

# О ПЕРЕМЕНАХ И ПРЕЕМСТВЕННОСТИ В СТРУКТУРЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ И ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПЕТРОГРАДА В ПЕРИОД НЭПА В 1921–1927 ГГ.

ON THE CHANGES AND CONTINUITY  
IN THE STRUCTURE OF THE ECONOMIC  
AND ECONOMIC ACTIVITIES  
OF PETROGRAD IN THE PERIOD  
OF THE NEP IN 1921–1927.

*D. Pavlov*  
*D. Pavlov*

*Summary.* The article is estimated to change and continuity of Petrograd City Government structure under the New Economic Police. Author analyzes different departments to figure out common issues and actions made to solve them.

*Keywords:* NEP, New Economic Policy, Petrograd.

**И**зучению экономической и политической ситуации в Петрограде-Ленинграде в период нэпа последнее время посвящается много внимания. Во многом это внимание обусловлено тем, что однозначного отношения к периоду нэпа, несмотря на его очевидные экономические успехи, не сложилось. Тем не менее, большинство изучающих данную проблему сходятся в одном: лучшей альтернативы нэпу на тот момент не было, страна должна была восстанавливаться любым возможным способом.

Петроград периода нэпа, как с политической, так и с экономической стороны не раз подвергался изучению, но, как правило, анализ проводился в узкопрофильной области, игнорируя либо политические, либо экономические аспекты в процессе принятия решений, сопоставление и комплексное изучение этих аспектов находится вне научных интересов историков.

Данный период содержит в себе реальные события и действия, приведшие к быстрому восстановлению разрушенного города и успешному развитию его экономики. Также, очень ценным является прикладной аспект управления хозяйственной деятельностью, позволяющий проанализировать реальные проблемы, возникающие в ситуации хронического дефицита бюджета, сокращения населения и социального конфликта. Анализ деятельности Петросовета, применяемый к настоящему времени позволит предугадать и предотвратить возможные просчеты и ошибки в государственном управлении, в таких

*Павлов Дмитрий Сергеевич*  
Н.с., ООО «АНК инжиниринг», Аспирант, Санкт-Петербургского института истории РАН  
9416200@mail.ru  
*Павлов Денис Сергеевич*  
Аналитик, ООО «Нокиан Шина»  
denis.pavlov.2@gmail.com

*Аннотация.* В данной статье рассмотрен процесс трансформации экономической и хозяйственной деятельности Петрограда в переходный период 1921–1927 гг. Автор на примере разных отраслей выявляет общие проблемы и анализирует действия направленные на их решения.

*Ключевые слова:* НЭП, новая экономическая политика, Петроград.

областях, как управление городским фондом недвижимости, регулирование транспортных потоков и прочих, в которых до сих пор часть проблем остается нерешенной.

Историографию изучаемого периода (1921–1926 гг.) можно разделить на две части:

- 1921–1923 гг.— период раннего, «зачаточного» этапа нэпа, характеризующийся быстрой реставрацией рыночных отношений, отсутствием должного регулирования, формированием новых органов власти, интеграцией старого кадрового состава, появления нового класса собственников и других «детских» болезней, возникающих при формировании нового социально-экономического уклада страны.

- 1924–1926 гг.— период расцвета и постепенного угасания нэпа, процесса замены старых кадров новыми идеологически правильными людьми, реформирования и ликвидации неэффективных органов власти и форм частного предпринимательства, ужесточения давления на частный капитал и первые тенденции к переходу на новый исторический этап.

К 1921 году экономика страны находилась в ужасающем состоянии: количество произведенных товаров к 1920 году составляло менее половины уровня 1913 года, движение на 30 железных дорогах было прекращено, сокращение добычи угля более чем на 70% от дореволюционной нормы привело к топливному кри-

зису, многие предприятия останавливались или оказывались близки к банкротству.

