

И.Б. Данилов

КРЕСТЬЯНСКОЕ СОПРОТИВЛЕНИЕ КАК ПРИЧИНА НЕЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ ПО ФОРМИРОВАНИЮ ВОЛОСТНЫХ БЮДЖЕТОВ СИБИРИ В ПЕРИОД НЭПА

Анализируются проблемы формирования волостных бюджетов Сибири в период НЭПа. Проанализированы особенности установления местных финансов в волостях Сибири и РСФСР в целом, выявлены основные причины несамостоятельности и дефицита бюджетов. Сделан вывод о том, что главной причиной являлось крестьянское сопротивление как реакция на проводимую государством политику социалистического преобразования советской деревни.

Ключевые слова: местный бюджет; местные финансы; волостной бюджет; НЭП; крестьянское сопротивление; Сибирь.

Государственная поддержка сельхозпроизводителей представляет собой актуальное направление социально-экономической политики российского государства на протяжении всего периода его существования. В настоящее время о планомерности и основательности работы законодателя в этой области свидетельствует принятый еще в 2006 г. специальный Федеральный закон «О развитии сельского хозяйства», который устанавливает «правовые основы реализации государственной социально-экономической политики в сфере развития сельского хозяйства» [1].

Особая значимость этой деятельности подтверждается и многочисленностью различных государственных программ, реализуемых как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ. На юбилейном XXX съезде Ассоциации крестьянских (фермерских) хозяйств и сельскохозяйственных кооперативов России (АККОР), проходившем 19–20 февраля 2019 г., при обсуждении государственной программы развития сельских территорий была упомянута инициатива заместителя Председателя Правительства РФ Алексея Гордеева, который предложил сделать из этой госпрограммы 13-й национальный проект [2].

Вместе с тем представляется целесообразным, что разработка любых механизмов государственной поддержки сельских товаропроизводителей должна основываться не только на анализе реалий сегодняшнего дня и запросов рынка, но и на изучении богатейшего отечественного опыта данной деятельности и применения различных средств и способов экономической и внеэкономической стимуляции. Большим потенциалом в данном смысле обладает период НЭПа, как отражение советского опыта, основанного на применении идей децентрализации, а также построения системы самостоятельных местных бюджетов в сельских местностях на уровне волостей. Правовой институт волостных финансов в своем генезисе проявил черты значительной неоднозначности и противоречивости. Будучи по своей природе прогрессивным институтом, который находит свое выражение и в действующем российском законодательстве, в период НЭПа он так и не смог стать основой экономики советской деревни. Усилия законодателя по формированию местных бюджетов в волостях, как залога их финансовой стабильности и увеличения эффективности сельскохозяйственной деятельности, не принесли должного результата. Примечательным является то,

что причины данного явления лежат за пределами исключительно экономики и правотворческой деятельности. Непреодолимым препятствием стало особое социокультурное явление «крестьянского сопротивления», отражающего общую реакцию сельского населения на проводимую государством политику. Прямое игнорирование решений законодателя и предписаний правоприменителя, проведение собственной идеи самоуправления крестьянской общины, отторжение чуждых навязываемых принципов явились причиной неудачи государственной политики в сфере установления системы волостных финансов. Представляется, что исследование комплекса социальных, экономических и политических процессов, протекавших в советской деревне и сопровождающих процесс организации нового финансового института, может дополнить современные представления о характере взаимоотношения сельского населения и государственной власти, а также способствовать разработке и внедрению технологий осуществления реформ в аграрном секторе, основанных на полноценном диалоге с населением, получении обратной связи, учета мнения сельхозпроизводителей и фактически сложившихся форм осуществления хозяйственной деятельности.

Само явление «крестьянского сопротивления» в период НЭПа исследовалось в работах отечественных историков и правоведов как советского, так и современного периодов. Нельзя не отметить очевидную разнонаправленность данных исследований. Работы советских авторов рассматривают явление крестьянского сопротивления исключительно как проявление контрреволюционных замыслов враждебных элементов в деревне и потому зачастую носят прикладной характер. Например, в работе А.М. Анфимова «О методике учета крестьянских выступлений и количестве участников в них» [3] решается вполне конкретная задача разработки надлежащей методики сбора статистических данных и их дальнейшей обработки для подготовки адекватных действий государственных органов по подавлению крестьянских протестов.

