

© 2013 г. В.А. Цимбал

УДК 342

**МЕСТНЫЙ АППАРАТ НКФ УССР
В УСЛОВИЯХ ТРЕХУРОВНЕВОЙ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ
И ОКРУЖНОГО АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО
ДЕЛЕНИЯ**

Целью ликвидации губерний, осуществленной вскоре после создания СССР и перехода к трехуровневой системе управления в УССР было не только преодоление устойчивого стереотипа «высшего» управления со стороны губернаторов, закрепившегося в результате натурального характера хозяйства и низкого уровня развития финансовых отношений еще в начале XIX в. и углубившегося в условиях военного коммунизма [1, с. 265], но и предоставление функционального содержания деятельности центрального аппарата Наркомфина УССР. Так, высший орган исполнительной власти финансовой компетенции в республике фактически принял организационно-управленческие функции губернского звена относительно окружных органов власти и управления. При этом назрела необходимость коренного изменения нормативной базы регулирования деятельности окружных финансовых отделов, в связи с чем, 15 июня 1925 г. было принято новое «Положение об окружных финансовых отделах».

Согласно указанному нормативно-правовому акту финансовые отделы, входившие в состав окрисполкомов, осуществляли деятельность по управлению государственными и местными финансами и надзор за деятельностью финансовых учреждений округа под непосредственным руководством и контролем НКФ УССР. К непосредственным функциям окрисполкомов относились: содержание доходов налогового и неналогового характера; сметно-бюджетное обслуживание государственных и местных финансов, выполнение государственного и местных бюджетов; кассово-расчетное дело; документальный контроль денежного обращения учреждений, находящихся на государственном и местном бюджетах, контроль и надзор за деятельностью

местных финансово-кредитных учреждений и кооперации; реализация и погашение госзаймов и общий надзор за деятельностью учреждений Госбанка без права проведения ревизий и вмешательства в их оперативную деятельность, надзор за органами Госстраха и Гострудсберкасс в порядке и объеме, установленными специальными положениями о них.

Структуру окружных финансовых отделений (окрфо) образовывали следующие отделы: общий; налоговый; контрольный; местных финансов; отдел госдоходов (инспекция); приходно-расходная касса (действовала на основании специального положения); валютная инспекция. Завокрфо избирался на пост окрисполкомом и самостоятельно назначал заместителя, причем наркомам финансов предоставлялось право их отвода. Заведующий отделением приходно-расходной кассы назначался заведующим окрфо и утверждался на должность наркомом финансов. Инспекторы госдоходов, кооперативного кредита, контроллеры контрольного отдела, ревизоры прямых и косвенных налогов назначались на должности заведующим окрфо с последующим уведомлением наркома финансов. Другие члены назначались на должности завокрфо единолично. Перемещение и увольнение должностных лиц окрфо осуществлялись в том же порядке, что и их назначение [2, с. 19].

Согласно плану перехода на трехуровневую систему управления, финансовые учреждения по состоянию на 1 июля 1925 г. перешли на работу в рамках, обусловленных районированием, а уже 1 августа получили новую структуру и штаты. Вследствие отсутствия специального нормативно-правового акта, которым регламентировалась бы деятельность финансовых частей райисполкомов, и наличия в их составе только сметно-кассового аппарата, фининспекторами в 1924-1925 гг. фактически выполнялись обязанности, возложенные на райисполкомы. Стоит подчеркнуть, что весь аппарат финансовой инспекции в сельской местности, перешедший от НКПрода, который был вполне пригодным для выполнения своих функций при продрозверстке, в условиях осложнения финансового законодательства оказался почти недееспособным. Материалы «обследований», учетно-статистические данные, полученные во время прохождения указанными работниками краткосрочных курсов переподготовки, свидетельствовали о том, что выполнение расчетных операций составляло для них непреодолимую сложность – непонимание ими, к примеру, понятий оборота и дохода приводило к опре-

делению ими прибыли налогоплательщиков в размере более 100% от оборота. В то же время городской финансовый аппарат в целом соответствовал требованиям, которые ставились перед ним [3, с. 34].

Необходимо обратить внимание на то, что при построении аппарата инспектуры в основу определения и распределения контингентов возлагались установленные Наркомфином нормы нагрузки, тогда как при предыдущем административно-территориальном делении таких норм не существовало из-за чрезвычайного разнообразия организационных форм подконтрольных предприятий, а, следовательно, условий надзора за их деятельностью. Например, аппарат косвенных налогов был построен с учетом индивидуальных особенностей подакцизной промышленности отдельно взятой губернии: устанавливалось определенное количество агентов, закрепленных за отдельными предприятиями, в то время как часть состава работала на переменной территории в пределах округа [3, с. 32].