Перед правящими слоями остро встал вопрос по разработке и внедрению новых мер для восстановления экономики. Конкретные пути перехода к новой экономической политике были разработаны X (май 1921 г.) и XI (декабрь 1921 г.) партконференциями, XI съездом РКП(б) (март 1922 г.), IX Всероссийским съездом Советов (декабрь 1921 г.), в трудах В.И. Ленина, в решениях ЦК РКП(б) и Советского правительства. В совокупности новая экономическая политика содержала следующие основные меры:

1. продрозверстка заменялась продовольственным налогом
2. вмешательство государства в хозяйственную деятельность сокращалось до ограниченного количества стратегически важных и крупнейших отраслевых предприятий
3. снижение уровня граждан, получающих от государства льготы и субсидии в натуральной или иной форме
4. восстановление денежной системы и отказ от натурального товарооборота
5. частичное восстановление свободного рынка
6. стимулирование и поощрение граждан к ведению предпринимательской деятельности
7. перевод большей части государственных услуг на условия платности

Иными словами, понимая свою финансовую и хозяйственную несостоятельность, государство перекладывало ответственность за создание и распределение благ на плечи самих граждан.

В июне 1921 г. стало возможным открывать частные предприятия с численностью не более 20 рабочих. Позднее, в 1925 г. при наличии специального разрешения государственных органов было разрешено превышать данный ценз до 100 рабочих. Начиная с 1921 г. появилась возможность аренды средств производства, целые предприятия микро- и малого бизнеса возвращались их предыдущим владельцам или передавались в управление вновь созданным кооперативам

Нехватка квалифицированных кадров и общий упадок в экономике ставил под угрозу сохранение и функционирование наиболее важных предприятий для экономики и вынуждал правительство привлекать иностранный капитал. Отношения с зарубежными инвесторами оформлялись в форме концессий, часто на длительный срок и на очень невыгодных условиях. Так, все капиталоемкие отрасли частично находились под влиянием иностранных денег: на 1927 г. 65 предприятий, включая крупнейшие предприятия деревообрабатыва-

ющей, горной и горнозаводской отраслей были переданы под управление иностранных инвесторов.

Доля их участия в производстве часто была на уровне с отечественным капиталом или даже выше: например, каждый десятый медный рудник был под управлением иностранной компании, в марганцевой отрасли доля иностранного капитала составляла более 40%, а в свинцово-рудной промышленности на 1928 г. достигла невероятных 62%.

Позднее, в середине 1920-х когда, когда отечественные предприниматели в процессе накопления сумели сформировать определенный капитал, правительство пыталось стимулировать создание совместных советско-иностраных предприятий в перерабатывающих отраслях, однако не достигло в этом успеха. С другой стороны, розничная торговля развивалась быстрыми темпами и к 1923–24 гг. составляла почти половину товарооборота страны.

В годы нэпа развитие всех регионов страны происходило под единым централизованным политическим и экономическим управлением. Тем не менее, Петроград-Ленинград в период 1921–1927 гг. обладал набором характеристик, предопределившим его особенную для страны модель развития.

В первую очередь, от других регионов Петроград отличало его культурное наследие: будучи центром революционных событий, уровень политически активного населения был выше, чем в любом другом регионе, значительная часть жителей постоянно принимала участие во всей политической жизни города, что вело к высокому уровню самоорганизации внутри разных слоев, как среди интеллигенции, так и среди рабочих.

Во-вторых, на начало 1920-х годов Петроград оставался крупнейшим промышленным центром страны. Несмотря на плачевное состояние экономики и производства, у значительной части предприятий сохранялся потенциал для постепенного восстановления. Не последнюю роль в этом играло наличие в городе квалифицированных «старых» кадров с профильным образованием и опытом работы, что позволяло в управлении предприятием избегать простейших ошибок, которые совершались их менее опытными коллегами.

Оставаясь передовым по сравнению со всеми остальными регионами страны, Петроград, тем не менее, находился в состоянии структурного кризиса. Непосредственно Гражданская война нанесла городу намного меньший ущерб, чем действия вновь сформированного правительства: фактически «слепое» управление городом, неудавшиеся эксперименты в социальной и экономической отраслях негативно отражались на состоянии

Петрограда. Процесс смены власти привел к отсутствию какой-либо ответственности как за действия, совершаемые в прошлом, так и по идеологическим причинам за любые действия, совершаемые в настоящем.

Новое правительство не признавало за собой ошибку, предпочитая сваливать любую вину на своего предшественника. Часть населения Петрограда двинулись за столицей в Москву, надеясь на лучшую жизнь, часть спасалась от голода, возвращаясь в деревни, за 5 лет, начиная с 1917 года, город покинуло больше половины жителей, из 2 млн. человек осталось только 720 тыс.

