

НАЛОГОВАЯ ПОЛИТИКА В КОНТЕКСТЕ РЕВОЛЮЦИИ И ГРАЖДАНСКОЙ ВОЙНЫ (НА ПРИМЕРЕ ТОМСКОЙ ГУБЕРНИИ, ФЕВРАЛЬ 1917 – ДЕКАБРЬ 1919 г.)

Рассматривается одно из ключевых направлений деятельности региональной небольшевицкой власти – налоговая политика. Выделяются конкретные практики по реализации налоговых мероприятий каждого из правительств. Определяется реакция населения на действия властей в этой сфере. Исследуются причины слабой эффективности налоговых мероприятий. Выдвигается тезис о связи налоговой политики и степени легитимности власти, что позволяет объяснить падение небольшевицких правительств.

Ключевые слова: Сибирь; Томская губерния; Гражданская война; Белое движение; налоговая политика; региональная власть.

Налоговая политика являлась важной составляющей социально-экономической политики небольшевицких правительств Сибири. Непрерывное поступление налогов в казну всегда является необходимым условием нормально функционирования государственного аппарата и всех сфер жизни. В чрезвычайных условиях революции и гражданской войны этот фактор приобретает еще большее значение. Поступление налогов в казну в этот период является индикатором политической состоятельности государственной власти и эффективности ее социально-экономической политики, позволяет определить степень доверия и поддержки власти основными социальными слоями.

Налоговая политика небольшевицких правительств Сибири получила достаточно подробное освещение в советской историографии [1–2]. Современные исследователи не уделяют данному аспекту большого внимания. Отдельно стоит отметить работы новосибирского исследователя В.М. Рыноква, посвященные анализу как всей финансовой политики «белых» правительств в целом, так и налоговой в частности [3–4]. Однако региональный опыт проведения налоговой политики в жизнь не выступал предметом детального изучения в исследовательской литературе. В данной статье автор ставит перед собой цель на основе реконструкции и анализа мероприятий региональной власти в налоговой сфере и реакции на них населения определить степень эффективности властного аппарата на местах и выявить причины нежизнеспособности небольшевицких правительств Сибири, непосредственно с этим связанные.

С началом Первой мировой войны поступления основных государственных налогов в казну значительно сократились. Если доходная часть бюджета в 1913 г. составила 3 417,4 млн руб., то в 1914 г. – 2 898,4 млн руб. (–15,2%) [5. С. 16]. Последующее ухудшение социально-экономической обстановки в стране, революционные события только усугубили ситуацию. Временное правительство (ВП), пришедшее на смену царской администрации, оказалось в сложной ситуации экономического кризиса, для преодоления которого необходимы были активные действия. Правительству нужны были средства для продолжения войны и в то же время для переустройства государственных структур и поддержания нормально порядка повседневной жизни. Все это требовало

скорейшего налаживания налогового аппарата, а также интенсификации налоговых поступлений в государственный бюджет, так как именно налоги являлись одним из основных источников пополнения бюджета.

ВП не пошло по пути коренных реформ в этой сфере. Оно заявило о необходимости сохранения прежнего аппарата власти на местах, это касалось и налоговой сферы. На правительственном совещании 4 марта было принято решение обратиться к населению «с указанием на необходимость уплаты всех установленных ранее налогов, пошлин и податей...» [6. Л. 2 об.]. Такое заявление министра финансов было вскоре доведено до местных властей. В начале апреля 1917 г. Томский Временный комитет общественного порядка и безопасности разъяснял населению губернии, что «правильное поступление налогов теперь необходимо для страны и для молодой свободы более, чем когда либо» [7. 2 апр.]. Также члены комитета отмечали, что до издания новых законов, в том числе и налогового, «надо сохранить прежние правила, прежние законы...» [Там же]. Комитет выступал и за сохранение прежней администрации на местах, объясняя это невозможностью быстро заменить старых чиновников новыми компетентными и грамотными людьми.

20 апреля 1917 г. в Томске начало работу Губернское народное собрание, на заседаниях которого обсуждались все важнейшие вопросы политической и экономической жизни губернии, однако налоговой политике внимание практически не уделялось. Что касается ВП, то оно приступило к преобразованиям в налоговой сфере в начале лета 1917 г. Первым мероприятием, направленным на увеличение налоговых поступлений, стало повышение налогов на торговую и производственную деятельность, что закреплялось правительственным постановлением от 12 июня [8. 16 июня]. Согласно этому документу повышались также оклады государственного подоходного налога. Такая мера распространялась на граждан, чей доход превышал 1 000 рублей в год [8. 16 июня]. Большие надежды правительство также возлагало на увеличение ставок косвенных налогов, введение новых акцизов и государственных монополий на ряд товаров: «Без повышения косвенного обложения, повышения серьезного и значительного, мы в настоящее время не можем выйти из финансовых затруднений», – отмечал в начале августа 1917 г. министр финансов ВП

Н.В. Некрасов [1. С. 334]. Путем усиления косвенного обложения предполагалось увеличить доходы казны на 2,6 млрд руб. по сравнению с 1916 г. [1. С. 336]. Введение в Сибири летом 1917 г. земств, по мнению правительства, должно было привести к увеличению поступлений местных налоговых сборов. Однако формирование земских органов на местах затягивалось, что значительно осложняло налоговые мероприятия. В Правительстве также обсуждалась возможность введения единовременного подоходного налога на военные нужды с имущих слоев населения, но эта мера так и не была проведена в жизнь.

Поступление основных прямых налогов в государственный бюджет после февраля 1917 г. значительно сократилось. Например, за первые три месяца 1917 г. налоговые поступления от государственного земельного налога упали на 32%, с городских недвижимых имуществ – на 41, квартирного налога – на 43, военного – на 29, промыслового – на 19%, по сравнению с аналогичным периодом 1916 г. [9. С. 175]. Это во многом объясняется слабостью административного аппарата на местах, а также общей дезорганизацией привычных устоев жизни. Так, еще в конце июня 1917 г. члены Комитета съездов представителей акционерных коммерческих банков в своем письме к министру финансов А.И. Шингареву отмечали, что «налоговые источники при нынешнем расстройстве административного аппарата на местах вряд ли дадут казне в скором времени неотложно ей нужные большие средства» [10].