Аграрные историки современного периода рассматривают крестьянское сопротивление как особый социокультурный феномен, истоки которого восходят еще к дореволюционной России. В. Данилов, Р. Маннинг, Л. Виола подчеркивают трагический характер процессов, протекавших в советской деревне, дают

оценку средствам, методам осуществления действий государственной власти и отмечают закономерный характер противодействия крестьянства [4]. Собранные ими архивные материалы позволяют провести беспристрастный анализ происходящих событий, понять логику и суть крестьянского протеста как особого социального феномена.

Значение крестьянского сопротивления для реализации финансовой и налоговой политики государства в период НЭПа исследуется в работах В.А. Ильиных и Т.Ф. Яшук [5, 6]. Авторы отмечают очевидное влияние протестного настроения крестьянства на эффективность экономических преобразований. В рамках настоящего исследования данная идея получает развитие и экстраполируется на волостные бюджеты Сибири в период НЭПа. Анализируется связь между конкретными событиями, происходившими в регионе, изменением характера взаимоотношений крестьянства и государства и этапами становления волостных бюджетов.

Целью настоящего исследования является выявление и комплексный анализ политико-правовых процессов в Сибирской деревне, оказывающих решающее влияние на формирование волостных бюджетов в Сибири в период НЭПа, а также установление роли и места крестьянского сопротивления среди них. Достижение указанной цели предполагает решение ряда задач:

- анализ этапов развития нормативно-правовой базы, регулирующей деятельность органов государственной власти и местного управления по формированию системы местных финансов;
- выявление комплекса причин неудачи государственной политики по формированию системы волостных бюджетов;
- определение сущности крестьянского сопротивления как фактора, противодействующего государственной политике по организации местных финансов в волостях Сибири;
- соотнесение отдельных этапов изменения характера взаимоотношений между крестьянством Сибири и государством с эффективностью организации местных финансов в указанные периоды.

Идея установления системы местных финансов в РСФСР была законодательно провозглашена в 1921 г. Первым специальным законом, нацеленным на возрождение местных бюджетов, стал декрет СНК от 22 августа 1921 г. «О местных денежных средствах» [7]. В нем закреплялся территориальный принцип формирования местных доходов и указывались их источники. В распоряжение губернских исполкомов передавались процентные отчисления от поступающих по каждой губернии сумм промыслового и других прямых государственных налогов, размеры которых определялись Народным комиссариатом финансов на год вперед. Одновременно губернским съездам Советов, а в исключительных случаях и пленумам губернских исполкомов, предоставлялось право устанавливать надбавки к ставкам упомянутых государственных налогов, а также вводить и взимать местные налоги и сборы. В местные средства также обращались доходы от коммунальных предприятий. Декрет

фактически означал восстановление системы местных налогов и сборов, но не содержал их конкретного перечня, который еще предстояло разработать. Не получили должной регламентации и осуществляемые из местных средств расходы.

Следующим специальным актом в данной сфере являлся Декрет ВЦИК от 10 октября 1921 г. «О мерах по упорядочению финансового хозяйства», содержащий принципиально значимое положение о разделении общегосударственного бюджета и местных. Пункт 5 Декрета устанавливал: «Отменить объединение общегосударственного и местного бюджетов, предложив Народному Комиссариату финансов с заинтересованными ведомствами в кратчайший срок разработать систему этих последних» [8]. Несмотря на, в целом, декларативный характер данного положения, оперативная деятельность сотрудников НКФ позволила добиться того, что уже с начала 1922 г. сметы местных доходов и расходов начали составляться отдельно от общегосударственных. Большое значение оказало также принятие в конце 1921 г. еще двух специальных актов: Декрета ВЦИК и СНК от 9 декабря 1921 г. «О местных денежных средствах» [9] и Декрета ВЦИК и СНК от 10 декабря 1921 г. «О местных бюджетах» [10], которые содержали ряд принципиально значимых положений. Устанавливалось само понятие местного бюджета, раскрывалось его назначение, определялись виды местных бюджетов. Статьи 5, 6 Декрета «О местных бюджетах» предусматривали формирование губернских, уездных, городских и волостных финансов. Статья 1 определяла срок их учреждения: 1 января 1922 г. Таким образом, 1922 г. стал годом юридического провозглашения самостоятельных местных бюджетов.