Осуществление денежной реформы предоставило власти возможность начать перевод финансово-хозяйственной жизни Союза ССР на бюджетную основу, главным образом – возможность распространения государственного влияния на сельское хозяйство, о чем свидетельствует утвержденное постановлением ВУЦИК и СНК УССР от 15 июля 1925 [4, с. 29] «Положение о приходно-расходные сметы сельских советов». Постановлениями II сессии ВУЦИК IX созыва от 28 октября 1925 г. было утверждено «Положение о сельских советах» и «Положение о городских и поселковых советах рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов». Согласно указанным нормативно-правовым актам в сельских, поселковых и городских советах собственные исполнительные комитеты не создавались, а финансовые функции сельсоветы реализовывали через финансово-налоговые отделы соответствующих райисполкомов.

Существенного изменения финансовой компетенции райисполкома с переходом на 3-уровневую систему управления не произошло, основными задачами в финансово-налоговой сфере, согласно «Положению о районных (волостных) съездах советов и районных (волостных) исполнительных комитетах» были: заведование и распоряжение в сметном порядке местными районными финансами (распорядителем кредитов по районному бюджету был заведующий райисполкома), взыскание установленных законодательством налогов и сборов; возбуждение ходатайств о предоставлении дотаций и вне-

дрении специальных сборов [4, с. 15]. То же можно сказать об окрисполкомах: несмотря на то, что новым «Положением об окружных съездах Советов и окружных исполнительных комитетах» было несколько конкретизированы функции окрфо, их содержание осталось прежним [4, с. 5].

Территориальное расширение границ административных единиц, передача центральному аппарату большинства функций финансового управления, ранее принадлежавших к компетенции губернских финансовых отделов (напр., функции контрольно-бухгалтерского, валютного отделов), а также расширение объема исполнительных функций окрфо, поставили перед НКФ УССР задачу построения финансовых органов с учетом необходимости выполнения последним объема работы, который претерпел значительное увеличение механического характера. Таким образом, несмотря на ликвидацию девяти губфинотделов и восьми окрфо, общий контингент всех финансовых органов претерпел лишь незначительное уменьшение. Изменение системы управления в целом не отразилось на численности внешнего налогового аппарата, построение которого не соответствовало территориальному делению УССР.

Считаем необходимым обратить внимание на возникновение проблемы комплектации штатов расширенных округов квалифицированными работниками, связанной с переносом бремени работы на окрфо. Единственным путем решения указанной проблемы было привлечение к периферийным органам работников крупных административных центров, что в свою очередь было возможным при условии их материального поощрения. Таким образом, незначительное уменьшение количества затрат, связанное с сокращением штата финаппарата нивелировалось увеличением должностных окладов [5, с. 184]. Несмотря на то, что расходы на содержание финаппарата по сравнению с 1923 г. увеличилось вдвое, относительная стоимость его уменьшилась в 2,5 раза. Достаточно показательными в контексте оценки деятельности местного финансового аппарата после образования СССР и внедрения трехуровневой системы управления являются выводы специальной комиссии члена Коллегии НКФ СССР Вайнштейна, обнародованные на расширенном заседании Коллегии НКФ УССР 20 июля 1927. Общим выводом обследования финаппарата УССР комиссией Вайнштейна (обследование осуществлялось на базе 10 из 41-го округов) было мнение о несоответствии местного финансового аппарата возложенной на него функциям.

Финансовые части отдельных окрвиисполкомов не соответствовали инфраструктуре подконтрольных им административно-территориальных образований, что приводило к принятию мер организационного характера, объективной потребности в которых не существовало, что в свою очередь отражалось на общей эффективности деятельности аппарата. «Искусственность» некоторых окружных центров была одним из основных негативных последствий админреформы [6, с. 4]. По личным наблюдениям Вайнштейна подавляющее большинство промышленных районов было прибыльным, тогда как сельскохозяйственные районы были, как правило, дефицитными с точки зрения бюджета [6]. «Сельсовет без приходно-расходной сметы: более жалкого зрелища, чем такой совет, нечего и представлять. Это обычная административная единица, существующая очень убого и только выдвигающая требования перед населением, осуществляет общественную деятельность, однако ни в коей мере не обеспечивает потребностей крестьянства» [6, с. 5]. Обычно на территории таких сельсоветов всю деятельность по благоустройству осуществляли земельные общества, которые, в отличие от вышеуказанных сельсоветов, имели собственные сметы. Более того, в отдельных случаях имела место полная передача финансово-бюджетных полномочий сельских советов правлением колхозов, а также возложение налоговых функций на комбеды.