Центральные и местные органы власти не спешили предпринимать активные действия для решения проблемы неуплаты налогов большинством населения Сибири. Можно предположить, что налоговые проблемы в период февраля – начала декабря 1917 г. отошли на второй план, их затмили бурные политические перемены в центре страны и в провинции. После свержения самодержавия Сибирь захлестнула волна небывалой общественной активности. На крестьянских съездах, проходивших в разных частях губернии, принимались решения о поддержке и доверии ВП, высказывались надежды на перемены к лучшему. Относительно налоговой политики правительства высказывались разные мнения. Одни съезды выступали за необходимость уплаты налогов, чтобы поддержать новые органы власти, другие заключали, что существующая налоговая система несправедлива и платить налоги не стоит. Однако после подобных заявлений до конца года как крестьяне, так и местные власти зачастую к этому вопросу не возвращались. Сообщения о налогах активно появляются в печати и архивных документах лишь в начале декабря 1917 г. Так, например, 6 декабря городской голова обращался к начальнику городской милиции с предложением проводить сбор городских налогов более интенсивно. Начальник милиции, в свою очередь, постановил «комиссарам по денежной части производить взыскания самым энергичным образом, вплоть до описи имущества» [11. 6 дек.]. 10 декабря на чрезвычайном заседании Губернского Народного собрания было принято решение «разработать систему налога на прибыль», а также «принять решительные меры по

взысканию подоходного налога за 1917 год» [12. Л. 8]. Однако этим мерам не было суждено воплотиться в жизнь. Политическая и финансовая ситуация к осени 1917 г. полностью вышла из под контроля правительства. За 8 месяцев пребывания у власти прямых налогов поступило в казну 644 млн руб., всего на 285 млн больше, чем в марте–октябре 1916 г. [8. С. 177]. Что касается Томской губернии, то за 1917 г. разных поземельных сборов должно было поступить 5 712 811, а поступило всего 1 992 263 руб., подоходного налога вместо 3 171 776 руб. – 1 916 928 руб. [13. Л. 24]. Согласно данным Казенной палаты сумма недоимок за 1917 г. составляла 100 тыс. руб. [14. Л. 7]. За весь период своего нахождения у власти ВП так и не решилось на радикальные мероприятия в налоговой сфере, что во многом повлияло на его дальнейшую судьбу. В течение декабря 1917 г. в Томской губернии установилась советская власть, просуществовавшая здесь до июня 1918 г. Стоит отметить, что большевиками не были упразднены местные налоговые органы, но сбор налогов фактически прекратился.

В июне 1918 г. к власти в Сибири пришел Западно-Сибирский комиссариат (ЗСК), затем Временное Сибирское правительство (ВСП). В этот период проблема поступления налогов в казну приобрела ключевое значение, так как от этого напрямую зависела жизнеспособность небольшевистского государственного аппарата, территориально рассчитывавшего только на сибирские земли. Стоит отметить, что небольшевистские правительства Сибири оказались в сложной экономической ситуации – поступления в бюджет катастрофически сократились, эта ситуация сопровождалась дефицитом наличности и ростом внутреннего долга. ЗСК начал восстанавливать отмененные большевиками налоги в рамках сохранившегося фискального аппарата. Серьезных попыток к его изменению предпринято не было. В целом сохранялись все учреждения, ведавшие налоговым сбором на местах: губернская податная инспекция, разделенная на участки (уезды), ведала поземельным налогом, в городах находились подоходные отделения податной инспекции, осуществлявшие сбор промыслового и подоходного налогов, земские органы ведали сборами на местные нужды, однако возобновление работы земств шло медленно и неравномерно по территории губернии.

В июне 1918 г. на финансовой комиссии при ЗСК обсуждался вопрос о повышении налоговых ставок, что, очевидно, было необходимо в условиях стремительной инфляции. Однако на этот шаг правительство не решилось. Так, 27 июля 1918 г. им было принято решение о сохранении налоговых ставок (государственного налога с городской недвижимости, государственной оброчной и поземельной подати, основного промыслового налога, кибиточного сбора с киргизского населения) 1915 г. на 1918–1919 гг. Только ставки основного промыслового налога были подняты 23 сентября 1918 г. на 50–100% по сравнению с 1915 г. [15. С. 71]. Как отмечает В.М. Рынков, «...государственные органы почти заморозили ставки налогов на широкие слои населения и выбрали

“скромный” рост прямого налогообложения бизнеса» [3. С. 70]. Основной упор правительством был сделан на повышение ставок косвенных налогов, в первую очередь акцизов. Постановлением Совета министров от 27 июля 1918 г. повышалась часть акцизов на спирт, табак и другие товары [19. С. 123]. Правительственными постановлениями в июле и сентябре 1918 г. был отменен сухой закон и разрешена свободная продажа спиртных напитков, на них были установлены значительные акцизы [3. С. 74]. Эта мера также была призвана увеличить поступления в бюджет. Тенденция повышения ставок косвенных налогов сохранялась и в правительстве А.В. Колчака.

Стоит отметить, что возобновление налогового сбора (даже по неизменным ставкам) негативно отразилось на настроениях населения, особенно в сельской местности. Несмотря на то, что уже 14 июня 1918 г. уполномоченный по финансовым делам А.П. Мальцев докладывал в ЗСК, что налоговые органы готовы к продолжению работы [4. С. 53], поступления налогов в первые месяцы существования новой власти практически прекратились. Особое недовольство крестьян вызывало возвращение общегосударственных податей. Например, одна из волостей Томского уезда отказывалась от уплаты оброчной подати «впредь до установления прочной и самостоятельной власти в России и утверждения этой подати Губернским Крестьянским Съездом, так как оброчная подать считается общегосударственной, а твердой и прочной власти в России еще в настоящее время не существует» [13. Л. 1]. В таком заявлении читается стремление крестьян к личной выгоде; чувствуя слабость центральной власти, они хотели воспользоваться ситуацией в свою пользу.

