годы представляет особый интерес для отечественных исследователей. В калмыцкой региональной историографии нет специальных работ, посвященных изучению истории и деятельности советских финансовых органов Калмыкии в период их зарождения и становления. Некоторое исключение составляет издание научно-популярного характера «Калмыкия и ее финансы (1918–1998)» [1], в котором авторы дают документально-хронологическое обозрение истории финансов Калмыкии за длительное время, в том числе за рассматриваемый нами период. Цель настоящей статьи – охарактеризовать и проанализировать организационные основы деятельности, особенности конструирования, структурирования, кадрового обеспечения финансовых органов Калмыкии в годы так называемого «военного коммунизма». Предмет изучения – деятельность и структура финансовых органов Калмыкии в 1917–1921 гг. в историко-сопоставительном плане с некоторыми *губернскими и уездными* финансовыми органами Советской России. Такое исследование, как нам представляется, позволит выявить общее и особенное в организации практической работы местных финансовых органов на этапе формирования и становления в свете важнейших общественно-политических задач, стоявших перед Наркоматом финансов РСФСР и его местными подразделениями. Актуальность данного исследования обусловлена интересом современного общества к ценному опыту прошлых лет по организации и управлению финансами и кредитованием в стране. Этот опыт, безусловно, должен быть творчески использован (в настоящее время, как нам представляется, он используется в неполной мере) государственными структурами постсоветской России для обеспечения финансовой стабильности государства, эффективного развития экономики страны и, в конечном счете, для улучшения качества жизни многонационального российского народа.

Большевики, как известно, в своих дореволюционных и в первых послереволюционных программных документах без всяких оснований заявляли о грядущем отмирании денег. Это была чистой воды утопия,

поскольку финансы как универсальное средство учета труда, соизмерения его затрат и результатов, распределения предметов потребления имеют решающее значение для жизнедеятельности любого государства. Экономическая политика большевиков после завоевания власти велась с опорой на печатный станок, в результате чего росла гиперинфляция, ведущая к полному обесцениванию денег. В стране возродился натуральный обмен. Ряд особо ценных товаров народного потребления, таких как хлеб, соль, керосин, спички, ситец, занял положение эквивалента при обмене. Последовательно отменялась денежная оплата разных категорий товаров и услуг, стал осуществляться переход к государственной системе заготовки и распределения продуктов питания и потребительских товаров. В.И. Ленин, столкнувшись с финансово-экономическими реалиями, понял, что в ближайшей перспективе товарно-денежные отношения в социалистическом государстве не могут быть отменены. Весной 1918 г. он и его соратники разработали план хозяйственного развития страны, предусматривающий использование денег, кредита, финансов в целом, преобразование денежной и оживление финансовой систем и т.п. Руководству советского государства стало также очевидно, что возрождение экономики страны невозможно без масштабной перестройки финансовых органов на местах.

Органы партийно-государственной власти РСФСР сразу после Октябрьской революции стали активно проводить работу по созданию местных финансовых органов. К III Всероссийскому съезду Советов (январь 1918 г.) из 317 местных Советов, представленных на нем, большинство уже имели свои финансовые отделы [2. С. 24]. Финансовые отделы создавались губернскими и уездными властями и именовались соответственно губернскими и уездными финансовыми отделами. В некоторых российских регионах, например в Рязанской губернии, финансовые органы вначале организовывались как губернские комиссариаты финансов, а затем реорганизовывались в губернские финансовые отделы. Финансовый орган Бурятии имел двойное название, отражавшее главную сущность его деятельности — Народный комиссариат финансов и продовольствия. Централизация управления была признана

основным средством обеспечения развития экономики и социальной сферы страны. Губернские, областные, уездные финотделы в ведомственном порядке подчинялись Наркомфину РСФСР, входили в общую финансовую систему советской республики, но одновременно осуществляли свою деятельность под руководством своих исполкомов. Принцип «двойного подчинения» был заложен в Обращении Наркомата внутренних дел РСФСР ко всем Советам рабочих, солдатских, крестьянских и батрацких депутатов об организации местного управления от 24 декабря 1917 г.: «Вся страна должна покрыться сетью советских организаций, которые являются вполне автономными в вопросах местного характера, но должны руководствоваться в своей деятельности декретами и постановлениями центральной власти» [3. С. 190–191].

В первые годы после Октябрьской революции в некоторых губерниях отмечается параллельное сосуществование органов Советов и прежних учреждений местного самоуправления, имевших свои финансовые структуры. Там, где Советы достаточно окрепли, они сумели подчинить себе органы самоуправления. Что касается нижеволжских регионов, то в них, как отмечает исследователь Н.И. Волосухина, «после недолгого параллельного существования старых и новых местных учреждений усилиями местных большевиков в течение ноября 1917 – начала 1918 г. были ликвидированы старые учреждения местного управления и образованы новые органы власти – губернские, уездные и волостные съезды Советов, их исполнительные комитеты, городские и сельские Советы... Правда, в некоторых местностях местные представительные органы, как, 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» [4. С. 349].

