

Документы местных государственных учреждений,
обеспечивающих внутреннюю
и внешнюю систему отчетности
по частной торговле в Тверской губернии
(1918–1936 гг.)

Статья посвящена анализу отчетной документации государственных учреждений Тверской губернии (1918–1936 гг.). В Государственном архиве Тверской области выявлены делопроизводственные документы, представленные внутренней и внешней отчетностью местных государственных учреждений по частной торговле. Автором был проведен анализ формуляров основных видов и разновидностей отчетной документации, выявлены информативные возможности этих документов. Проведен анализ подлинности и достоверности заключенной в них информации. Выявлены взаимосвязь и взаимодополняемость делопроизводственных документов отчетного характера, регулирующих управленческие процессы осуществления контроля над частной торговлей в государственных учреждениях.

Ключевые слова: документооборот государственного учреждения, отчет, рукописный документ, машинописный документ, типографский документ.

В ходе реализации новой экономической политики (НЭП) РСФСР в 1921 г. возникла проблема реформирования системы налогообложения, так как предыдущая налоговая система была уже не в состоянии решать поставленные перед ней новые задачи. Делопроизводственная документация, обеспечивающая внешнюю систему отчетности, – совокупность исторических источников, содержащих информацию о деятельности местных государственных учреждений в отношении реализации законодательных актов и указаний центральных государственных учреждений, даваемых местным органам власти через циркуляры по вопросам организации и контроля частной торговли в Тверском

регионе. Документы, обеспечивающие внутреннюю систему отчетности, служили, с одной стороны, формой контроля над осуществлением частной, торговли с точки зрения соблюдения всех предусмотренных законодательными актами норм и правил со стороны тех граждан, которые непосредственно занимались этим родом деятельности. С другой стороны, для соответственного государственного учреждения (губисполкома, райисполкомов) они являлись своего рода первоисточником при составлении отчетов для вышестоящих органов власти в отношении частной торговли по Тверскому региону, так как содержали данные, непосредственно интересующие их: виды и формы осуществляемой на территории Тверского региона частной торговли, ее характер, уровень охвата подобным родом деятельности населения и причины занятия им, уровень социальной стратификации среди частных торговцев с точки зрения объема осуществляемой торговли и тому подобную информацию.

Из отобранной автором совокупности делопроизводственной документации этого типа – *заявление на получение промыслового патента* – очень важный источник по изучению частной промысловой деятельности в период НЭПа. Согласно Положению о государственном промысловом налоге, принятому ВЦИК и СНК РСФСР в августе 1921 г.,¹ частное лицо или организация, прежде чем начать торговлю или заниматься каким-либо промыслом, должны были получить в (губ)райфинотделе патент, предоставляющий право на данное занятие. С этой целью писалось заявление по стандартной форме, в котором проситель указывал подробные сведения о себе, виде и форме торговли либо промышленного промысла, которые предполагалось осуществлять.

Формуляр этого документа (заявления) составлялся авторами таким образом, чтобы получить максимум необходимых сведений о потенциальном частном торговце с целью предметного рассмотрения вопроса о выдаче ему (ходатаю) патента-разрешения на право занятия частным торговым предпринимательством. А сам по себе документ был предназначен для документального обеспечения процедуры выдачи разрешения на право осуществления частной торговой деятельности, с одной стороны, а с другой – для организации системы внутренней и внешней отчетности в соответствующем государственном учреждении.

Заявления, имея единый формуляр, могли быть созданы различными способами. На основании тех документов, которые отложились в фонде губфинотдела, можно выделить три подвида этого источника. Первый подвид – заявления оформлялись на типограф-

ском бланке (вопросы), а ответы вписывались заявителем при его заполнении от руки. Второй подвид – заявления (бланки) печатались на пишущей машинке, а ответы вписывались заявителем также собственноручно. К третьему подвиду следует отнести заявления полностью рукописные, но составленные строго по определенной форме.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что, вероятно, последние два подвида данного источника имели местное происхождение, т. е. печатались на пишущей машинке или писались от руки непосредственно в финансовом отделе соответствующего органа власти. Это делалось, скорее всего, по причине недостаточного количества типографских бланков.

Особенностью второго и третьего подвидов заявлений было отсутствие (в отличие от типографского бланка) вопросов, касающихся промышленных предприятий, если заявление заполнялось лицом, которое собиралось осуществлять частную торговую деятельность. И наоборот, отсутствие вопросов, связанных с торговлей, если заявитель должен был заниматься промышленным промыслом.

