

Александр Станиславович Соколов
(Рязанский государственный радиотехнический университет)

**Становление и эволюция государственного аппарата управления
в раннесоветский период: 1917—1927 гг.**

Formation and evolution of the state apparatus in the early Soviet period, 1917—1927

Keywords: Bolsheviks, revolution, the Soviet bureaucracy, economic relations, finance

Abstract: The article analyzes the process of formation of the Soviet bureaucracy in the construction of the financial system of Russia in the first decade after the revolution. On the example of the people's Commissariat of Finance discusses the establishment and evolution of the Soviet state apparatus from 1917 to 1927. Special attention is paid to the role of heads of financial departments in the formulation of economic policies of the new political regime
Powstanie i ewolucja aparatu zarządzania państwem w okresie wczesnosowieckim: 1917—1927 r.

Słowa kluczowe: Bolszewicy, rewolucja, biurokracja sowiecka, stosunki gospodarcze, finanse

Streszczenie: Artykuł analizuje proces rozwoju sowieckiej biurokracji na przykładzie systemu zarządzania finansami Rosji (Ludowego Komisariatu Finansów) w pierwszym dziesięcioleciu po rewolucji. Autor omawia stan i ewolucję sowieckiego aparatu państwowego od 1917 do 1927 roku. Szczególna uwaga została zwrócona na rolę przewodniczących departamentu finansowego w formułowaniu ekonomicznej polityki nowego reżimu politycznego.

Управление государством осуществляется через механизм учреждений, повседневно занимающихся делами всех сфер государственной жизни. От этого механизма — его социальной сущности, организационных основ, методов деятельности, состава управленческих кадров зависит состояние экономики, культуры социальных отношений народов государства. История Наркомата финансов отражает становление и эволюцию советского государственного аппарата управления в первое послереволюционное десятилетие. Процесс формирования советской бюрократии в рамках строительства финансового аппарата страны с 1917 по 1927 гг. можно разделить на три периода: начальный из них 1917 — 1920 гг., когда формировалась система управления новой государственности, обозначились ее принципы и методы действия после событий октября

1917 г. Строительство нового финансово-экономического механизма проходило в период Гражданской войны, при отсутствии подготовленных кадров управления, в условиях острой классовой борьбы. Второй период — 1921—1924 гг., когда государственный аппарат приспособлялся к новой экономической политике с элементами рыночных отношений, происходила либерализация политической системы. Третий период — 1925—1927 гг., когда началось постепенное свертывание нэпа, ужесточение политического режима, ликвидации элементов либерализации.

26 октября 1917 г. при Совете Народных комиссаров для управления финансами была создана комиссия, вскоре преобразованная в Народный комиссариат по финансовым делам (НКФ), центральный орган управления финансами и кредитом. Его местными органами стали финансовые отделы исполкомов Советов. Большевистский орган управления получил название «народный комиссариат», чтобы подчеркнуть его отличие от прежнего царского министерства и близость к народу. Учет находившихся в обращении денежных знаков, выработка свода общих налоговых правил, упорядочение составления смет, подготовка проекта государственного бюджета, налаживание бюджетно-финансовой дисциплины — все эти задачи были возложены на Наркомат финансов¹. Под управлением НКФ находились Департамент государственного казначейства и местные казначейства. Первым народным комиссаром финансов стал профессиональный революционер И.И. Скворцов-Степанов (1870—1928). Он был назначен на этот пост II Всероссийским съездом Советов и пробыл в этой должности всего три месяца с октября 1917 г. по январь 1918 г. Впоследствии в 1920 г. он принимал активное участие в работе с поляками в ВРК Польши. Наркомат приступил сразу же к организации финансового дела в стране. В октябре 1917 г. был захвачен Госбанк, впоследствии 17 декабря был осуществлен вооруженный захват банков в Петрограде и в этот же день издан декрет о национализации частных банков. В январе 1918 г. по постановлению ВЦИК были аннулированы государственные займы, заключенные царским правительством.