Тем не менее, большая часть учреждений Петрограда продолжала какое-то время функционировать за счет внутренних резервов. Ключевой инфраструктурой города, помимо продовольственного обеспечения, являлись водопровод и трамвай, продолжавшие работу. Топливный кризис 1921 г. также отразился на Петрограде — топливные заводы, перерабатывающие газ из торфа и сланца, были остановлены, газ, используемый в освещении улиц, перестал поступать и Петроград долгое время оставался неосвещенным. Была нарушена работа по переработке мусора — мусоросжигательные станции прекратили свою деятельность, и мусор просто вывозился и сваливался на первых попавшихся местах. Дорожное покрытие пришло в упадок: денежные средства на ремонт не выделялись, а если и выделялись, то в минимальном количестве, что позволяло провести лишь кратковременные улучшения. Декретом ВЦИК от 20 августа 1918 г. жилой фонд был национализирован и теперь управлялся напрямую органами городской власти.

Исчезновение класса собственников привело к печальным последствиям: покинутые дома стояли заброшенными, постепенно изнашиваясь и разрушаясь, а большая часть деревянных построек была разобрана на дрова во время топливного кризиса.

Идеология новой власти исключала возможность эксплуатации трудовых ресурсов в виде пролетариата, что в годы военного коммунизма, в частности, выражалось в предоставлении бесплатных услуг. Подобная политика приводила к тотальному хаосу, особенно хорошо видному в условиях городской жизни: постоянное отсутствие освещения, повышенная криминогенная опасность, ветшающая инфраструктура, антисанитария на улицах (в начале 1920х по Петрограду пронеслась эпидемия холеры) и отсутствие какой-либо кредитно-финансовой системы, кроме натурального товарооборота.

Идеологическая подоплека не позволяла большевикам открыто выступать в пользу возвращения частной собственности, однако, находясь в критическом состоянии, проведение нэпа и возврат к предыдущим методам

управления был последней возможностью восстановления страны. С целью хоть как-то придать своим действиям идеологическое оправдание, большевики проводили масштабные агитационные кампании среди населения.

В годы военного коммунизма при отмене платности за коммунальные услуги и местных налогов (конец 1920 г.— I половина 1921 г.) проходил процесс растворения местного хозяйства в государственном хозяйстве, коммунальное хозяйство перебивалось субсидиями из центра. Постановлением II сессии ВЦИК от 18 июня 1920 г. было осуществлено слияние местного и государственного бюджетов. Оформился наивысший централизм — коммунальные отделы были подчинены больше центру, чем местным Советам. К середине 1921 г. стала понятной необходимость восстановления местного хозяйства с самостоятельным местным бюджетом. Юридически это оформляется декретами 22 августа 1921 г. «О местных денежных средствах» и 10 декабря 1921 г. «О местных бюджетах».

Испытывая недостаток денежных средств, новое правительство активно предпринимало попытки восстановления нормально функционирующей кредитно-денежной и фискальной систем для дальнейшего финансирования дефицита бюджета. Лишенные возможности собирать поступления из каких-либо других источников, большевики возлагали большие надежды на возможность обложения частной инициативы налогом.

Проблемы формирования и функционирования новых органов власти, в рамках проведения НЭПа.

Вместе с реставрацией частной собственности экономика начала 1920-х годов допускала возможность появление новых богатых частных, что повлекло за собой необходимость в восстановлении налоговых органов для учета и взимания налогов в пользу государства, с одной стороны, и для ограничения уровня накопления денежных средств в частных руках, с другой.

Создание с нуля налогового аппарата, ликвидированного в предыдущие годы, являлось сложнейшей задачей, ввиду отсутствия необходимых кадров и полутеневого характера сложившейся в стране экономики. Кроме того, политика натурального товарооборота, отсутствие частной инициативы, национализация и как следствие отсутствие налогооблагаемой базы в принципе, бесплатность товаров и услуг в связке с нестабильной социально-экономической ситуацией привели к сокращению использования денег и их обесцениванию в глазах населения.

Кадровый дефицит налоговой службы являлся основной проблемой для нормальной работы ведомства. Возникла необходимость в обширном по численности

штате внутренних и внешних специалистов определенной квалификации. Данная проблема не могла решиться одновременно и оставалась основной вплоть до начала 1930-х.

На тот момент в Петрограде, как и во всей стране, основным локомотивом частного капитала стала мелкая розничная торговля, включая торговлю вразнос, небольшие кабаки, мелкие магазины и лавки. Розничная торговля составляла половину всего торгового оборота страны и занимала 95% частного предпринимательства.