Непросто складывалось и положение с поступлением местных налогов и сборов – городских и земских. Города, формировавшие свой бюджет главным образом за счет налоговых поступлений с принадлежащих им земель и недвижимости, вынуждены были обращаться за кредитами в губернские и центральные органы власти. Томский городской голова в начале июня 1918 г. обращался в губернский комиссариат с просьбой о выдаче управе кредита «ввиду полного отсутствия у города в настоящее время средств и прекращения за последний период поступления каких-либо налогов (меры к восстановлению поступления налогов управой принимаются). Имею честь просить Томский Губернский комиссариат не отказать выдать городу на неотложные нужды указанную выше сумму 250 000 руб.» [16. Л. 4]. Крестьяне одного из сел Томской губернии на общем собрании жителей, состоявшемся 28 июля 1918 г., обсуждали вопрос о раскладке земских податей и пришли к следующему заключению: «Мы от распределения податей не отказываемся, но воздержимся до тех пор, пока не станут хорошо известными задачи нового правительства и пока земство не станет на твердой почве» [17. 28 июля]. На других сходах земским инструкторам удавалось добиться одобрения намерений новой власти, но и это не гарантировало «покорности» крестьян и поддержки действий правительства. Крестьяне после отъезда инструкторов продолжали жить своей жизнью, кото-

рая не сильно соприкасалась с центральной властью. Зачастую крестьяне выступали за то, чтобы власти (любого уровня) как можно меньше вмешивались в их повседневные дела. Низкому налоговому поступлению также способствовал и тот факт, что у новой власти не было отлаженного налогового аппарата на местах. Основной проблемой в этой связи была нехватка подготовленных кадров. Многие чиновники попросту не справлялись со своей работой, многие должности долгое время оставались незанятыми. Как отмечает В.М. Рынков, одному податному участку, имевшему несколько инспекторов, приходилось обслуживать громадные территории [4. С. 53].

Не пытаясь вникнуть в суть проблемы низких налоговых поступлений, Министерство финансов 5 июля 1918 г. обратилось к губернской администрации за помощью в сборе налогов и недоимок: «Имея в виду, что надзор за успешным поступлением денежных повинностей должен по закону лежать на обязанности органов административного управления и что в настоящее время Государственное Казначейство испытывает напряжение и успешный приток в кассу казначейства денежных средств является в переживаемый момент особо важным, прошу областных комиссаров сделать подведомственным учреждениям и лицам распоряжение» [18. Л. 47]. От губернской власти поступали различные указания и распоряжения нижестоящим органам по поводу принятия срочных мер к увеличению налоговых поступлений, однако эффект от этой меры был недостаточным. Необходимо были решительные действия со стороны центральной власти. Прежде всего необходимо было выстроить работоспособный налоговый аппарат на местах, установить контроль над ним и упорядочить сбор основных категорий налогов.

Однако ВСП не пошло по пути кардинальных перемен в налоговой сфере. Налоговый аппарат продолжал функционировать без изменений, также правительством не предпринималось серьезных мер по интенсификации налоговых поступлений. В конце августа 1918 г. по распоряжению Министерства финансов в Томске состоялось совещание членов губернской администрации и представителей казенной палаты и казначейства по вопросу о мерах к усилению поступлений казенных окладных сборов и налогов. Управляющий Казенной палатой И.Б. Маршанг, выступая в начале совещания, заявил, что «в течение первой половины 1918 г. поступление многих казенных сборов прекратилось почти совершенно, а некоторые сборы поступали крайне неудовлетворительно» [13. Л. 24]. Так, в Кузнецком уезде за 1918 г. насчитывалось 62 483 руб. 7 коп. налогов и недоимок по этим налогам 44 520 руб. 80 коп. [17. 21 нояб.]. По Томской казенной палате государственной оброчной подати со старожилов вместе с недоимками на 1918 г. было исчислено 6 926 891 руб., а поступило в течение первого полугодия 151 291 руб. [13. Л. 24], или около 2%.

Население платить налоги отказывалось и нередко прямо об этом заявляло: «Население Семилуженской волости не только вновь раскладывать оброчную подать и губернский земский сбор, но даже и недоимку уплачивать отказалось» [13. Л. 5]. Причину этого яв-

ления управляющий казенной палатой видел в разрушении податного аппарата на местах, особенно в сельской местности, недостаточности состава податной инспекции, потере населением чувства ответственности и обязанности перед государством, а также в царившей безнаказанности: «Бездействие гражданской власти создает в населении уверенность в правильности их понимания “вопроса о ненужности платежей”, – отмечал И.Б. Маршанг [Там же. Л. 8]. Другую причину сокращения налоговых поступлений он видел в закрытии многих крупных торговых и промышленных предприятий губернии, аннулировании ценных бумаг.

В результате деятельности совещания был выработан ряд мер, направленных на увеличение налоговых поступлений. Большую надежду члены совещания возлагали на агитацию – было принято решение о выпуске брошюры, в которой предполагалось «объяснить, каким образом, с кого и сколько взыскивается налогов и податей» [Там же. Л. 25]. Также большое внимание уделялось прессе, планировалось выпустить ряд статей, опровергающих слухи о возможности не уплачивать налоги и сборы. Контрольные и административные функции отводились губернской администрации – губернским комиссарам и председателям губернских земских управ, которые должны были «сделать распоряжение подчиненным им органам о принятии всех указанных в законе мер для взыскания разного рода платежей и сборов» [Там же. Л. 25]. Казенной палате и казначейству вменялось в обязанность составление «недоимочных списков», которые должны были облегчить работу податных инспекторов.