Советское правительство, ВЦИК мыслили организацию губернских и уездных финансовых органов моделью республики Советов как центр финансово-экономического управления на местах. Эта идея была четко проведена в решениях и резолюциях II Всероссийского съезда Советов и I Всероссийского съезда финансовых работников. 31 октября 1918 г. Совнарком РСФСР утвердил Положение об организации финансовых отделов губернских и уездных исполкомов [3. С. 1119–1123]. В § 1 разд. I Положения определено: «В целях объединения и единообразного направления на местах налогового, сметного, кассового и финансового дела общее руководство им в соответствии с декретами Совета Народных Комиссаров и инструкциями и распоряжениями Народного Комиссариата по Финансовым Делах возлагается в пределах каждой губернии на Губернский Исполнительный Комитет Советов Рабочих, Крестьянских и Красноармейских Депутатов (Губернский Исполком или Губисполком)». Основными принципами Положения было объединение на местах как общегосударственного, так и местного налогового и сметного дела, единство кассы и т.д. В § 2 сказано: «Ближайшее заведывание указанным

в § 1 кругом дел возлагается на Финансовый Отдел Губернского Исполкома». В § 3 и 4 определена структура губфинотделов: «Во главе Финансового отдела стоит Заведующий, его Заместитель и Коллегия Финансового отдела». Согласно Положению губернские финансовые отделы должны были иметь следующие подотделы: 1) сметно-кассовый; 2) прямых налогов и пошлин; 3) косвенных налогов. В § 5 Положения специально оговаривалось, что «Губернским Исполнительным Комитетом с согласия Народного Комиссариата по Финансовым делам и Государственного Контроля могут быть образуемы в составе Финансового отдела Губисполкома и другие подотделы». 13 декабря 1918 г. в финансовые отделы губисполкомов был направлен циркуляр Наркомата финансов РСФСР, где давалась подробная инструкция об организации местного финансового дела [5. Оп. 1. Д. 19. Л. 43–44 об].

Калмыцкая степь после Октябрьской революции входила в состав Астраханской губернии на правах особой административно-территориальной единицы со своими институтами политической власти, формируемыми самим населением Калмыкии. До организации новых советских органов управления властные функции на территории Калмыцкой степи находились в руках временного центрального органа Калмыцкой степи – Калмыцкой секции исполнительного комитета Астраханского губернского совета. В связи с организацией данного органа власти сотрудников бывшего Войскового правительства привлекли к работе по приведению в порядок «дел, документов и имущества, оказавшихся частью уничтоженными, а частью приведенными в полный хаос... Всеми уцелевшему к 10 апреля были составлены описи. Приняв по этим описям имущество и делопроизводство, калмыцкая секция своим постановлением от 18 апреля многих служащих калмыцкого Управления уволила с оставлением за штатом» [Там же. Д. 10. Л. 12]. Часть уволенных сотрудников приняли в штат Калмыцкой секции исполнительного комитета Астраханского губернского совета, но большинство из них осталось без работы по причине отсутствия вакантных мест. Те, кому предлагалась должность в органе власти, не имели права отказаться от сделанного им предложения. В отношении финансовых работников действовал специальный циркуляр Департамента сборов при Наркомфине РСФСР, в котором говорилось: «...в случае получения кем-либо из них (податных инспекторов. – Е.Б.) того или иного назначения отказы от таковых по различного рода причинам личного и семейного характера приниматься не будут. Не подчиняющимся распоряжениям Советской власти будет предложено подать в отставку» [Там же. Л. 15].

В марте 1918 г. завершается процесс установления Советской власти во всей еще разделенной тогда на части Калмыкии – в восьми улусах Астраханской губернии, в Большедербетовском улусе Ставропольской губернии и в ряде калмыцких станиц Области Войска Донского. Конструирование и структурирование исполнительных органов власти национальных образований, входивших в ту или иную губернию, в основном являлись прерогативой общенациональных съездов. В начале июля 1918 г. состоялся I съезд Советов

депутатов трудового калмыцкого народа, он вынес решение об упразднении старых, буржуазных органов управления и переходе всей полноты власти в руки Советов. Съезд сформировал Калмыцкий исполком Совета депутатов калмыцкого трудового народа и образовал отделы, в том числе финансовый, на правах уездных. Финотдел Калмыцкого исполкома, являясь органом отраслевого управления экономикой и финансами в Калмыцкой степи, был подотчетен местному Совету и одновременно финансовому отделу Астраханского губисполкома. О взаимодействии, характере взаимоотношений губернского (Астраханского) и уездного (Калмыцкой степи) финансовых отделов мы скажем несколько ниже. Несколько подробнее остановимся на конструировании и структурировании губернских финансовых отделов (далее – губфинотделы), являвшихся центральным звеном финансового управления на местах. Рассмотрим, каким образом местные Советы на практике пользовались правом на структурные преобразования финотделов, предоставленным им § 5 Положения об организации финансовых отделов губернских и уездных исполкомов.

В первые послереволюционные годы губернские финансовые отделы создавались решениями губернских Советов на основании инструкции ВЦИК от 24 ноября 1917 г. о правах и обязанностях местных Советов. Губернские финотделы курировали уездные, волостные (на национальных территориях они имели специфические наименования) финотделы. В уже упомянутой нами Царицынской губернии решением исполкома Царицынского Совета рабочих и красноармейских депутатов от 26 марта 1918 г. за № 23 был образован финансовый отдел, с апреля 1918 г. он стал называться комиссариатом финансов. Губернский комиссариат финансов находился в подчинении губернского Совета и в то же время должен был неукоснительно исполнять инструкции, приказы, распоряжения Наркомата финансов РСФСР. Финансовый комиссариат имел секретариат и два управления: сметно-расчетное и налоговое. На него возлагалось непосредственное заведование финансовым делом губернии – сметным, кассовым, налоговым и общефинансового характера. Комиссариат финансов руководил работой местных финорганов – уездных и окружных финотделов, являлся модератором губернских совещаний по экономическим вопросам, проводил совещания финансовых работников о состоянии финансово-налоговой работы в губернии и мерах по ее улучшению, составлял планы и отчеты о своей работе, направлял докладные записки о перспективах развития местного бюджета [6. Оп. 1. Д. 59. Л. 10 об]. 16 мая 1920 г. на I Губернском съезде Советов было принято решение о слиянии городского и губернского исполкомов в единый орган – Губернский исполнительный комитет. В его составе был образован Губернский финансовый отдел.