С января по март 1918 г. должность руководителя финансового ведомства занимал советский партийный деятель В.Р. Менжинский (1874—1934). Он закончил юридический факультет Санкт-Петербургского университета, затем работал клерком в банке «Лионский кредит». Непосредственно своей обязанностью Менжинский считал не проведение финансовой политики, а борьбу с саботажем. Еще в ноябре 1917 г. деятельность НКФ была серьезно осложнена сопротивлением чиновников и служащих частных и государственных финансово-кредитных учреждений, которыми непосредственно руководили лидеры профсоюзов служащих банков. С помощью своих печатных изданий, а также путем подкупа, обмана и шантажа им в первые месяцы прихода большевиков к власти парализовать работу кредитных учреждений. Менжинский подписал и лично объявил сотрудникам Министерства финансов приказ-ультиматум: «Все служащие и чиновники, не признающие власть СНК, считаются уволенными со службы без

¹ *История Министерства финансов России*, в 4 т., т. II, Авторский коллектив, Москва 2002, с. 13.

сохранения права на пенсию»². Совнарком по вопросу о «чистке» в министерствах постановил: «обязать подпиской всех народных комиссаров давать ежедневно письменные отчеты о «чистке» своих министерств»³. За отказ признать советскую власть 4 товарища министра финансов, директор Департамента Государственного казначейства, управляющий Государственным банком и другие старшие чиновники были уволены без права на пенсию. Менжинский стоял за мерами по захвату большевиками финансовых учреждений, национализацией банков, созданием Народного банка. По существу, на него легла больше организационная и силовая работа, нежели руководство финансовой политикой. Менжинский утверждал: «Теперь от энергии товарищей зависит получить в свое распоряжение деньги. Роль министерства финансов кончена»⁴.

Аппарат НКФ создавался параллельно с ликвидацией аппарата Министерства финансов. При НКФ стала действовать Коллегия, члены которой утверждались СНК. Коллегия не ограничивала полномочий наркома, но в случае несогласия с его распоряжениями имела право, не приостанавливая их исполнения, сообщать о своей позиции в СНК, от которого зависело окончательное решение того или иного вопроса, связанного с деятельностью Наркомата. Советская власть пыталась использовать на первых порах некоторые звенья Министерства финансов. В НКФ в большей степени, чем в других органах функционального и отраслевого управления, сохранились порядки, обусловленные финансовой мощью прежней власти, с ярко выраженными централистскими, вертикальными связями (департаменты — казенные палаты — казначейства — акцизные управления).

В связи с переездом советского правительства в Москву финансовое ведомство покинуло здание на Дворцовой площади. С разрешения ЦК Менжинский остался на работе в Петрограде, а его место занял И.Э. Гуковский (1871—1921), занимавший пост наркома финансов с апреля по август 1918 г. При нем происходила дальнейшая централизация финансовой деятельности, приступили к разработке проекта денежной реформы. В систему государственных финансов вошел элемент натуральных налогов. Весной 1918 г. Гуковский попытался подержать бюджет страны с помощью продажи полностью или частично запасов платины, которые находились в распоряжении царского правительства (около 50 пудов). Покупателем выступило правительство Великобритании. Сделка не состоялась т.к. вскоре англичане заняли Архангельск⁵.

К лету 1918 г. советская система государственного управления — центральная и местная в основном была сформирована. Перед партийно-государственным руководством встала задача законодательного обобщения и закрепления юридических норм и практики в Конституции РСФСР 1918 г. Конституция

² Б.Г. Федоров, *Все министры финансов России и СССР 1802—2004*, Москва 2004, с. 280.

³ Е.Г. Гимпельсон, *Становление и эволюция советского государственного аппарата управления*, Москва 2003, с. 22.

⁴ Е.Н. Соколов, *Финансовая политика Советской власти (октябрь 1917—август 1918 гг.)*, Рязань 2008, с. 41.