С большим отрывом от розничной торговли частный капитал сосредотачивался в предприятиях кустарной и мелкой промышленности. Так, по данным 1922 г. в городе работало 8 тыс. промышленных предприятий, три четверти которых можно было отнести к кустарным и лишь четверть к мелким промышленным предприятиям.

Огромное количество мелких предприятий, отсутствие законодательной базы и достаточного штата сотрудников учетных органов приводило к теневому характеру деятельности многих предприятий и высокому уровню хищений. Если в период военного коммунизма основным видом хищения являлось мошенничество с заборными книжками, то с введением нэпа расцвело количество разнообразных схем, направленных, как на уклонение от налогообложения, так и на растрату и хищение денежных средств.

Характерной особенностью этого времени является то, что в 1920-х годах был зафиксирован высокий процент молодых людей, осужденных за растраты. Низкие квалификационные требования при устройстве на работу приводили к тому, что должной проверки не проводилось, и мошенники активно пользовались этим «гастролируя» с места на место.

Так, судившийся четыре раза, некто Орловский «устроился уполномоченным по рыбному хозяйству Ленинградской фабрики «Большевик», скрылся, присвоив 18 тыс. рублей, перешел в ЗПК профсоюза работников госторговли и кооперации, за три месяца растратил 14 тыс. руб, затем перебрался в Тихвин, заведующим склада союзнефтеторга — 22 тыс. руб.». В архивах также сохранились записи о назначениях зиц-председателями 14- и 15-летних мальчиков, на которых впоследствии вешалась крупная растрата.

Отсутствие должного учета и контроля за предпринимательской деятельностью вело к сокращению количества честно работающих предпринимателей. В условиях свободного рынка, добровольно вынужденные нести издержки по статьям, которых успешно избегали

их теневые конкуренты, честные предприниматели либо разорялись, либо были вынуждены сами уходить в тень.

Дополнительным осложнением стала высокая коррупционная составляющая со стороны представителей власти. Не обладая должным уровнем подготовки, представители органов имели возможность в случае обнаружения торговли, ведущейся с нарушениями, полностью изымать товар. Мелкие и кустарные предприниматели оказались просто вынуждены выплачивать взятки, чтобы успешно вести свою деятельность.

Весь период нэпа власти Петрограда относились к частному капиталу, как к одному из основных локомотивов развития города. Ленинградским обществам взаимного кредита власти способствовали в ведении предпринимательской деятельности, нередко игнорируя указания центра. Примером этого являются Ленкомбанк и Внешторгбанк, которые с одобрения городского правительства успешно обходили требования законов, требующих профилировать банк по определенной отрасли. («О принципах построения кредитной системы» и «О порядке кредитования операций по внешней торговле»). Диверсифицируя свои портфели инвестиций предприятиями из разных отраслей, Ленинградские общества взаимного кредита процветали больше финансовых организаций других регионов. Так, вплоть до своего упразднения в 1930 году, именно Ленинградская банковская отрасль имела наиболее низкие процентные ставки и наибольшие аккумулированные частные активы.

Органы коммунального хозяйства Петрограда к моменту начала нэпа находились в сравнении с другими службами в достаточно приемлемом виде. Во многом это произошло за счет сохранения кадрового состава этих органов, остававшихся на своих позициях еще с дореволюционного периода и неплохо понимавшие нюансы своей работы. Тем не менее, общее состояние активов требовало скорейшей модернизации и наведения порядка с их эксплуатацией.

Ликвидацией бесплатных коммунальных услуг для населения правительство справедливо надеялось, во-первых, получить недостающие бюджету денежные средства, во-вторых, сократить уровень потребления коммунальных благ среди рядовых граждан, не видевших смысла в экономии того, что они получали бесплатно, в-третьих, перевести органы коммунального хозяйства на самообеспечение и хозрасчет, в-четвертых, повысить качество управления активами.

В течение периода военного коммунизма, управление органами коммунального хозяйства оставалось полностью централизованным и регулировалось поступлением из Москвы субсидий. С наступлением нэпа,

принцип самофинансирования предприятия позволил региональным органам взять на себя больше ответственности и стать более самостоятельными: достаточным стало соблюдение общих указаний, поступающих из центра и периодической отчетности, остальное управление происходило непосредственно на местах.