В качестве долгосрочной меры признавалось необходимым воссоздать ключевые объекты налогового обложения – свободную отечественную торговлю и промышленность. Совещанием было также принято решение ввести институт городских сборщиков в Томске и волостных сборщиков пока только в одном из податных участков города в качестве опыта. В обязанности сборщиков должно было войти взыскание только прямых налогов. В случае успеха меру планировали распространить на всю губернию (однако дальнейшую судьбу этого решения выяснить не удалось). Также было принято решение увеличить количество податных участков, отменить льготы для кооперативных и потребительских обществ по уплате промыслового налога. Было решено увеличить оклады государственной оброчной подати как минимум на 50%.

В целом совещанием не было выработано кардинальных мер по решению налоговой проблемы, многие из них были реализованы только в начале 1919 г. На протяжении 1918 – начала 1919 г. небольшевицкие власти важное место в вопросе интенсификации налоговых поступлений отводили агитации. С июня по октябрь 1918 г. при Министерстве внутренних дел существовал информационно-агитационный отдел, который непосредственно и занимался агитацией в сельской местности за уплату налогов. Также на места посылались инструкторы, основной задачей которых был сбор информации об отношении населения к действиям правительства, в том числе и его налоговой политике.

Отсутствие кардинальных мер в системе налоговых сборов продолжало усугублять ситуацию. Серьезные задержки в поступлении прямых налогов приводили к стремительному росту недоимок. Парадоксальным является тот факт, что налоги не увеличивались, однако население все равно отказывалось их платить. Если в городе еще удавалось наладить сбор налогов, то в деревне все складывалось гораздо сложнее. Сельскую местность белые правительства контролировали крайне слабо. На город приходилась основная часть налоговых сборов. Так, например, основная тяжесть по уплате подоходного налога (одного из важнейших видов налогов) ложилась на плечи горожан, деревня, как и в прежнее время, оставалась в стороне от его уплаты. После свержения большевистской власти ЗСК и ВСП пришлось налаживать работу подоходных присутствий и восстанавливать утраченные списки плательщиков. Подоходным налогом облагались доходы от денежных капиталов, недвижимости, сельского хозяйства на собственной и арендованной земле, сдачи земли в аренду, разработки леса, промысловых, торговых, промышленных занятий и т.п. Система уплаты подоходного налога заключалась в следующем: налогоплательщик должен был составить декларацию о своих доходах и в соответствии с ней платить от 2 до 30% от суммы доходов. Однако крестьянское население в большинстве своем декларацию о доходах не составляло, так как традиционно считало доходом только прибыль от коммерции. Проблема заключалась также и в том, что подоходный налог изначально был удостоен второстепенной роли, поскольку в условиях общей натурализации экономики (особенно в Сибири) сложно было рассчитывать на успех от этой меры. В целом можно отметить, что доходы сельских жителей контролировать было очень сложно или даже невозможно, особенно в условиях гражданской войны.

В начале 1919 г. Правительством были изменены некоторые принципы сбора подоходного налога. С 1 января была увеличена сумма общего дохода граждан, не облагаемого подоходным налогом, с одной до трех тысяч рублей в год. Можно сказать, что эта мера являлась вынужденной, популистской и была вызвана повышением прожиточного минимума. Основная ее задача заключалась в поддержке малоимущих слоев. Однако существенных изменений это не повлекло. Поступления продолжали оставаться низкими. По данным на апрель–май 1919 г. подоходный налог был получен с 3/4 учетного дохода [8. С. 207]. Весной 1919 г. местные казенные палаты ввели практику централизованного удержания подоходного налога из зарплат работников государственных и общественных учреждений, организаций и предприятий. Так планировалось решить проблему «обесценивания» налогов, теперь они не были подвержены инфляции. Однако серьезного успеха это не дало, поскольку большая часть населения продолжала скрывать доходы от казны, как делала это раньше. Государственная власть не смогла найти эффективного решения этой проблемы. Работу по сбору недоимок по подоходному налогу за 1917–1918 гг. удалось наладить только к лету 1919 г. Однако пока населени-

ем выплачивались недоимки за прошлый год, инфляция их обесценивала, и государство фактически не получало от этого никакой выгоды.

С начала 1918 г. для городского населения был введен налог на увеселения и зрелища. Уплата такого налога фиксировалась на билетах штемпелем городской управы и печатью милиции. По данным «Народной газеты», по Томской и Алтайской губерниям за период с 1 января по 1 августа 1918 г. данного налога поступило 161 322 руб. [17. 21 нояб.]. Стоит отметить, что основной задачей такого налога было перераспределение налогового бремени в сторону более состоятельных горожан. Однако его собираемость падала по мере ухудшения уровня жизни.

Большую часть денежного обложения крестьян составляли земские сборы. Основным считался поземельный земский налог. Ставки по нему были установлены в 1917 г., а пересчет произведен только в 1919 г. Несмотря на незначительные, с учетом инфляции, суммы налоговых платежей, доля собранных в конце 1918 – первой половине 1919 г. поземельных налогов и недоимок по ряду уездов Западной Сибири оказалась на уровне неурожайных дореволюционных лет [8. С. 65]. Пересмотр налоговых ставок первоначально привел к значительному росту окладов поземельного налогообложения – в 10–20 раз. Однако это не стало большой проблемой, так как инфляция вскоре обесценила новые ставки, а к концу лета 1919 г. поступления поземельных налогов значительно сократились [4. С. 62]: с учетом постоянно нарастающей инфляции их сумма оказалась ничтожной. Что касается остальных видов земских налогов, то их уплата практически полностью прекращалась.