Итак, в этом документе содержатся сведения о видах и формах частной торговой деятельности, осуществляемой отдельными лицами или совместно с кем-либо в Тверском регионе в период НЭПа, что позволяет выявить, но с привлечением уже и других видов и разновидностей документов (патентов, документов свидетелей, заявлений-ходатайств торговцев) определенные тенденции развития частного торгового предпринимательства в исследуемый период. И соответственно эта разновидность документов позволит решить задачи при исследовании такой проблемы, как развитие государственной налоговой системы в период НЭПа.

Достоверность информации, вписанной потенциальным крупным и средним торговцем в заявление, в целом не вызывает у автора научного исследования сомнений. Так как в данном случае ходатаю (потенциальному торговцу) не было смысла включать в этот документ недостоверные сведения, потому что, помимо этого документа, в ходе процедуры оформления разрешения на осуществление частной торговой деятельности работниками соответствующего государственного учреждения, например, производился еще осмотр торгового помещения с целью проверки последнего на предмет пригодности.

Хотя следует иметь в виду, что это не касалось мелких торговцев, т. е. тех, которые торговали непосредственно с рук мелочным товаром. В данном случае процедура оформления и получения

разрешения была гораздо проще и соответственно контроль над осуществлением мелкой частной торговли был менее строгим, чем над крупной и средней. Соответственно у потенциального мелкого торговца была возможность в тексте заявления, например, снизить показатели объема товарооборота или указать неполный перечень товаров, которые он предполагает реализовывать в ходе осуществления своей деятельности и т. п. Такие факты можно выявить при сопоставлении текстов анализируемой разновидности с документами свидетелей и справками финансового отдела, входящими в состав личного дела торговца.

Следующая разновидность – *акт осмотра торгового помещения*², который является важным и наиболее информативным источником по изучению частной торговли в период НЭПа.

С целью получения разрешения на право осуществления торговой деятельности ходатай, согласно Положению о государственном промысловом налоге (август 1921 г.), должен был обратиться с прошением в соответственный орган власти. На этом основании формировалась комиссия из должностных лиц, состоящая, как правило, из трех человек, в нее входили представители от губернского отдела управления, губфинотдела и губгоркоммунотдела – работники Тверского губисполкома.

Комиссия осматривала помещение, в котором предполагалось производить торговлю. По его результатам составлялся акт, в котором члены комиссии старались достаточно полно и четко описать осмотренное помещение. Иначе говоря, авторы текста документа (члены комиссии) ставили перед собой цель – объективно и непредвзято провести анализ проведенного ими мероприятия. Причем, имея в виду, что составленный членами комиссии документ предназначен, во-первых, для использования его при составлении отчетов для соответствующих центральных государственных учреждений; во-вторых, будет служить элементом в системе внутреннего документооборота того органа власти, в котором он возник.

Акты осмотра торговых помещений имели, несомненно, определенный перечень сведений, который в них должен был наличествовать. С другой стороны, не было единой строгой формы их составления, т. е. последовательности указания определенных фактов. Представляется целесообразным разделить эту разновидность источников на две подгруппы: рукописные и машинописные, но с оговоркой, что среди выявленных в фонде губфинотдела государственных архива Тверской области преобладают машинописные формы этого источника.

Акт составлялся комиссией и подписывался в конце собственноручными подписями с указанием должностей, но с той разницей, что вначале шла подпись председателя комиссии (это, как правило, был представитель «Губернского отдела управления»), но без указания должности. Затем шли подписи членов комиссии, но уже с указанием их должностей.

В ходе анализа была выявлена еще одна особенность. В акте указывалась только дата осмотра помещения, но не обозначалась дата составления. Это делалось, вероятно, по причине того, что этот документ должен был составляться в день осмотра помещения, причем в четырех экземплярах: по одному экземпляру каждому члену комиссии с целью предоставления в соответствующий орган власти и ведомство, а четвертый экземпляр предоставлялся хозяину или арендатору осмотренного помещения. Но это еще не означает, что так и было на самом деле. Имея в виду в данном случае подобный порядок – составление акта в день осмотра.

Введение в научный оборот этой разновидности источников позволит решить задачи, связанные с проблемами исследования частной торговли в период НЭПа. Так, из этих произведений (актов) исследователь может выявить необходимые сведения о видах, формах и характере торговли, а также о видах и характере помещений, в которых производилась торговля в исследуемый период. Наконец, акт осмотра торгового помещения может оказаться как раз недостающим элементом в цепочке с точки зрения исследования правового механизма обеспечения государственного контроля над частной торговлей.

Уровень достоверности данных, изложенных в акте осмотра торгового помещения, зависит от меры субъективности, привнесенной авторами документа в его текст. Субъективность же информации документа заключается в том, что члены комиссии описывали факты так, как они их себе представляли. Но, правда, следует учитывать, что текст данного произведения является продуктом коллективного творчества комиссии, состоящей из трех человек. Последнее как раз служит залогом того, что факты, описанные в тексте документа, вполне достоверны.