⁵ Б.Г. Федоров, *dz. cyt*, s. 289.

закрепила за финансовым наркоматом статус органа государственного управления финансами и кредитом. Отныне он стал называться Народным комиссариатом финансов РСФСР. Его функцией являлась реализация финансовой политики государства. НКФ становился органом управления, обеспечивающим функционирование финансовой системы — разрабатывающим и издающим те или иные положения и инструкции. Регламентируя финансовую деятельность в центре, а затем на местах, развивая систему уполномоченных и инструкторов, организовывая временные межведомственные и внутренние комиссии, НКФ формировал новые структуры. Его деятельность была тесно связана с работой иных государственных и хозяйственных структур: Высшего совета народного хозяйства, Всероссийской чрезвычайной комиссией, Рабоче-крестьянской инспекцией, Наркоматом внутренних дел, Наркоматом продовольствия.

С августа 1918 г. по октябрь 1922 г. наркомом финансов являлся советский партийный и государственный деятель Н.Н. Крестинский (1883—1938). Он был хорошо образованный, но абсолютно некомпетентный в финансах партийный назначенец. С лета 1918 г. Советская республика оказалась в огне Гражданской войны. В это время произошли радикальные преобразования советской финансовой системы: продолжалась национализация банков, ликвидировались дореволюционные учреждения, была создана вертикаль от финотделов исполкомов до Наркомата финансов, а казначейство слили с учреждениями Народного банка, в котором старались максимально контролировать все денежные ресурсы. Нарком финансов руководил переходом к безденежной экономике и ликвидацией большей части финансовой системы, а наркомат становился центральной бухгалтерией государства. Нарком финансов Крестинский, возглавил политику по свертыванию денежного обращения⁶. Политика натурализации хозяйственных отношений привела к ослаблению финансового аппарата: он занимался главным образом сбором чрезвычайных революционных налогов и контрибуций на буржуазию. К концу гражданской войны взимание денежных налогов вообще приостановилось, а главным источником доходов для государства стала продразверстка. В 1920 г. Совнарком издал декреты, которые отменяли денежные расчеты внутри государственного сектора за топливо, сырье, готовые промышленные изделия, грузовые перевозки, пользование средствами связи. Отпала потребность в банковских операциях. В этих условиях Народный банк, осуществлявший руководство всем денежным обращением, стал не нужен. В январе 1920 г. Народный банк РСФСР был ликвидирован, а при Наркомфине создано Центральное бюджетно-расчетное управление. С 1919 г. фактически Наркомат финансов был подчинен деятельности ВСНХ как проводника всей политики финансирования народного хозяйства. В этот период штат НКФ насчитывал 3868 человек, кроме того 77 тыс. человек работали в его местных учреждениях, число которых по сравнению с дореволюционным периодом сократилось до 750⁷.

⁶ Н.А. Рамзанова, *Финансово-экономическая политика в первые послеоктябрьские годы и подготовка специальных кадров*, „Финансы и кредит“ № 13, 2003, с. 55.

⁷ *История Министерства финансов России*, dz. cyt., s. 21.