Земства не могли справиться с возложенными на них задачами, их работа была крайне затруднена нехваткой кадров и финансов: «Денег нет, задолженность продовольственной управе велика, к концу года денег, безусловно, не хватает, а в то же время еще ни одна волость не внесла исправно сборов: из 51 волости, на которые пала раскладка, только одна Спасская волость внесла больше половины, а другие – не платят» [17. 19 дек.], – отмечали представители Томского уездного земства в декабре 1918 г. Другая проблема заключалась в некомпетентности земских органов: «не только самое население еще не было осведомлено о порядке новой раскладки земских сборов, но подчас инструкции, идущие от земств, даже губернского уровня, не соответствовали закону и только запутывали крестьян» [20. Л. 19]. Нередко в деятельности земских органов усматривалось и откровенное стремление к личной выгоде. По сведениям Министерства внутренних дел, некоторые органы самоуправления прибегали к совершенно противозаконным действиям: «Некоторые городские самоуправления, стремясь улучшить свое финансовое положение, устанавливая такие налоги, взимание которых существующими законами не предоставлено», – отмечалось в сообщении министерства [21. 23 дек.]. Томский уездный комиссар в начале ноября 1918 г. отмечал, что «волостные земские управы задерживают собранные за счет налогов деньги у себя вместо того, чтобы оперативно сдавать их в Казначейство. Сравнив количество денег,

поступивших в Томское Казначейство от уплаты налогов и различных податей населением Томского уезда, с данными, которые волостные управы подали в Томский уездный комиссариат, оказалось, что реальные поступления оказались чрезвычайно ничтожными» [14. Л. 22].

Относительно налогообложения в целом на крестьянских съездах высказывались мысли о его несправедливости и необходимости отмены прямых и косвенных налогов. Большое недовольство крестьян вызывали земские сборы «высшего порядка» – уездные и губернские. Крестьяне в большинстве своем признавали только волостные сборы как наиболее очевидные и полезные для них. Социалистическая газета «Думы Алтая» описывала типичную ситуацию для сибирской деревни того времени: «...деревня не хочет платить податей, не хочет давать солдат, не желает являться по повесткам в суд. Деревня хочет только одного – чтобы ее не беспокоили и не трогали. Делайте себе, что хотите, воюйте, берите власть, кто угодно, только не трогайте нас, не тяните с нас податей» [22. 26 нояб.]. Так, крестьяне стремились скрыть размер посевов, земли (этому способствовали революционные передел и захват земель). Широко были распространены пассивные формы сопротивления налоговым сборам: отказ от раскладки податей между хозяйствами, от описи имущества недоимщиков. Стоит отметить, что для крестьянского сознания также была характерна изрядная доля притворства и стремления к личной выгоде. Из деревни нередко раздавались голоса с жалобами о крайне тяжелом положении и «чрезмерной обремененности» налогами. «Деревня видит и чувствует, что город и государство хотят от деревни взять, а взамен ничего не дают. Деревня является широчайшим и крепчайшим фундаментом государства, но чтобы этот фундамент сцементировался, нужно сверху и донизу наладить стройный согласованный аппарат... Крестьянин, несмотря на свою косность, очень хорошо понимает, что порядок, а что беспорядок» [17. 17 нояб.], – отмечал корреспондент «Народной газеты».

К концу лета – началу осени 1918 г. местным властям удалось сдвинуть процесс сбора налогов с мертвой точки, как отмечал управляющий губернией А.Н. Гаттенбергер в своем докладе председателю Совета министров Н.Д. Авксентьеву, прибывшему с кратковременным визитом в Томск: «...теперь уже начали поступать сборы. Есть волость, которая за одну неделю собрала 100 000...» [17. 12 нояб.]. Однако поступление податей происходило по губернии неравномерно и зависело от самых разных факторов – политической и военной обстановки, степени близости населенных пунктов к центру, степени и направленности агитации там. К концу 1918 г. в докладах уездных комиссаров, инструкторов с мест все чаще встречались сведения об отказе сельских сходов выплачивать налоги. Так, участковый начальник милиции Томского уезда в ноябре 1918 г. отмечал в своем рапорте: «19-го ноября в 5 часов вечера я совместно с отрядом явился в с. Зоркальцево и навесил Волостную управу с целью ознакомиться, в каком положении находятся сборы податей, а также о настроении

населения всей волости и его отношении к Правительству (...) За неимением налицо председателя Управы, один из членов Управы, Митькин, сообщил мне, что три деревни, как Березкина, Нижне-Сеченова и Кудрина, отказались уплачивать подати» [23. Л. 5]. Однако после поездки инструктора в эти деревни и проведения разъяснительных бесед крестьяне согласились выплатить подати: «Никаких репрессивных мер не принималось, кроме предъявленного мною категорического требования», – отмечал начальник милиции. Но так безболезненно ситуация складывалась далеко не везде. В некоторых местах репрессивные меры были главным рычагом к действию. В конце октября 1918 г. Ново-Николаевский уездный комиссар в своем письме в Томский губернский комиссариат отмечал, что «пока что незначительное поступление податей из уезда началось после того, когда я вынужден был применить репрессивные меры (краткосрочный арест) по отношению к должностным лицам, допустившим обсуждение на сходах вопросов о нужности сбора податей» [13. Л. 17].

До некоторых мест агитация меньшевистской власти не доходила: «Очень редко бывают инструктора в деревнях и мало дают разъяснений», – значилось в заявлениях жителей одной из деревень Варюхинской волости Томского уезда в октябре 1918 г. [17. 5 окт.]. В августе 1919 г. газета «Народный вестник» отмечала: «Всякий раз, как только на сельском сходе пойдет разговор о раскладке и сборе налогов, так начнутся горячие споры, доходящие чуть не до драки. “Платить или не платить?” – вот большой вопрос крестьянства, изверившегося во всем. ...Наша сибирская деревня еще очень и очень темна и нужны чересчур большие усилия, чтобы она сделалась сознательной, – необходима в этом направлении большая работа. А как раз такой-то работы никем не ведется и живем то мы все “как Бог на душу положит”» [24. 11 авг.].