Несколько другой по функционалу была структура Губфинотдела при Казанском губернском исполкоме. Так же, как и Царицынский губернский финансовый отдел, он имел секретариат, но в его составе были объединенный сметно-кассовый подотдел (в Царицынском губернском финотделе – сметно-расчетное

управление), подотделы по прямым налогам и по косвенным налогам (в Царицынском губернском финотделе – налоговое управление). Финотдел оказывал помощь в организации уездных финансовых органов. Губернские и уездные финработники решали сложные задачи по восстановлению разрушенной экономики региона и переходу на новые социалистические принципы хозяйствования. Губернский финансовый отдел ликвидирован в сентябре 1920 г. с передачей функций Наркомату финансов ТАССР [7. С. 10].

С учетом задач, поставленных советской властью, и местных условий были выстроены структура и функции Воронежского и Ярославского губфинотделов. В Воронежской губернии губфинотдел был создан в декабре 1917 г. В первое время ему не были подчинены, но продолжали функционировать под непосредственным руководством центра, местные конторы и отделения Народного банка, казначейства и казенные палаты. Финансовый отдел исполнительного комитета Воронежского губернского Совета рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов был создан на основе Положения об организации финансовых отделов губернских и уездных исполкомов от 31 октября 1918 г. «в целях, намечаемых исполнительным комитетом и проводимых в жизнь через другие специальные отделы... имеет также суждение о тех частях Государственного бюджета, которые имеют отношение к жизненным интересам губернии» [8. С. 48]. Казенные палаты, а также еще существовавшие тогда старые губернские акцизные управления и финансовые органы местных самоуправлений упразднялись и фактически были поглощены и растворялись в соответствующих подотделах губернского финотдела. Кассовые функции казначейств по постановлению о слиянии Казначейства с учреждениями Народного банка отошли к местным отделениям последнего. Воронежский губфинотдел первоначально имел следующую структуру: 1) секретариат; 2) сметно-кассовый подотдел; 3) подотдел прямых налогов и пошлин; 4) подотдел косвенных налогов; 5) контрольно-сметный подотдел; 6) счетно-контрольный подотдел; 7) административный подотдел. В 1919 г. добавился сметно-контрольный подотдел, расширил свои функции административный подотдел, выделив отдел и подотдел по кредитной части. Губфинотделу в ведомственном порядке подчинялись уездные финансовые отделы.

В Ярославской губернии «при переходе власти Совету рабочих и солдатских депутатов 27 октября 1917 г. особого финансового аппарата выделено не было. Всю работу (в большинстве счетную) выполняла контора Совета с казначеем Совета и членом исполкома» [9. С. 275]. В губернии первоначально действовал Ярославский губернский комиссариат финансов, работа которого ограничивалась кредитной частью: банки, денежное обращение, выдача с текущих счетов денег фабрикам и заводам, аннулирование старых займов, проверка сейфов и т.д. Губернский комиссариат финансов провел большую работу по ликвидации частных и общественных банков. 25 июня 1918 г. съездом уездных комиссаров финансов вместо Ярославского губернского комиссариата финансов был образован

Ярославский губернский финансовый отдел. В нем имелось 6 подотделов: налогово-сметный; по взиманию прямых и косвенных налогов; банковско-кредитный; контрольно-хозяйственный; инструкторско-информационный; общий. Ведению налогово-сметного подотдела подлежали: 1) изыскание местных средств на покрытие местных нужд и дефицита по сметам Советов; 2) установление принципа обложения налогами и сборами; 3) разработка порядка взыскания налогов; 4) рассмотрение смет губисполкома и его отделов, составление общей сметы по губернии; 5) ведение бюджетной статистики. В функциональные обязанности работников подотдела по взиманию прямых и косвенных налогов входили: 1) наблюдение и контроль за проведением в жизнь всех декретов и распоряжений по прямым и косвенным налогам и различного рода монополий; 2) контроль за своевременным поступлением налогов; 3) принятие мер по взысканию недоимок. В ведении кредитно-банковского подотдела находились: 1) национализация бывших частных банков; 2) регулирование деятельности банков в связи с местными условиями и мерами, проводимыми центром; 3) высший и непосредственный контроль над операциями всех кредитных учреждений губернии; 4) наблюдение за проведением в жизнь декретов и распоряжений о денежном обращении, аннулировании займов, ревизии сейфов, о золоте и пр.; 5) наблюдение за правильностью выдач по текущим счетам и принятие мер к приему вкладов в банки; 6) снабжение денежными знаками кредитных учреждений губернии; 7) наблюдение за разрешением выдач ссуд в смысле их целесообразности и регистрации этих ссуд; 8) выяснение необходимости и целесообразности открытия новых отделений народного банка в губернии. Контрольно-хозяйственный подотдел курировал разрешение выдач сверх установленных норм с текущих счетов по книжкам сберегательных касс и прочих учреждений как наличными, так и перечислением текущего счета, проводил инструктирование фабрично-заводских комитетов по финансовому контролю предприятий и финансовый контроль над предприятиями. Инструкторско-информационный подотдел осуществлял сбор информации уездных и волостных Советов обо всех вновь проводимых мероприятиях, выезд инструкторов на места, снабжение Советов литературой и необходимыми данными. В компетенции общего подотдела находились направление работ подотделов и общая финансовая политика. В 1920 г. структура губфинотдела выглядела следующим образом: 1) банковский подотдел; 2) контрольный подотдел; 3) общий подотдел; 4) сметно-кассовый подотдел. В 1922 г. структура губфинотдела изменилась и включала: 1) управление делами; 2) сметно-бухгалтерское отделение; 3) расчетно-кассовый подотдел; 4) налоговое управление (прямых налогов); 5) подотдел косвенных налогов; 6) инспекцию. В 1921 г. в составе Ярославского губфинотдела был организован подотдел косвенных налогов, состоявший из административно-судебного отделения, бухгалтерского, инспекции косвенных налогов [9. С. 299].