Проблемы в реальном установлении местных бюджетов проявились почти сразу. Возложенные на местные бюджеты расходы явно не соответствовали их финансовым возможностям, что привело к острому бюджетному дефициту и необходимости их покрытия за счет средств общегосударственного бюджета. Т.Ф. Яшук отмечает, что «реально к 1923 г. было создано только несколько областных бюджетов, а также губернские и уездные местные бюджеты. Губернские бюджеты преимущественно пополнялись средствами, полученными в виде финансовой помощи из центра, а также налогами, собранными в городах. Например, в Омской губернии к 1 апреля 1922 г. местные налоги и сборы, а также патентный сбор взимались только в г. Омске и зачислялись в губернский бюджет» [6. С. 67].

Что касается общего состояния дел по Сибири, то его можно оценить исходя из содержания отчетов, которые в марте 1922 г. губернские финансовые отделы направили в Сибирское финансовое управление. Согласно представленным данным, общегубернские сметы доходов и расходов все еще не были окончательно утверждены. В отчете Томского губернского финансового отдела отмечалось, что «приняты все возможные меры к скорейшему проведению местного бюджета... однако, несмотря на это, сметы доходов и расходов до сих пор не утверждены по причине того, что не удастся элементарно произвести разграничение

потребностей на губернские, уездные и волостные, а также остро не хватает специалистов» [11]. Об аналогичной проблеме заявлял также Иркутский губернский финансовый отдел. Согласно представленным им данным, к началу 1922 г. штат составлял 171 человек, что соответствовало комплекту в 39% [12. С. 80]. В отчете Енисейского губернского исполнительного комитета отмечалось: «Местный бюджет на 1922–1923 г., составленный в советском рубле, с первых же месяцев оказался не жизненным» [13. С. 15].

Следует отметить, что, согласно замыслу законодателя, бюджеты должны были условно делиться на два уровня: основные, в рамках которых должны были аккумулироваться наибольшие денежные средства, и регулирующие, выполняющие функцию бюджетного перераспределения и балансирования. Такой подход сложился в 1923 г. в процессе подготовки первого систематизированного нормативно-правового акта – «Временного положения о местных финансах» [14]. Логика законодателя представляется вполне понятной: города и волости были непосредственно связаны с хозяйством на местах, поэтому и бюджеты соответствующих уровней непосредственно связаны с хозяйственной базой. Неравный же экономический потенциал входящих в состав губерний и уездов волостей и городов требовал осуществления функций бюджетного перераспределения, что порождало необходимость существования отдельных бюджетных смет на уровнях губернии и уезда. Характер губернских и уездных бюджетов, таким образом, можно охарактеризовать как производный.

Появление автономных местных финансов в пределах города и волости являлось залогом формирования реальной и целостной системы местных финансов и реализации всего замысла законодателя, связанного с децентрализацией государственного бюджета. Значительная роль в этом процессе была отведена именно созданию волостных бюджетов, поскольку СССР в период НЭПа оставался преимущественно аграрной страной. Подтверждением изложенному суждению является то, что законодательство о волостных бюджетах рассматриваемого периода является наиболее обширным и разработанным. Наибольшее количество актов в суммарном выражении посвящено именно волостным финансам. В отношении них было принято два специальных документа: Декрет ВЦИК от 23 июня 1924 г. «Об организации местных волостных бюджетов» [15] и Постановление ВЦИК от 16 октября 1924 г. «О волостном бюджете» [16].

Особая необходимость скорейшего повсеместного введения волостного бюджета была отмечена на XI Всероссийском съезде Советов. Подчеркивалось, что «это будет содействовать организационному укреплению первичных органов Советской власти в деревне, оформит и укрепит волостное хозяйство и повлечет его полное и всестороннее использование» [17. С. 288]. Финансовые органы на местах, реализуя озвученный курс, издают собственные акты. В июне 1924 г. Сибревком утверждает документ общего характера – «Инструкцию к построению местных бюджетов на 1924/25 г.», в котором указывает губернским финансовым отделам на необходимость «обратить

исключительное внимание на построение волостного бюджета» [18]. Т.Ф. Яшук в этой связи отмечает, что «именно формирование полноценных волостных, а затем районных бюджетов до конца 1920-х гг. превратилось в важнейшее направление политики государства и правящей партии в деревне» [6. С. 68].