Постепенно правительство приходило к выводу, что единственный эффективный способ сбора налогов – силовое принуждение. Так, 3 февраля 1919 г. состоялся съезд управляющих уездами Томской губернии, на котором с докладом о положении дела налогов и сборов выступила специально организованная комиссия. По вопросу о «мерах взыскания податей и сборов» комиссия высказалась за «установление принудительной силы и признала ненужными такие меры, как опись и продажа имущества недоимщика» [25. 7 марта]. Еще 5 июля 1918 г. товарищ министра финансов Н.Д. Буяновский циркулярной телеграммой обязал милицию оказывать содействие в сборе налогов земским и государственным податным органам. С ноября–декабря 1918 г. на основной части Сибири сбором налогов с крестьян занимались не столько податные инспекторы, редко выезжавшие в деревни, сколько уездная милиция при содействии волостных земских управ [4. С. 58]. Томский уездный комиссар в своем докладе губернской администрации в начале декабря 1918 г. объяснял такое положение вещей следующим: «...земские управы и даже уездное земство ничего не могли и не могут сделать без вмешательства милиции» [14. Л. 53]. Однако он же отмечал, что

милиции «нельзя давать в руки полную свободу действий, а надо следить за каждым ее шагом, ввиду случайного до некоторой степени состава ее» [14. Л. 53]. Нередко и сами местные власти высказывались за необходимость привлечения милиции к делу сбора налогов. Так, Телеутская волостная управа томского уезда «высказывается за принудительные меры к взысканию налогов через милицию, ибо это дает блестящие результаты и заставляет темное население с уважением относиться к представителям власти существующего правительства» [Там же. Л. 54 об.]

Стоит отметить, что привлечение милиции к делу сбора налогов дало положительный результат. В конце 1918 – начале 1919 г. в докладах с мест отмечалось довольно интенсивное, хотя и неравномерное поступление податей. Циркуляр Главного управления налогов и сборов от 6 февраля 1919 г. рекомендовал, а циркуляр от 3 марта 1919 г. даже предписывал податным инспекторам использовать милицию при проведении обходов населения и других фискальных мероприятий [4. С. 57]. Как отмечает в своем исследовании В.М. Рынков, «появление в деревне отряда войск или милиции быстро решало проблему неплатежей» [Там же. С. 57]. Томский уездный комиссар, докладывая о положении дел в Ново-Николаевской волости в губернский центр в декабре 1918 г., отмечал, что «появление в соседней волости карательного отряда подействовало на жителей отрезвляющим образом... Подати поступают довольно исправно» [14. Л. 54 об.]. Особенность действий силовых структур в этом вопросе заключалась еще и в том, что «редко выбиравшиеся в деревню милицейские отряды действовали обычно комплексно, т.е. старались собрать сразу все недоимки и текущие окладные сборы, штрафы за несанкционированные порубки леса, изъять самогонные аппараты, оружие и т.д.» [4. С. 58]. Это вызывало резко негативное отношение со стороны сельских жителей, порой выражавшееся в открытом сопротивлении. Крестьяне воспринимали милицейский отряд как карателей, хотя нередко это так и было. Случаи превышения милиционерами своих полномочий фиксировались часто, что было результатом общей деморализации милицейского аппарата, озлобленности и агрессивности населения. Все это формировало негативный образ власти в глазах народа, давало населению четкое понимание того факта, что лозунги правительства значительно расходятся с его реальными действиями. Однако другой социальной опоры для проведения подобных мероприятий у власти не было. Таким образом, складывался замкнутый круг. Меры силового воздействия на неплательщиков не могли быть долгосрочными и использоваться на постоянной основе.

Во второй половине 1919 г. в связи с ухудшением общего положения государственной власти и ужесточением режима на население все чаще возлагались «чрезвычайные наложения и повинности» – реквизиции, конфискации, натуральные повинности. Такие мероприятия были поводом для подъема общественного недовольства: «Сдавая обмундирование и не получая за него тотчас платы крестьяне думают, что вознаграждения им не будет выдано, и потому агити-

руют в том смысле, что они страдали и мучились на позициях, а теперь у них берут последнее и они останутся не одетыми» [14. Л. 68]. Отряды, занимавшиеся сбором у населения часто прибегали к незаконным действиям: «Посланный в окрестные деревни г. Томска конный разряд для реквизиции оружия и седел казенного изготовления занялся вымогательством, грабежом и пьянством. Об этом узнало военное начальство и послало другой отряд ликвидировать безобразия. При встрече отрядов произошла перестрелка, в результате которой было 3 убитых» [25. 22 авг.].

В результате анализа политики небольшевистских правительств в налоговой сфере на губернском и уездном уровнях удалось выявить конкретные механизмы реализации налоговых мероприятий на местах. ВП и местные органы управления, возникшие в Томске на революционной волне, не внесли существенных изменений в устоявшуюся налоговую систему, сохранив прежние институты и учреждения. Однако такой подход не дал положительных результатов, а только усугубил и без того сложную ситуацию в налоговом секторе. Военно-революционное время требовало иного, совершенно нового взгляда на устоявшееся положение вещей и новых подходов по реализации ключевых направлений политики, но от радикальных мер в этой сфере ВП отказалось. Можно сделать вывод, что правительству не удалось привести налоговый аппарат в действие и установить контроль над ним. Отчасти это объясняется тем, что правительство оказалось в сложной ситуации, когда было необходимо одновременно завоевывать поддержку в обществе, а это означало проведение социально направленных мероприятий, и обеспечивать функционирование новых государственных институтов в масштабе страны, а также продолжать войну, что требовало огромных затрат. В сложившихся условиях правительство избрало путь «осторожных» мер – повышение косвенных налогов и акцизов. Однако это повлекло за собой неминуемый рост цен и при низких в целом доходах не могло не вызывать недовольства населения. Попытка введения повышенного налога на имущие классы встретила волну критики и протеста, а для принудительных мер у правительства не было инструментов (работоспособного аппарата на местах). Немаловажную роль сыграл и тот факт, что Сибирь традиционно играла далеко не главную роль в имперской налоговой системе, основная часть налоговых сборов приходилась на европейский центр. В период ВП эта тенденция сохранялась.