В 1917–1920-х гг. в Ярославской и Воронежской губерниях, как и во многих регионах страны, наблю-

далась полнейшая хозяйственная разруха, вызванная Гражданской войной и политикой «военного коммунизма». В 1919 г. производство промышленной продукции в Ярославской губернии снизилось по сравнению с 1913 г. в 6 раз, количество рабочих на предприятиях губернии сократилось с 37 до 26 тыс. На треть уменьшились посевные площади в деревне, практически ликвидированы были такие важнейшие для края отрасли сельского хозяйства, как льноводство и животноводство. Не лучше положение было в Воронежской губернии, которая находилась в зоне военных действий. Промышленное производство постоянно сокращалось. Если в 1918 г. прекратили работу 228 промышленных предприятий, то в 1919 г. остановились еще 606, что составляло 49% общего числа предприятий губернии. Разрушение промышленного производства в целом привело к резкому сокращению объема валовой промышленной продукции. Значительно уменьшились посевные площади, прежде всего озимой пшеницы, ржи, свеклы. Остро стояла проблема продовольствия, в особенности нехватка продуктов наблюдалась в городах. Главнейшим питательным продуктом для населения в это время стало просо (пшено). Жители городов Воронежской губернии так оценивали продовольственное положение: «Наши базары представляют собой сейчас пустыню. Нет на них даже продуктов первой необходимости: молока, селедок, масла, картофеля» [10. С. 105].

Органам власти Ярославской и Воронежской губерний, в том числе финансовым отделам, приходилось в первые послереволюционные годы решать множество сложных вопросов по возрождению промышленности и сельского хозяйства регионов. Ярославский и Воронежский губфинотделы занимались рассмотрением и утверждением смет доходов и расходов органов власти в губерниях, финансированием как из госбюджета, так и из местных источников, разрабатывали налоговые мероприятия, руководили проведением кредитных операций и т.д. В финансовых отделах губернских и уездных исполкомов Ярославской и Воронежской губерний для заведования и направления всей деятельности губернских финотделов были избраны коллегии, во главе которых стояли заведующие (комиссары), назначаемые губернскими исполкомами. Губернским финотделам подчинялись в административном отношении все учреждения Наркомфина, находившиеся на территории губерний. Губернские финансовые отделы должны были неукоснительно исполнять решения центральных и местных партийно-государственных органов власти, Наркомата финансов РСФСР. Об этом, например, прямо сказано в резолюции съезда бухгалтеров и представителей финансовых отделов уездных исполкомов Воронежской губернии, проходившего с 31 декабря 1918 г. по 2 января 1919 г. в Воронеже, где указано, что финансовые отделы в уездах «должны следить, чтобы все декреты советской власти в области финансовых реформ и мероприятий исполнялись на местах точно и аккуратно» [8. С. 29].

Взаимоотношения финансовых органов на уровне «губерния–уезд» в первые послереволюционные годы можно проследить на примере Астраханского губер-

ского финансового отдела и финотдела Калмыцкого исполкома Совета депутатов калмыцкого трудового народа, действовавшего на правах уездного. Финотдел Калмисполкома до образования Калмыцкой автономной области не имел прямого выхода на Наркомат финансов РСФСР. Все циркуляры, распоряжения, письма Наркомата финансов РСФСР и его отделов, других центральных органов власти проходили через финансовый отдел Астраханского губисполкома, визировались им и только после этого направлялись для ознакомления в исполком Совета депутатов трудового калмыцкого народа, который и направлял их для исполнения в финотдел. Астраханский губернский финансовый орган наделялся правом упразднять те или иные должности и производить кадровые назначения на ответственные посты в финансовом ведомстве Калмыкии. Вот один из примеров. На основании положения Народного комиссариата финансов РСФСР о местных налоговых органах Астраханский губфинотдел постановил упразднить должность податного инспектора Калмыцкого податного участка и учредить должность податного инспектора при налоговом подотделе исполнительного комитета Калмыцкой степи. На должность податного инспектора циркулярным письмом Астраханского губфинотдела от 20 декабря 1919 г. в Калмыцкий исполком был назначен товарищ Вейзе [5. Оп. 1. Д. 159. Л. 5].

Распоряжения самого финансового отдела Астраханского губисполкома подлежали обязательному исполнению органами власти Калмыцкой степи. Так, например, губернский финансовый отдел, согласно Постановлению Астраханской губернской комиссии по чрезвычайному революционному налогу, произвел разверстку между городами, уездами и волостями губернии и выставил Требование от 2 декабря 1918 г. о взыскании чрезвычайного революционного налога с Калмыцкой степи в сумме 8 млн руб. В данном документе предлагалось «немедленно разверстать эту сумму между волостями уезда» в связи с тем, что доход от налога уже был включен в государственную роспись (бюджет) на вторую половину 1918 г., взыскание произведет до 15 декабря 1918 г. [11. С. 74].

Революционный налог имел ярко выраженную классовую направленность и был обращен в основном против зажиточных крестьян, а также городских жителей, на которых и легла вся его тяжесть. Как объяснял Нарком финансов РСФСР Н.Н. Крестинский, «чрезвычайным налогом советская власть вбивает клин между середняком и кулаком, чтобы расслоить те враждебные силы, которые до сих пор были связаны общими, хотя и ложно понятыми интересами в деревне» [12. С. 20]. Калмыцкий исполком на основании распоряжения губернских властей 4 декабря 1918 г. принял постановление, утвердившее раскладку по революционному налогу со всей Калмыцкой степи в размере 8 млн руб. Кроме того, с Элистинского уезда причиталось 10 млн руб.