Почти полностью ликвидированный в годы военного коммунизма Наркомат финансов был воссоздан в период новой экономической политики. Нарком финансов, (с 1923 г. первый нарком финансов СССР) профессиональный экономист, окончивший Сорбонну, Г.Я. Сокольников (1888—1939) в период с 1922 по 1926 гг. превратил его в ведущее хозяйственное ведомство в условиях многоукладной экономики. При нем был отлажен бюджетный процесс, организована система денежных налогов и доходов, проведена денежная реформа, возрождена банковская система во главе с Госбанком. Г.Я. Сокольников выдвинул на ответственные посты крупных дореволюционных специалистов в области финансов и денежного обращения — ученых-теоретиков, а также бывших чиновников, имевших богатый опыт работы в области финансов: Н.Н. Кутлера, Л.Н. Юровского, А.Г. Хрущева, В.В. Тарновского. Г.Я. Сокольников проявлял настойчивость в укреплении кадров, повышении роли НКФ в советском аппарате. В письме от 30 января 1922 г. в Оргбюро ЦК РКП(б) он писал: «Из комиссариата, назначенного к ликвидации, НКФ становится в условиях дня одним из основных комиссариатов и степень успешности его работы в большей мере будет определять успешность работы всего советского аппарата. Новая оценка по значению НКФ партией еще не произведена». По мнению Г.Я. Сокольникова, необходимо было вернуть в НКФ работников, которые работали в нем раньше, но затем были переведены в другие наркоматы. В целях увеличения аппарата он просил выделить 50 ответственных работников. Днем раньше в записке на имя В.М. Молотова Г.Я. Сокольников указывал: «Наркомфин крайне нуждается в ответственных работников; круг работ ширится с каждым днем; полумертвый комиссариат должен воскреснуть. Для этого нужны работники»⁸. Одним из примеров новых назначений стало приглашение в комиссариат финансов на должность руководителя Финансово-экономического бюро видного представителя польской социал-демократии, выпускника экономического факультета Мюнхенского университета М.Г. Бронского (1882—1938). Секретарь Сталина Б. Бажанов в своих «Воспоминаниях» писал: «Наблюдает за деятельностью Бюро член Коллегии Наркомфина профессор Мечислав Генрихович Бронский. Впрочем, когда я спрашиваю Сокольникова действительно ли Бронский профессор, Сокольников отвечает, улыбаясь: «Каждый может считаться профессором, куда не доказано обратное». Настоящее фамилия Бронского Варшавский. Он польский еврей, очень культурный и начитанный»⁹.

В составе Наркомфина на правах управления успешно функционировало Финансово-экономическое бюро, включавшее Институт экономических исследований и Конъюнктурный институт, возглавляемый видным экономистом Н.Д. Кондратьевым. Сокольников выступал за развитие негосударственных форм собственности в промышленности и торговле, решительно добивался сокращения государственных расходов бюджетной сферы в целом. Он был категорически против эмиссии как источника финансирования бюджета. Г.Я. Сокольников

⁸ А.С. Соколов, *Финансовая политика Советского государства. 1921—1929 гг.*, Москва 2005, s. 27.

⁹ Б. Бажанов, *Воспоминания бывшего секретаря Сталина*, Москва 2002, s. 185.

не считал оправданной абсолютную государственную монополию в промышленности и торговле, считал необходимым интеграцию России в мировой рынок, поддерживал развитие внешнеэкономических связей.

С 1923 г. должность наркома финансов стала номенклатурной. Она утверждалась решениями Политбюро ЦК, потом официальные назначения на должность производились постановлениями Совнаркома и ЦИК СССР. В 1920-е гг. коллегия наркомата финансов отличалась по своему составу от других ведомств. Значительная ее часть была представлена выходцами из зажиточных семей, что им позволило до революции получить среднее или высшее образование. «Обработывание» этой части госаппарата не коснулось: в коллегии Наркомфина было 9 служащих и 1 рабочий¹⁰. В 1924 г. в Наркомате финансов СССР было только 18% ответственных работников-коммунистов, а беспартийных — 79%. При этом с низшим образованием коммунистов 27%, и беспартийных — 1,4%¹¹.

В январе 1926 г. Г.Я. Сокольников был отстранен от должности народного комиссара финансов за критику курса Сталина на форсированную индустриализацию. Его преемником стал партийный назначенец Н.П. Брюханов (1878—1938), работавший раньше наркомом продовольствия СССР. В качестве руководителя финансового ведомства он занимался изъятием денег у населения путем выпуска принудительных займов. В области налоговой политики провозглашался классовый подход, предусматривавший усиленное обложение середняцких хозяйств. В условиях постепенного свертывания нэпа в Наркомате финансов уменьшилось число руководящих работников с высшим образованием. Если в 1927 г. их было 57,7%, то через два года они составляли 31,4%¹². В то же время в НКФ с октября 1927 г. по октябрь 1928 г. число ответственных работников с минимальным финансовым стажем (до одного года) уменьшилось с 5,1% до 3,3%¹³. В то же время увеличился центральный аппарат НКФ. На 1 января 1926 г. в нем работало 1822 человека¹⁴.