С приходом к власти Западно-Сибирского комиссариата, а вскоре Временного Сибирского правительства ситуация в налоговой сфере не претерпела существенных изменений. Небольшевистские власти также сохранили курс на повышение ставок косвенных налогов, однако это повышение зачастую носило

скачкообразный характер, не имело под собой действенного механизма и, как следствие, не приводило к реальному росту бюджетных поступлений. Основным методом интенсификации налоговых поступлений стала агитация, преимущественно в сельской местности. Однако с уверенностью можно говорить о том, что в этой области успех был минимальным. Налоговый вопрос волновал сибирское крестьянство далеко не в первую очередь. Куда больше их заботили насущные проблемы продовольственного обеспечения и землепользования. С падением царской власти крестьяне в духе эсеровских идей провозглашали отмену так им ненавистных государственных поземельных налогов, косвенных налогов на предметы первой необходимости и т.д. Многие деревни явочным порядком прекращали выплату налога, отказывались от раскладки податей. Крестьяне зачастую одобрительно, а чаще безразлично относились к власти до тех пор, пока она не предъявляла каких-либо требований к ним. Как отмечал в своем докладе о настроениях населения Петуховской волости Томского уезда глава уездной администрации, «до момента предъявления к населению категорических требований о внесении налогов, недоимок и добровольной сдаче солдатского обмундирования настроение населения и его отношение к правительству было самое лучшее, но с того времени настроение резко изменилось – в худшую сторону» [14. Л. 42–42 об.]. Примечательным является тот факт, что налоги для деревни не были столь обременительными, как об этом заявляли крестьяне. Налоговые ставки, установленные в дореволюционное время, долго не пересматривались, а чрезмерная инфляция совершенно их обесценивала.

Осознание неработоспособности подобных мер, а также общее ухудшение ситуации на фронте и в тылу в конце 1918 г. привели к ужесточению мер по сбору налогов и разного рода повинностей. Силы власти имели успех, но не могли длительно продолжаться, так как все больше усиливали недовольство населения политикой властей. В ситуации, когда власть была не в состоянии качественно выполнять свои прямые функции – обеспечение населения продовольствием и другими товарами первой необходимости, поддержание порядка и спокойствия, забота о социально неблагополучных категориях и т.д., население переставало признавать многие права этой власти, в том числе и фискальные. Сокращение налоговых выплат можно рассматривать как фактор кризиса легитимности власти. Небольшевистские правительства не смогли наладить действенный налоговый аппарат на местах, особенно в сельской местности, и тем самым обрекли себя на постоянную нехватку денежных средств. Стремительная инфляция, сопровождаемая реальным сокращением налоговых поступлений, привели государственность белых к неминуемому падению.

ЛИТЕРАТУРА

1. Волобуев П.В. Экономическая политика Временного правительства. М. : Изд-во Академии наук СССР, 1962. 482 с.
2. Журов Ю.В. Гражданская война в Сибирской деревне. Красноярск : Изд-во Краснояр. ун-та, 1986. 196 с.
3. Рышков В.М. Финансовая политика антибольшевистских правительств востока России (вторая половина 1918 – нач. 1920 г.). Новосибирск : НГУ, 2006. 212 с.

4. Рынков В.М. Налогообложение сибирской деревни в условиях войн и революционных потрясений (1914–1919 гг.) // *Налоги и заготовки в сибирской деревне (1890–1920 гг.)*. Новосибирск, 2004. С. 48–77.
5. Марискин О.И. Налогообложение населения России в период Первой мировой войны (по материалам среднего Поволжья) // *Гуманитарные науки в Сибири*. 2014. № 3. С. 15–18.
6. Государственный архив Российской Федерации. Ф. 1779. Оп. 2. Д. 1, ч. 1.
7. *Голос Свободы* (Томск). 1917.
8. *Вестник Временного правительства* (Петроград). 1917.
9. Петухова Н.Е. История налогообложения в России IX–XX вв. М. : Вузовский учебник, 2009. 415 с.
10. Проект докладной записки Комитета съездов представителей акционерных коммерческих банков министру финансов А.И. Шингареву // Исторические материалы. URL: <http://istmat.info/node/44607>
11. *Сибирская жизнь* (Томск). 1917.
12. Государственный архив Томской области (далее – ГАТО). Ф. Р-1362. Оп. 1. Д. 4.
13. ГАТО. Р-1362. Оп. 1. Д. 197.
14. ГАТО. Ф. Р-1362. Оп. 1. Д. 286.
15. Рынков В.М. Налоговая политика контрреволюционных правительств Сибири (июнь 1918–1919) // *Власть и общество в Сибири в XX веке*. Новосибирск, 1997. Вып. I. С. 65–95.
16. ГАТО. Ф. Р-1362. Оп. 1. Д. 32.
17. *Народная газета* (Томск). 1918.
18. ГАТО. Ф. Р-1362. Оп. 1. Д. 22.
19. Законодательная деятельность белых правительств Сибири (июнь–ноябрь 1918 года). Томск : Изд-во Том. ун-та, 1998. Вып. I. 192 с.
20. ГАТО. Ф. Р-1362. Оп. 1. Д. 379.
21. *Вестник Томской губернии* (Томск). 1918.
22. *Думы Алтая* (Бийск). 1918.
23. ГАТО. Ф. Р-1362. Оп. 1. Д. 188.
24. *Народный вестник* (Томск). 1919.
25. *Вестник Томской губернии* (Томск). 1919.

Статья представлена научной редакцией «История» 8 апреля 2017 г.

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, 2017, 418, 101–109.

DOI: 10.17223/15617793/418/13

Dina S. Kozlova, Tomsk State University (Tomsk, Russian Federation). E-mail: dina.my-mail@yandex.com

Keywords: Siberia; Tomsk Province; Civil War; White Movement; provincial authority; fiscal policy.