Надо сказать, что исполнение распоряжений и указаний вышестоящих органов власти о взимании революционного налога в Калмыцкой степи было сопряжено с огромными трудностями. В первую очередь это связано с малочисленностью штата финансового отде-

ла Калмисполкома. В конце 1918 – начале 1919 г. он состоял из заведующего отделом, трех финансистов и секретаря-делопроизводителя [5. Оп. 1. Д. 10. Л. 161]. Ситуация со сбором налогов усугублялась еще и тем, что новая власть не имела отлаженного налогового аппарата на местах. Улусные исполкомы, кроме Багацохуровского, не исполнили постановление Калмыцкого исполкома о создании улусных и аймачных налоговых комиссий. В докладе заведующего финансовым отделом Рязова причинами неисполнения распоряжения Калмыцкого исполкома от 20 декабря 1918 г. об образовании налоговых комиссий на местах названы «полное расстройство всей административной деятельности в улусах Калмыцкой степи ввиду занятия большей части ее белогвардейцами, отсутствие правильного почтового сообщения, а также экономическое разорение налетами различных банд» [Там же. Д. 2. Л. 5].

Тем не менее Калмыцкий финотдел в сложных условиях проводил работу по взысканию налогов, в основном с крестьянского населения, так как в Калмыцкой степи не было промышленных предприятий и коллективных сельских хозяйств. Силами работников финотдела был взыскан революционный налог: с Калмыцкого базара – 150 тыс. руб.; Багацохуровского улуса – 816 706 руб.; Эркетеневского улуса – 170 тыс. руб.; Яндыко-Мочажного улуса – 173 885 руб. Всего 1 310 591 руб. [Там же. Д. 35. Л. 16]. Кроме взыскания налогов финансовый отдел рассматривал и утверждал сметы по расходам на содержание центрального Калмыцкого исполкома и его отделов, улусных и волостных (аймачных) исполкомов, улусной милиции и подводных пунктов в Калмыцкой степи. Астраханские губернские власти недостаточно финансировали губфинотдел, нижестоящие финансовые отделы и управления, объясняя это отсутствием необходимых средств в губернском бюджете, несмотря на постановления Народного комиссариата финансов РСФСР об обязательном финансировании финансовых органов. В частности, они перекладывали обязанности по финансированию финотделов Калмыцкой степи на исполнительный орган власти региона, у которого у самого не хватало финансовых средств. Аналогичная ситуация наблюдалась и в других регионах Нижнего Поволжья, в которых заведующие финотделами, «чтобы исполнять присылаемые из центра задания... вынуждены были идти на некоторые хитрости... например, при составлении смет вместо фактически работающих сотрудников указывалось число по твердым, установленным штатам, как правило, в два раза превосходящим имеющийся, а разница выплачивалась как оплата за сверхурочные работы и премии» [13. С. 34].

Низкая оплата труда работников исполкомов являлась одной из основной причин большой текучести кадров в регионах. Руководители финансового отдела Калмыцкого исполкома постоянно менялись. Так, Г.М. Манкиров и А.В. Решетников проработали заведующими финансовыми отделами короткое время: первый – 9 дней, второй – несколько месяцев. Только в 1921 г. поменялись три заведующих финансовым отделом (Сайков, Манцин, Кожиев). Смена руководства была связана с разными причинами – отсутствием

«политических и деловых» качеств, переводом на другую работу и т.д.

Еще одним бичом для исполнительных органов российских регионов в 1920-е гг. стал недостаток квалифицированных финансовых работников. Сотрудниками губернских и уездных финотделов становились люди, далекие от финансового дела. Например, в докладе о деятельности Челябинского губернского финотдела II Губернскому съезду Советов отмечалось: «...с приездом нескольких товарищей из Центра был сконструирован губфинотдел, штат которого состоял из 2–3 ответственных товарищей-организаторов и 2–3 барышень из гимназии, абсолютно незнакомых ни с какой работой, не говоря уже о финансовой». В октябре 1920 г. штатное расписание Губфинотдела включало 225 сотрудников, хотя реальное число работающих специалистов составляло всего 89 человек [14]. Из-за профессиональной неподготовленности части специалистов в работе финотделов допускались серьезные ошибки. Заведующий финансовым отделом Калмыцкого исполкома Вейзе, докладывая о работе отдела в 1919 г., отмечал: «...из-за отсутствия на местах опытных финансовых работников часто допускаются неправильности и упущения при составлении смет и отчетности, а также и при доставлении разнообразных сведений по обложению плательщиков общегосударственными налогами» [5. Оп. 1. Д. 1. Л. 8].

Сбор различного рода налогов – важнейшая составляющая работы советских финансовых органов на территориях РСФСР – постоянно проваливался как из-за отсутствия квалифицированных налоговых работников, так и из-за нежелания населения, в особенности крестьянского, уплачивать налоги ввиду разных причин, в частности трудного экономического положения. Кстати, с этой проблемой сталкивались и регионы, где у власти находились небольшевистские правительства, например районы Сибири. Как отмечает Д.С. Козлова, «сбор налогов был затруднен в условиях общей натурализации экономики и в ситуации, когда власть была не в состоянии качественно выполнять свои прямые социальные функции – обеспечение населения продовольствием и другими товарами первой необходимости, забота о социально неблагополучных категориях и т.д., а население переставало признавать многие права этой власти, в том числе и фискальные» [15. С. 107].

В июне 1920 г. было решено ввести общегосударственные прямые денежные налоги, взимаемые исключительно с состоятельных частных хозяйств вместо разнообразных государственных и местных денежных налогов, пошлин и сборов. Использовалась прежняя налоговая система, просто дополненная новыми формами обложения. Все эти мероприятия были последовательно направлены на усиленное обложение капиталистических элементов города и деревни. Деревенская беднота полностью освобождалась от налогов, а при обложении середняцких хозяйств максимально учитывалась их платежеспособность. Эти меры налогово-финансовых органов способствовали частичной наполняемости местных бюджетов. В Калмыцкой степи местные доходы вкупе с централизованной помощью Наркомата финансов РСФСР содействовали

решению некоторых общегосударственных и местных задач.