Низовой финансовый аппарат, таким образом, не был приспособлен даже к реализации письменных указаний НКФина УССР. Остро ощущалась потребность в «живом руководстве», которая заключалась главным образом в реализации инструкторско-инспекторских мероприятий [6]. Таким образом, несмотря на достижения определенных успехов в деле институциональной организации финансового аппарата, последний не представлял собой довершенного административного механизма. Очевидно, именно такие результаты деятельности местного административного аппарата обусловили утверждение II-й сессией ВУЦИК X созыва постановления «О работе советов» [7, с. 38], согласно которой предполагалось «увеличение самостоятельности местных органов власти, укрепление низовых органов власти путем передачи им больших административно-хозяйственных и финансово-бюджетных прав, а также более широкого привлечения населения к советскому строительству». Постановление «О работе советов» формально стало рамочным документом для утверждения в течение той же II сессии ВУЦИК X созыва (поражает опе-

ративность выполнения указанных действий) «Положения о районных съездах Советов и районных исполнительных комитетах», «Постановления о городских советах рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов», «Положения о поселковых советах рабочих и красноармейских депутатов», «Положения о сельских советах».

Обобщение норм указанных правовых актов дает возможность прийти к выводу о том, что основные функции и направления деятельности местного финансового аппарата, сводились к обеспечению формирования доходной части бюджета, сметного обеспечения выполнения местных промышленно-финансовых планов и надзора за соблюдением финансового законодательства. Таким образом, задачи местного финансового аппарата в период нэпа существенно не отличались от задач, раскладки общегосударственных налогов, которые ставились перед местным финансово-административным аппаратом царизма после реформ 1864 и 1870 гг. Наблюдалась также характерная для дореволюционного аппарата тенденция к снижению роли институтов самоуправления (советов) в администрировании государственных доходов и расходов [1, с. 266].

В заключительном этапе НЭПа (1927-1929 гг.) сеть финорганов УССР оставалась относительно стабильной и по состоянию на 1929 г. насчитывала 45 окружных учреждений. Штаты финорганов за этот период претерпели уменьшение (по СССР в целом их численность сократилась на 47,8%) вследствие реализации целого ряда таких мероприятий, как реорганизация самого аппарата, внедрение системы ответственных исполнителей, проведение в 1927 г. по инициативе комиссии РКИ кассовой реформы, передача ряда функций другим учреждениям и наркоматам. В прямой зависимости от изложенных выше организационных дефектов пребывало установленное для окрфо штатное расписание. В частности, во всех трех организационных подразделениях финансового аппарата Винницкого окрфо (финансовая секция, финансовая инспекция, секция финансовой статистики) действующий штат был значительно преувеличенным, что проявлялось в низком КПД работников. Одной из наибольших проблем наряду с этим можно считать безответственное отношение работников к собственным обязанностям, поскольку, во-первых, эти самые обязанности не были четко разграничены, во-вторых – имела место «недооценка работниками места финансового аппарата в жизни государства».

Преобразования местного финансового аппарата, таким образом, происходили столь динамично и неорганизованно, что Наркомфин УССР не успевал приводить свою деятельность в соответствие со спецификой местного аппарата, который подвергался постоянным изменениям. Поэтому руководство с его стороны в большей степени загружало аппарат отдельных окрисполкомов несвойственными для них функциями и превращало последние в оперативно-технический аппарат, который в основном осуществлял размножения и отправку районам копий директив и распоряжений НКФ УССР, их перефразирование, вместо качественного выполнения собственных прямых функций.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Головка А.Н.* Аппарат управления государственным финансами Российской империи в Украине XVIII-XX вв. Х., 2006.
2. Центральный государственный архив высших органов власти и управления Украины (ЦДАВО Украины). Ф.30 (Министерство финансов), оп.1, д. 3410. 105.
3. ЦДАВО Украины – Ф.30, оп.1, д. 3367. 154.
4. II-я Сессия ВУЦИК. Материалы. Проекты резолюций. Положения о местных органах власти. Харьков: Изд. Оргинстра ВУЦИК, 1925.
5. ЦДАВО Украины – Ф.30, оп.1, д. 1767. 305
6. ЦДАВО Украины – Ф.30, оп.2, д. 909. 185
7. Положение о местных органах власти. Окрсъезды советов, окрисполкомы, райсъезды советов, райисполкомы, сельские, поселковые, городские советы. Харьков, 1929.

REFERENCES

1. *Golovko O.* The State finance apparatus of the Russian Empire in Ukraine XVIII-XX centuries. H., 2006.
2. Central State Archive of supreme bodies of state power and management of Ukraine (“TSDAVO of Ukraine”). – F.30 (Ministry of Finance), inv.1, c. 3410.

3. TSDAVO of Ukraine” – F.30, inv.1, c. 3367.
4. II-I SESSION of “VUTSYK”. Materials. Projects of resolutions. Regulation for the local authorities. Kharkiv: Ed. of Orgynstr of “VUTSYK”, 1925.
5. “TSDAVO of Ukraine” – F.30, inv.1, c. 1767.
6. “TSDAVO of Ukraine” – F.30, inv.2, c. 909.
7. Regulation for the local authorities. Kharkov, Just Ed. of PCU, 1929.

*Национальный педагогический
университет им. М.П. Драгоманова*

18 марта 2013 г.