The article discusses the features of tax measures of each of the non-Bolshevik governments of Siberia in Tomsk Province. The tax policy was an important component of the socio-economic policy of non-Bolshevik governments. Traditionally, tax revenues were an important source of the state income. In the extreme conditions of the Revolution and the Civil War, the tax revenue to the budget was sorely needed; it also indicated the political legitimacy of the state power and the effectiveness of its socio-economic policies. A special role in this direction was given to the local administration which was responsible for the implementation of this policy. With the beginning of the First World War, the main state income taxes dropped significantly. The subsequent deterioration of the socio-economic situation in the country, the revolutionary events only aggravated the situation. The Provisional Government, which replaced the Imperial Administration, was in a difficult situation of an economic crisis. The government needed funds to continue the war and, at the same time, to reconstruct state structures and maintain the normal order of everyday life. It demanded the fast organization of the tax system, as well as the intensification of tax revenues to the state budget. However, the Provisional Government did not choose the path of radical reforms in this area. The government chose the path of cautious measures – the increase in indirect taxes and excise duties. This approach only exacerbated the already difficult situation in the tax sector. This resulted in the inevitable rise in prices and in social unrest. The government failed to establish the tax machinery and to control it. Important was the fact that Siberia traditionally played a secondary role in the Imperial tax system, the main part of tax revenues came from the European centre of the country. In the period of the Provisional Government, this tendency continued. With the Western-Siberian Commissariat and soon the Temporary Siberian Government coming to power, the situation in the tax area did not change significantly. The non-Bolshevik government also maintained the policy of increasing the rates of indirect taxes; however, this was often uneven and, as a consequence, did not lead to the real growth of budget revenues. The government also failed an attempt to build an efficient tax machinery at the local level. The main measure of enhanced tax revenues were elected campaigning, mostly in rural areas. However, the success in this area was minimal. The main measure to increase tax revenues was agitation, mostly in rural areas. However, the success in this sphere was minimal. The obvious inefficiency of such measures led to tougher tax collection measures at the end of 1918. The power measures of the government were successful, but could not last long because they only intensified the discontent of the population. In a situation when the government was not able to fulfill their direct functions in relation to the population, the population no longer recognized many of the rights of the government, including fiscal ones. The author considered the reduction of tax payments as a factor of the power legitimacy crisis.

REFERENCES

1. Volobuev, P.V. (1962) *Ekonomicheskaya politika Vremennogo pravitel'stva* [The economic policy of the Provisional Government]. Moscow: USSR AS.
2. Zhurov, Yu.V. (1986) *Grazhdanskaya voyna v Sibirskoy derevne* [Civil war in the Siberian village]. Krasnoyarsk: Krasnoyarsk State University.
3. Rynkov, V.M. (2006) *Finansovaya politika antibol'shevistskikh pravitel'stv vostoka Rossii (vtoraya polovina 1918 – nach. 1920 g.)* [The financial policy of the anti-Bolshevik governments of the east of Russia (the second half of 1918 – the beginning of 1920)]. Novosibirsk: Novosibirsk State University.
4. Rynkov, V.M. (2004) *Nalogooblozhenie sibirskoy derevni v usloviyakh voyn i revolyutsionnykh potryaseniy (1914–1919 gg.)* [Taxation of the Siberian village in the conditions of wars and revolutionary upheavals (1914–1919)]. In: Il'nykh, V.A. (ed.) *Naloga i zagotovki v sibirskoy derevne (1890–1920 gg.)* [Taxes and preparations in the Siberian village (1890–1920)]. Novosibirsk: Novosibirsk State University.

5. Mariskin, O.I. (2014) Nalogooblozhenie naseleniya Rossii v period Pervoy mirovoy voyny (po materialam srednego Povolzh'ya) [Taxation of the population of Russia during the First World War (based on materials from the Middle Volga region)]. *Gumanitarnye nauki v Sibiri*. 3. pp. 15–18.
6. State Archive of the Russian Federation (GARF). Fund 1779. List 2. File 1. Pt. 1. (In Russian).
7. *Golos Svobody*. (1917).
8. *Vestnik Vremennogo pravitel'stva*. (1917).
9. Petukhova, N.E. (2009) *Istoriya nalogooblozheniya v Rossii IX–XX vv.* [The history of taxation in Russia in the 9th–20th centuries]. Moscow: Vuzovskiy uchebnik.
10. Istoricheskie materialy. (1917) *Proekt dokladnoy zapiski Komiteta s'ezdov predstaviteley aktsionermykh kommercheskikh bankov ministru finansov A.I. Shingarevu* [Draft memorandum of the Committee of Congresses of representatives of joint-stock commercial banks to Minister of Finance A.I. Shingarev]. [Online] Available from: <http://istmat.info/node/44607>.
11. *Sibirskaya zhizn'*. (1917).
12. State Archive of Tomsk Oblast (GATO). Fund R-1362. List 1. File 4. (In Russian).
13. State Archive of Tomsk Oblast (GATO). R-1362. List 1. File 197. (In Russian).
14. State Archive of Tomsk Oblast (GATO). Fund R-1362. List 1. File 286. (In Russian).
15. Rynkov, V.M. (1997) Nalogovaya politika kontrevolyutsionnykh pravitel'stv Sibiri (iyun' 1918–1919) [The tax policy of the counterrevolutionary governments of Siberia (June 1918–1919)]. In: Shishkin, V.I. (ed.) *Vlast' i obshchestvo v Sibiri v XX veke* [Power and society in Siberia in the 20th century]. Vol. 1. Novosibirsk: Novosibirsk State University.
16. State Archive of Tomsk Oblast (GATO). Fund R-1362. List 1. File 32. (In Russian).
17. *Narodnaya gazeta*. (1918).
18. State Archive of Tomsk Oblast (GATO). Fund R-1362. List 1. File 22. (In Russian).
19. Lukov, E.V., Fominykh, S.F. & Chernyak, E.I. (1998) *Zakonodatel'naya deyatel'nost' belykh pravitel'stv Sibiri (iyun'–noyabr' 1918 goda)* [Legislative activity of the White governments of Siberia (June–November 1918)]. Vol. 1. Tomsk: Tomsk State University.
20. State Archive of Tomsk Oblast (GATO). Fund R-1362. List 1. File 379. (In Russian).
21. *Vestnik Tomskoy gubernii*. (1918).
22. *Dumy Altaya*. (1918).
23. State Archive of Tomsk Oblast (GATO). Fund R-1362. List 1. File 188. (In Russian).
24. *Narodnyy vestnik*. (1919).
25. *Vestnik Tomskoy gubernii*. (1919).

Received: 08 April 2017