Итак, совокупность документов, обеспечивающих внутреннюю систему отчетности государственных учреждений, представляет исследователю достаточно полный и достоверный материал (информацию), который дает возможность реконструировать горизонтальные информационные потоки с точки зрения функционирования документооборота в отдельно взятом государственном учреждении в отношении осуществления контроля над частной торговлей.

Первая разновидность данной совокупности источников – «Сведения о взимаемых в губернии местных налогах и сборах». Документ представляет собой типографский бланк, оформленный в виде анкеты³. Смысл вопросов, сформулированных ее авторами, заключался в том, чтобы выяснить ситуацию, сложившуюся в определенном регионе относительно своевременности и полноты сбора налогов. Иначе говоря, финансовые отделы местных органов власти отчитывались перед НКФ РСФСР посредством указания в документах, относящихся к этой разновидности данных, о ставках налоговых сборов, которые были установлены местным органом власти «ниже предельных», т. е. установленных Постановлением ВЦИК и СНК, причем с обозначением размера каждой из этих ставок.

Итак, анализируемая разновидность делопроизводственной документации была предназначена с точки зрения функционирования для использования ее в системе документооборота государственных учреждений с целью организации нисходяще-восходящего информационного потока документов, имеющих контрольно-отчетную функцию.

Формуляр документа имеет следующую особенность. «Лицевая» сторона его содержит циркуляр НКФ РСФСР, отпечатанный типографским способом – «О периодическом доставлении сведений по местным налогам и сборам», а «оборотная» – анализируемый в данном случае документ. Причем на обеих сторонах (документах) отсутствуют подписи и печати, но, правда, указаны фамилии и инициалы должностных лиц и обозначено «м.п.» (место печати), а в циркуляре указана дата составления этого документа⁴. Дело в том, что эти «специальные» бланки сначала рассылались непосредственно начальникам губфинотделов, а после их заполнения в соответственном отделе местного органа власти отправлялись обратно – в НКФ РСФСР.

Формуляр документа состоит из пяти вопросов, расположенных с левой стороны листа, а справа было оставлено место для ответов. При заполнении анкеты прежде всего нужно было внести в документ данные о видах налогов и сборов вообще, установленных местным органом власти за отчетный период. После этого составитель «Сведений» должен был указать виды налогов и сборов, установленных местным органом власти по собственной инициативе, но вопреки соблюдению соответственного законодательного акта, причем необходимо было описать, кем и когда они (налоги) были введены и какие меры принимались с точки зрения отмены этих незаконных налогов и сборов. Пятый вопрос анкеты пред-

лагал обозначить «законные виды налогов и сборов», которые не были введены в губернии, с указанием причины этого явления.

Информационная емкость совокупности данной разновидности делопроизводственной документации достаточно полно отражает нормотворчество местных органов власти в отношении реализации государственной налоговой политики периода НЭПа в Тверской губернии, так как факты, выявленные из этих документов, позволяют исследователю провести компаративный анализ, сопоставив их с данными текстов законодательных и подзаконных актов центральных органов власти.

В достоверности данных, содержащихся в документах исследуемой разновидности, следует сомневаться в том случае, когда обнаружится несоответствие этой информации аналогичным свидетельствам, заключенным в текстах других документов. В этой ситуации необходимо в рамках компаративного подхода привлечь соответственные законодательные акты. Прежде всего «Положение о государственном промысловом налоге» за соответственный год и нормативные правовые акты соответствующих местных органов власти. Иначе говоря, применив в этих условиях экономический метод, автору научного исследования предоставляется возможность выявить уровень достоверности сведений, которые местные государственные учреждения, в частности Тверской губисполком, подавали в качестве отчетных в соответствующие центральные органы власти.

Следующая разновидность делопроизводственной документации – «Анкетный лист», содержащий восемь вопросов. НКФ РСФСР в данном случае циркулярно предлагал подать сведения о нарушениях и злоупотреблениях, имеющих место в частной торговле на местном (региональном) уровне, в частности в Тверском регионе. В этом как раз и состояла цель создания этих документов, а предназначение авторы-составители видели в обеспечении организации системы отчетности нижестоящих государственных учреждений вышестоящим.

Анализируемый документ имел вполне определенный формуляр, в целом аналогичный предыдущей разновидности. Различие их состоит в том, что формуляр документа первой разновидности содержит в себе два документа, а второй не имеет содержания текста циркуляра, а только обозначение в правом верхнем углу номера самого циркуляра и входящего номера, т. е. присвоенного при регистрации в момент получения его адресатом.