Аналогично, нормативной базой, регулировавшей тарифы, являлись местные нормативные акты. Тарифицировались такие услуги, как потребление воды, аренда недвижимости, включая как жилую, так и некоммерческую недвижимость, проезд и отопление. В дальнейшем поступления по этим статьям стали крупнейшей доходной частью городского бюджета.

В качестве руководящего органа коммунального хозяйства выступал Петрогуботкомхоз, сохранивший за собой почти все те же зоны ответственности, которые были закреплены за Управой Городской Думы ранее. В ведение Петрогуботкомхоза включались вопросы, связанные с водопроводом, трамваем, вывозом и переработкой мусора, ассенизацией, скотобойнями, банями и парикмахерскими, содержание и управление всей национализированной недвижимостью, включая земельные участки, а также все вопросы, касающиеся транспортных коммуникаций, дорог, позднее была передана пожарная служба.

Политика нового руководства по внедрению нэпа была оправдана, если судить по её результатам, полученным уже в первые годы нэпа. Коммунальное хозяйство позволяло и при классовом подходе получать доход.

Уже в 1922 г., благодаря платности коммунальных услуг, структура местного бюджета изменилась по сравнению с годами военного коммунизма, значительно приблизившись к структуре довоенного бюджета городских самоуправлений. Отдел коммунального хозяйства стал

приносить доход и стал единственным доходным отделом Петрогубисполкома.

Финансовые проблемы не удалось решить в 1923 году, но проведенная в 1922–24 гг. в стране денежная реформа и стабилизация рубля способствовали улучшению положения коммунального хозяйства Петрограда. Его положение зависело также от улучшения экономического положения жителей города и от роста численности населения, поскольку малочисленное и малообеспеченное население не могло платить высокие тарифы за коммунальные услуги.

Политика по восстановлению рынка давала свой результат, множество мелких и микро-предпринимателей по крупицам восстанавливали обеспечение населения необходимыми товарами, кредитно-денежный рынок также из года в год развивался, обеспечивая постепенный уход от натурального товарооборота, что, безусловно, ускорило развитие экономики.

Несмотря на широкие масштабы предпринимательской деятельности и доход, который она приносила в казну, большевики всегда с подозрением смотрели на все проявления частного предпринимательства, опасаясь ренессанса класса буржуазии. На начальном этапе общественное мнение недолюбливало нэпманов и только в середине 1920-х годов в отношении населения и правящих органов начало что-то меняться. Так, на частный капитал стали смотреть как на составную часть благополучия страны и ее развития.

Тем не менее, социальная нагрузка на органы власти возрастала, слишком много было проблем, накопившихся за годы военного коммунизма, а идеологические рамки не допускали развитие страны через восстановление капиталистических методов.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Евдокимов Е. Работа Ленсовета. Доклад на пленуме Ленсовета 15 декабря 1924 г. // Хозяйство Северо-Западного края, 1924. № 9(3)
2. Старовойтова Е. Н. Формирование и деятельность налоговых органов в Петрограде в первые годы нэпа (1921–1923 гг.) Дисс. к. и. н., 2004
3. Ильин С. С. Денежная реформа 1922–1924 гг. и оздоровление товарно-денежного обращения в стране // Финансы. 1995. № 11. С. 5254.
4. Казьмин А. И. Опыт перехода к рыночной экономике. Денежная реформа 1922–1924 гг. // Деньги и кредит. 1990. № 9. С. 65–72.
5. Кутьина Г. А. Возрождение денежных налогов в первые годы НЭПа // Вестник МГУ. Серия 11. Право. 1990. № 3. С. 78–83.
6. Маневич В. Е. Налоговая система НЭПа и современные проблемы налоговой реформы // Экономика и математические методы. М., 1989. Т. 25. Вып. 6. С. 980–993.
7. Сахаров А. Н. О новых подходах к истории России // Вопросы истории. 2002. № 8. С. 3–20.
8. Голованов С. Страницы истории // Финансы СССР. 1957. № 10. С. 87–90.
9. Дарков Г. В. Финансовая система в первые годы после победы Великого Октября // Финансы СССР. 1987. № 8. С. 27.
10. Дарков Г. В. Налоги в годы НЭПа // Финансы СССР. 1989. № 3. С. 55–59.

© Павлов Денис Сергеевич (denis.pavlov.2@gmail.com).

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»