С середины 1920-х гг. в стране начались процессы, связанные с курсом партийно-государственного руководства на свертывание нэпа, вытеснения частного сектора из хозяйственных процессов. По мере перехода к построению плановой экономики в периодических изданиях стало формироваться мнение, что сотрудники НКФ и его аппарата на местах не готовы принимать решительные меры для формирования доходов бюджета и адаптации налоговой системы к изменениям, происходившим в стране. Такое мнение, усиленное постановлением ЦИК и СНК СССР от 1 июня 1929 г. «О чистке аппарата государственных органов, кооперативных и общественных организаций», послужило основанием для проведения широкомасштабной чистки аппарата НКФ. С лета 1929 г. проверкой были затронуты все управления НКФ общей численностью 1159 человек. Социальный

¹⁰ Е.Г. Гимпельсон, *Советские управленцы. 20-е годы. (Руководящие кадры государственного аппарата СССР)*, Москва 2001, s. 102.

¹¹ Там же, s. 106.

¹² Там же, s. 104.

¹³ Там же, s. 106.

¹⁴ *История Министерства финансов России*, dz. cyt, s. 198.

состав аппарата НКФ в 1928/1929 гг. составлял рабочих 8,2 %, прочих —90%¹⁵. В результате проверки в НКФ было «вычищено» коло 200 чуждых в классовом отношении людей, его аппарат был сокращен на 28% и обеспечен выдвижением в него 94 рабочих¹⁶. Результатом такой работы стало дальнейшее развитие репрессий относительно сотрудников НКФ: в 1930 г. Н.П. Брюханов был снят с поста наркома финансов ка участник оппозиции. Репрессии обрушились на «старых» специалистов»: Л.Н. Юровского, Н.Д. Кондратьева, осужденных по делу «Трудовой крестьянской партии». Формирование системы органов управления советского государства, начавшееся в октябре 1917 г. к концу 1920-х гг. получило известную стабильность. Важнейшим условием проведения правящей партии курса на строительство социализма было наличие у нее управленческих «командных» кадров, в том числе в Наркомате финансов, идеологически и материально заинтересованных в существовании монополии большевистской партии. Это же явилось условием реализации курса на свертывание нэпа в конце 1920-х гг.

BIBLIOGRAFIA:

Бажанов Б., *Воспоминания бывшего секретаря Сталина*, Москва 2002.

Гимпельсон Е.Г., *Советские управленцы. 20-е годы. (Руководящие кадры государственного аппарата СССР)*, Москва 2001.

Гимпельсон Е.Г., *Становление и эволюция советского государственного аппарата управления*, Москва 2003.

История Министерства финансов России, в 4 т., т. II, авторский коллектив, Москва 2002.

Околотин В.С., *Адаптация аппарата Наркомфина к плановой системе*, „Обозреватель—Observer“, № 3 2014, s. 107—120.

Рамзанова Н.А., *Финансово-экономическая политика в первые послеоктябрьские годы и подготовка специальных кадров*, *Финансы и кредит*, № 13 2003, s. 51—67.

Соколов А.С., *Финансовая политика Советского государства. 1921—1929 гг.*, Москва 2005.

Соколов Е.Н., *Финансовая политика Советской власти (октябрь 1917—август 1918 гг.)*, Рязань 2008.

Федоров Б.Г., *Все министры финансов России и СССР 1802—2004*, Москва 2004.

¹⁵ В.С. Околотин, *Адаптация аппарата Наркомфина к плановой системе*, „Обозреватель—Observer“, № 3 2014, s. 109.

¹⁶ Там же, s. 113.