Таким образом, исследуемая разновидность делопроизводственной документации предоставляет возможность выявить необходимые факты с точки зрения решения поставленной научной

проблемы – это «Анкетный лист по вопросу о борьбе с незаконной выделкой и продажей подакцизных предметов (кормчество)»⁵, так как в ходе проведения анализа информативных возможностей текста этой разновидности автор научного исследования выяснил, что НКФ РСФСР интересовало, где и в каких пунктах наблюдались случаи тайной незаконной выработки и продажи подобного рода товаров: «кропеного табаку кустарного производства, свечей восковых и парафиновых, спичек, патоки, спирта и пр.».

В результате изучения и анализа текстов источников этой разновидности представляется возможным получить ценные сведения об имеющихся нарушениях в сфере осуществления частной торговли в рамках действующего законодательства и меры борьбы с ними, предпринимаемые местными и центральными органами власти.

Последняя разновидность делопроизводственной документации в местных учреждениях – «*Информационные письма*». Наименование разновидности дано не по названию документов, а исходя из их содержания, так как само по себе название, как правило, на документе не обозначалось. В формуляре документа указывался только «адресат», т. е. орган власти, в который данное письмо направлялось. Формуляр также предусматривал оформление документов на листе с угловым штампом (не гербовым), с обязательным указанием исходящих и входящих номеров и дат получения и отсылки. Кроме этого, формуляром еще было предусмотрено удостоверение «Информационных писем» подписями двух должностных лиц, ранг которых зависел от статуса государственного учреждения, составившего документ и соответственно от статуса того органа власти, куда оно (письмо) должно было быть послано.

В том случае, если письмо предназначалось для НКФ РСФСР, оно подписывалось так: «Предгубисполкома» и «Секретарь»⁶. Если же письмо, предназначенное местному органу власти, составлено аналогичным учреждением, только иного статуса, а точнее, работниками соответственного отдела, например, губфинотдела в Президиум губисполкома, то комбинация подписей на документе была такова: «Зав. Губфинотделом» и «Зав. Налог. П/отд.»⁷.

Посредством этих писем нижестоящие органы власти, как правило, информировали вышестоящие об имеющихся недостатках в системах местного и центрального налогообложения и предлагали принять конкретные меры по их устранению. В чем собственно и заключалось предназначение этих документов с точки зрения их авторов. Иначе говоря, эта разновидность делопроизводственной документации являлась одним из элементов, обеспечивающих горизонтальные и вер-

тикальные информационные потоки в системе документооборота центральных и местных государственных учреждений.

Тексты «Информационных писем» позволяют исследователю выявить информацию о явных и скрытых недостатках формирующейся системы налогообложения частной торговли как на местном (региональном) уровне, так и по стране в целом. Иначе говоря, данные, содержащиеся в «Информационных письмах», расширяют информационное поле исследования в отношении информации о недостатках системы налогообложения частных торговцев, об их видах, размерах (суммах) и полагающихся льготах, которыми должны были пользоваться последние. Достоверность данных, изложенных в «Информационных письмах», можно подвергнуть сомнению с той точки зрения, что местные власти могли несколько неадекватно оценить сложившуюся обстановку и вследствие этого немного ее «приукрасить» в отношении имеющихся недостатков в системе налогообложения и осуществления контроля над частной торговлей, прежде всего на местном (региональном) уровне и, конечно же, по стране в целом.

Таким образом, проверить достоверность фактов, содержащихся в такого рода документах, представляется целесообразным, сопоставляя их с соответствующими законодательными и подзаконными актами с точки зрения нахождения в них (законодательных актах) подобных «пробелов». А также с нормативными правовыми документами местных органов власти на предмет наличия в них факта обращения внимания на тот или иной недостаток или полного игнорирования оных, или выявления факта обыкновенного невладения информацией по этому вопросу. Опять-таки здесь требуется выяснение всех внутренних и внешних причин, приведших к такому положению.

Однако проанализированные делопроизводственные документы дают представление о видах и формах внешней и внутренней отчетности, применяемой в местных государственных учреждениях, в частности в Тверской губернии, что вносит определенный вклад в исследование в целом эволюции отчетной документации в России.

Примечания

¹ Известия. 1921. 16 дек.

² Государственный архив Тверской области. Ф. Р-520. Оп. 6. Д. 447. Л. 11.

³ Там же. Л. 17.

⁴ Там же. Оп. 5. Д. 36. Л. 26.

⁵ Там же. Л. 26 об.

⁶ Там же. Д. 34. Л. 293.

⁷ Там же. Ф. Р-291. Оп. 10. Д. 1. Л. 218.