В июле 1920 г. из частей Астраханской и Ставропольской губерний, Донской и Терской областей была образована Калмыцкая автономная область. Это была новая территориальная единица, выделявшаяся по национальному принципу из территорий проживания калмыков. Вначале предполагалось создание автономной республики, однако реальным шагом стало образование Калмыцкой автономной области (далее КАО), наиболее полно отражавшей требования большевистской партии и отчасти удовлетворявшей чаяниям калмыцкого народа. Как отмечает профессор К.Н. Максимов, «...Калмыцкая автономная область стала самоуправляющейся административно-государственной единицей в составе РСФСР и наделялась всеми правами соответствующего государственного образования» [16. С. 266]. Калмыцкий ЦИК, образованный съездом, был подотчетен съезду Советов области, ВЦИК и СНК РСФСР. 17 января 1922 г. коллегия областного финотдела создала комиссию для проведения технического выделения областного финотдела от Астраханского губернского финотдела и утвердила штат в 97 человек. В феврале 1922 г. областной финотдел Калмыцкого ЦИКа реорганизовался в учреждение, автономное от Астраханского губфинотдела. Его руководителем стал уполномоченный Наркомфина РСФСР В.П. Анисимов.

Областной финотдел КалмЦИКа представлял собой учреждение с полномочиями независимого в кассовом отношении финансового органа. Структура его была следующей: 1) общий отдел; 2) отдел облфинотдела с отделениями: а) главная канцелярия; б) хозяйственная часть; отделение охраны; информационно-инструкторское. Улусных финотделов в области не было, имелась одна расчетная касса в с. Ремонтном, обслуживавшая ближайшие улусы и Ремонтненский уезд. Областной финотдел находился в непосредственном подчинении Наркомфина РСФСР.

Сходные процессы размежевания финотделов происходили в губерниях и автономных областях РСФСР, созданных в 1920–1922 гг. Так, в Бурят-Монгольской автономной области РСФСР организационный период структурирования органов власти автономии и размежевания с губернским финотделом проходил в течение февраля – начала марта 1922 г. Центральные органы власти автономной области были представлены Революционным комитетом БМАО, при котором функционировали областное экономическое совещание, комиссии по оказанию помощи голодающим, по изъятию церковных ценностей, по оказанию помощи Красной армии, областная плановая комиссия. Аналогичные перечисленным выше структуры действовали и в Калмыкии, но они были созданы при областном исполкоме. Глава ЦИК КАО А.Ч. Чапчаев подписал приказ № 6 от 27 января 1921 г. об образовании областной экономической комиссии (ЭКОСО), состоящей из представителей хозяйственных отделов местных исполкомов, основной задачей которой было согласование отдельных отраслей местной хозяйственной жизни: «На основании постановления 8-го Всероссийского съезда Советов в целях объединения и укрепления

хозяйственной деятельности всего местного аппарата Советской власти и привлечения его к исполнению как местных, так и общегосударственных задач при ЦИК Автономной области Калмыцкого народа организована областная экономическая комиссия, на которую возложено согласование деятельности местных экономических органов... и финансового отдела» [16. С. 272]. ЭКОСО была создана под руководством Председателя Областного калмыцкого исполкома, в состав которого вошел по вопросам финансов заведующий облфинотделом. Особенно активно в связи с постигшим КАО голодом работала областная комиссия помощи голодающим (облкомпомгол) [17. С. 61]. Помощь голодающему населению автономной области оказывалась не только продовольствием, промтоварами, медикаментами и т.п., но и финансовыми средствами, направлявшимися на счета облкомпомгола и Калмисполкома, которые использовали их для финансирования закупок продуктов питания, производства оплаты за хранение и транспортировку продовольственных грузов и т.п. Финотдел КалмЦИК в связи с тяжелым финансовым положением зачастую не мог произвести оплату за выполненную работу, в частности выплату жалования в сумме 1 млн руб. сотрудникам столовых международной организации АРА, кормивших голодное население в Яндыко-Мочажном и Эркетеневском улусах. Исполком Калмобласти отказался выплачивать денежное довольствие ввиду отсутствия требуемой суммы [21. Оп. 2. Д. 298. Л. 89, 91]. Изъятые у духовенства церковные ценности, пожертвования в виде драгоценных вещей активировались и передавались в фонд помощи голодающим или на ответственное хранение в облфинотдел, иногда без учета и взвешивания [18. Оп. 2. Д. 280. Л. 204], затем направлялись в Наркомфин РСФСР для последующей реализации. Сегодня стало известно о том, что часть изъятых ценностей и пожертвований попросту разворовывалась и не доходила до фонда помощи голодающим, а огромные средства, полученные от реализации золота, серебра, драгоценных камней, произведений искусства шли не только на приобретение хлеба за границей, но и на другие государственные нужды. Но справедливости ради надо сказать, что за счет этих средств проводилось финансирование отраслей народного хозяйства и социальной сферы, не давшее экономике страны скатиться на самое дно. В КАО из-за разрушительных последствий Гражданской войны и голодного бедствия 1921 г. восстановление народного хозяйства и экономики началось позднее, чем в некоторых других российских регионах.

В заключение следует сказать, что становление новых финансовых учреждений советского государства шло в очень сложных условиях. Гиперинфляция, отсутствие возможности финансовых заимствований, нехватка профессиональных кадров, проблема нелояльности к новой власти чуть было не привели к полному коллапсу финансовой системы. В годы «военного коммунизма» в условиях падения денежного знака, утраты деньгами своих экономических функций, вытеснения их из оборота натуральными формами хозяйства произошло некоторое ослабление значения финансового аппарата. Местные финансовые органы, созданные для руководства сметным, кассовым и налоговым делом, в обстановке гражданской войны стали учетным аппаратом по распределению ресурсов. Их задача главным образом заключалась в сборе чрезвычайных революционных налогов и контрибуций с буржуазии. Продразверстка и продналог ухудшили продовольственную обстановку в стране. Отсутствие денежных поступлений из столицы, слабая доходность местных бюджетов, невозможность исполнения финансовых выплат, социальных обязательств, проведения хозяйственных и торговых операций подтолкнули некоторые регионы к выпуску местных денег (в Астраханской губернии – «временные кредитные билеты астраханского казначейства»; в Царицынской – «временные кредитные билеты Царицынского городского самоуправления» и облигации «Займа Свободы»). На региональном уровне предпринимались и другие меры, обеспечивавшие решение некоторых злободневных задач и проблем. В целом построение социализма методами «военного коммунизма» оказалось неудачным. «Военный коммунизм» помог большевистскому режиму выжить в условиях Гражданской войны, но его итогом стал глубочайший кризис, охвативший всю страну. Для вывода ее из кризиса требовалось срочное принятие решительных мер. X съезд РКП (б) (март 1921 г.) принял принципиальное решение об изменении курса внутренней политики. Новый курс заключался в смене «военно-коммунистических» методов командования народным хозяйством экономическими рычагами руководства. Он был назван «новой экономической политикой». В ее основе – развитие и укрепление частного предпринимательства, товарно-денежных отношений. Финансовым органам на местах в связи с переходом от политики «военного коммунизма» к НЭПу необходимо было уйти от составления бюджетов путем «гадания» ее параметров и перейти к выработке новых концептуальных подходов к формированию, отдельно от общегосударственных, бюджетов своих регионов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Дорджеев А.В., Иванова Л.Н., Бюрчиев Н.А. Калмыкия и ее финансы (1918–1998) : документально-справочное обозрение. Элиста : Калм. кн. изд-во, 1998. 601 с.
2. История социалистической экономики СССР : в 7 т. М. : Наука 1976. Т.1: Советская экономика в 1917–1920 гг. 448 с.
3. Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1917–1918 гг. М. : Управление делами Совнаркома СССР, 1942. 1483 с.
4. Волосухина Н.И. Становление и трансформация регионального финансового аппарата в первые годы Советской власти (на материалах Нижнего Поволжья) // Каспийский регион: политика, экономика, культура. 2012. № 2. С. 348–352.
5. Национальный архив Республики Калмыкия (НАРК). Ф. Р-82.
6. Государственный архив Волгоградский архив (ГАВО). Оп. 1. Д. 59. Л. 10 об.
7. Гаффаров И.З. Финансово-бюджетная система Казанской губернии в революционные месяцы 1917–1918 гг. // Наука. Мысль. 2017. № 1-2. С. 9–12.

8. Загоровский В.П. Воронеж: историческая хроника. Воронеж : Центр.-Чернозем. кн. изд-во, 1989. 255 с.
9. История Ярославского края с древнейших времен до конца 20-х гг. XX века / под ред. А.М. Селиванова. Ярославль : Ярослав. гос. ун-т, 1999. 368 с.
10. Ямпольская Г.А. Продовольственная политика военно-хозяйственных органов советской власти в Центральном Черноземье в 1918 г. (по материалам Воронежской области) // Научные ведомости. 2009. № 1(56). С. 99–106.
11. Бадмаева Е.Н. Деятельность финансовых органов Калмыцкой автономной области (1920–1935 гг.). // *Magna adsurgit: historia studiorum*. 2016. № 1. С. 71–85.
12. Труды Всероссийского съезда заведующих финотделами : пленарные заседания. М. : Ред.-изд. коллегия, 1919. 144 с.
13. Волосухина Н.И. Денежная реформа 1922–1924 гг.: проблема формирования бюджета (на материалах губерний Нижнего Поволжья) // Вестник Калмыцкого института гуманитарных исследований РАН. 2011. № 2. С. 33–36.
14. Голубцова В. 90 лет на службе Отечеству // Бюджет. 2009. № 10, октябрь. URL: <http://bujet.ru/magazine/2009/10/> (дата обращения 15.05.2017).
15. Козлова Д.С. Налоговая политика в контексте революции и гражданской войны (на примере Томской губернии, февраль 1917 – декабрь 1919 г.) // Вестник Томского государственного университета. 2017. № 418. С. 101–109.
16. Максимов К.Н. Калмыкия в национальной политике, системе власти и управления России (XVII–XX вв.). М. : Наука, 2002. 524 с.
17. Бадмаева Е.Н. Калмыкия в начале 1920-х годов: голод и преодоление его последствий. Элиста : Джангар, 2006. 182 с.
18. НАРК. Ф. Р-3.

Badmaeva Ekaterina N. Kalmyk State University (Elista, Russia). E-mail: en-badmaeva@yandex.ru

LOCAL FINANCIAL BODIES OF STATE ADMINISTRATION IN 1917–1921

Keywords: Kalmyk steppe; financial bodies; regions; budget; taxes.

The uninterrupted interest of modern society to the valuable experience of the past years in the organization and management of finances in the country determines the relevance of the study. The purpose of this article is to analyze the main trends in the formation and development of the system of local financial bodies in 1917–1921 in the general context of the activities of the financial management authorities of the RSFSR. To solve this problem, the activity of the financial bodies of Kalmykia and some provincial and district financial bodies was studied. The methodological basis of the study is the principle of historicism and systematic approach. The principle of historicism made it possible to study the experience of the financial policy of the Soviet state, to characterize the activities of local financial bodies, taking into account the historical situation. The principle of systematic approach made it possible to single out monetary and financial policy from the broadest scope of economic policy and to examine in more detail the activities of the Soviet government in the field of finance. The sources for the article were the normative legal documents of the highest authorities, in particular, the Appeal of the People's Commissariat of Internal Affairs of the RSFSR to all Soviets of Workers, Soldiers, Peasants and Laborers Deputies on the organization of local government, dated December 24, 1917, "Regulations on the organization of financial departments of provincial and uyezd executive committees" of the Council of People's Commissars of the RSFSR of October 31, 1918. An important source is the record keeping documentation of the Central and local government bodies, stored in the collections of the National Archives of the Republic of Kalmykia and the State Archive of Volgograd region. The author also relied on the published works of Russian and Kalmyk scholars on the history of financial bodies in the regions of the RSFSR.

During the conducted research the author came to the conclusion that the crisis of "war communism" had not led to sustainable development of the country. The financial bodies, established for the local management of the cash and taxes, essentially became the accounting units for the distribution of resources in their regions. The financial organs of the executive committees of the Soviets had to radically reorganize their work in accordance with the decisions of the Tenth Congress of the Russian Communist Party (Bolsheviks) (1921) and in connection with a change in the course of the internal policy of the Soviet state.

The historical experience of the Soviet state in the sphere of finance in the crucial years of 1917–1921 is important for the sustainable and systematic development of modern Russia, it should be in demand by current politicians involved in solving the country's economic and financial problems.

REFERENCES

1. Dorzhdeev, A.V., Ivanova, L.N. & Byurchiev, N.A. (1998) *Kalmykiya i ee finansy (1918–1998). Dokumental'no-spravochnoe obozrenie* [Kalmykia and its finances (1918–1998). Documentary-informational review]. Elista: Kalm. kn. izd-vo.
2. Gladkov, I.A. (ed.) (1976) *Istoriya sotsialisticheskoy ekonomiki SSSR* [History of the Socialist Economy of the USSR]. Vol.1. Moscow: Nauk.
3. USSR. (1942) *Sobranie uzakoneni i rasporyazheniy pravitel'stva za 1917–1918 gg.* [The Collection of Law and Orders of the government in 1917–1918]. Moscow: Upravlenie delami Sovnarkoma SSSR.
4. Volosukhina, N.I. (2012) Stanovlenie i transformatsiya regional'nogo finansovogo apparata v pervye gody Sovetskoy vlasti (na materialakh Nizhnego Povolzh'ya) [The formation and transformation of the regional financial apparatus in the first Soviet years (a case study of the Lower Volga region)]. *Kaspiyskiy region: politika, ekonomika, kul'tura – The Caspian Region: Politics, Economics, Culture*. 2. pp. 348–352.
5. National Archive of the Republic of Kalmykia (NARK). Fund R-82.
6. The State Archive of Volgograd Region (GAVO). List 1. File 59.
7. Gaffarov, I.Z. (2017) Finansovo-byudzhnaya sistema Kazanskoy gubernii v revolyutsionnye mesyatsy 1917–1918 gg. [The financial and budgetary system of the Kazan province in the revolutionary months of 1917–1918]. *Nauka, Mysl'*. 1-2. pp. 9–12.
8. Zagorovskiy, V.P. (1989) *Voronezh: istoricheskaya khronika* [Voronezh: a historical chronicle]. Voronezh: Tsentr.-Chernozemnoe kn. izd-vo.
9. Selivanov, A.M. (1999) *Istoriya Yaroslavskogo kraya s drevneyshikh vremen do kontsa 20-kh gg. XX veka* [History of Yaroslavl region from ancient times to the end of the 1920s]. Yaroslavl: Yaroslavl State University.
10. Yampolskaya, G.A. (2009) Prodovol'stvennaya politika voenno-khozyaystvennykh organov sovetsoy vlasti v Tsentral'nom Chernozem'e v 1918 g. (Po materialam Voronezhskoy oblasti) [Food policy of the Soviet military-economic bodies in the Central Black Earth Zone in 1918 (a case study of Voronezh region)]. *Nauchnye vedomosti*. 1 (56). pp. 99–106.
11. Badmaeva, E.N. (2016) Deyatel'nost' finansovykh organov Kalmytskoy avtonomnoy oblasti (1920–1935 gg.) [The activities of the financial authorities in the Kalmyk Autonomous Region (1920–1935)]. *Magna adsurgit: historia studiorum*. 1. pp. 71–85.
12. Russia. (1919) *Trudy Vserossiyskogo s'ezda zaveduyushchikh finotdelami: plenarnye zasedaniya* [Proceedings of the All-Russian Congress of Heads of Financial Departments: plenary sessions]. Moscow: Red.-izd. kollegiya.
13. Volosukhina, N.I. (2011) Denezhnaya reforma 1922–1924 gg.: problema formirovaniya byudzheta (na materialakh guberniy Nizhnego Povolzh'ya) [Monetary reform of 1922–1924: the problem of budgeting (a case study of the Lower Volga region)]. *Vestnik Kalmytskogo instituta gumanitarnykh issledovaniy RAN – Oriental Studies (Vestnik KIH RAS)*. 2. pp. 33–36.
14. Golubtsova, V. (2009) 90 let na sluzhbe Otechestvu [90 years in the service of the Fatherland]. *Byudzhnet*. 10. [Online] Available from: <http://bujet.ru/magazine/2009/10/>. (Accessed: 15th May 2017).

-
15. Kozlova, D.S. (2017) Fiscal policy in the context of the Revolution and the Civil War (Tomsk Province, February 1917 - December 1919). *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta – Tomsk State University Journal*. 418. pp. 101–109. (In Russian). DOI: 10.17223/15617793/418/13
 16. Maksimov, K.N. (2002) *Kalmykiya v natsional'noy politike, sisteme vlasti i upravleniya Rossii (XVII – XX vv.)* [Kalmykia in the Russian national policy, government and administration (the 17th – 20th centuries)]. Moscow: Nauka.
 17. Badmaeva, E.N. (2006) *Kalmykiya v nachale 1920-kh godov: golod i preodolenie ego posledstviy* [Kalmykia in the early 1920s: hunger and addressing its consequences]. Elista: Dzhangar.
 19. National Archive of the Republic of Kalmykia (NARK). Fund R-3.