В первой части Постановления ВЦИК «О волостном бюджете» устанавливался срок введения волостных бюджетов на всей территории РСФСР. Им должно было стать 1 октября 1924 г. Указанная задача, однако, не была выполнена ни в поставленный срок, ни в целом в период НЭПа.

Первый опыт введения волостных бюджетов изучался в ходе специального обследования, проведенного в декабре-феврале 1924–1925 гг. местными органами Рабоче-крестьянской инспекции по заданию и программе НК РК РСФСР. Работа отличалась масштабностью: она охватила 50 волостей из семи экономических районов, включая и Сибирские волости. В отношении бюджетов были сделаны неутешительные выводы. Указывалось, в частности, что они крайне несамостоятельны, строятся сверху в уездных исполкомах, финансовая дисциплина является очень слабой, доходные имущества и предприятия находятся в ведении уездного исполкома, на административные нужды тратится почти половина доходов, воздействие бюджетов на хозяйственное развитие волости остается незначительным [19. С. 10, 17, 22, 126]. Подобная ситуация, в целом, сохранилась вплоть до конца 1920-х гг., когда задачи концентрации денежных ресурсов и их перераспределения на нужды ускоренной индустриализации и военного перевооружения повлекли пересмотр финансового законодательства и отказ от идеи самостоятельных местных бюджетов в целом.

Анализируя причины неудачи государственной политики по формированию системы волостных бюджетов, следует выделить комплекс факторов. В первую очередь, нельзя не отметить общую неблагоприятность экономической ситуации в стране. Предшествующие годы характеризуются развалом финансовой системы государства, обесцениванием денег, колоссальной инфляцией и натурализацией обменных операций. Для периода НЭПа также характерно сохранение высоких темпов инфляции, одновременное наличие нескольких курсов рубля, что само по себе затрудняло бюджетное планирование. Ситуация осложнялась и такими субъективными факторами, как неурожай. В отчете Омского губисполкома 1923 г. отмечается: «Омская губерния в течение последних четырех лет (1920, 1921, 1922 и 1923 г.) пережила недороды и голод (1921 г.). Крестьяне поэтому бедствуют и с трудом несут налоговое бремя, тем более что цены на продукты сельского хозяйства чрезвычайно низки» [20. С. 56].

Кроме того, имели место и организационные просчеты. Реализуя политику «оздоровления» общегосударственного бюджета, центральные финансовые органы бессистемно перекладывали отдельные расходы на местные бюджеты, стремясь к сокращению собственной расходной части. В итоге это приводило к несбалансированности волостных бюджетов с точки

зрения соотношения их расходной и доходной части. Данная проблема осознавалась законодателем, равно как и возможные пути решения. В конце 1922 г. ВЦИК и СНК издадут Декрет «Положение о государственном подоходно-поимущественном налоге», в котором в п. 958 предусматривается «перечисление в 1922–1923 гг. бюджетном году поступлений промышленного налога на усиление местных средств» [21]. В последующие годы перечень доходов волостных бюджетов будет продолжать пополняться, однако так и не сможет сравниться с расходной частью.

Вместе с тем причины финансовой несамостоятельности и перманентного дефицита волостных бюджетов кроются не только в экономической и административно-управленческой сфере. Необходимо иметь в виду особенные положения волости как хозяйственной единицы. Являясь формой крестьянского самоуправления, она подвергалась весьма специфическому административному и политическому воздействию со стороны советского государства. В литературе небезосновательно отмечается, что «проблема исторических судеб российского крестьянства является одной из ключевых для понимания особенностей отечественной истории» [5. С. 3].

С начала периода НЭПа государство реализовывало последовательную политику социалистического преобразования российской деревни, заключавшуюся в ликвидации мелких индивидуальных хозяйств и организации крупных коллективных форм. В отношении крестьянства широко использовались орудия социалистического гнета, такие, например, как активно осуществляющееся «социалистическое перевоспитание», проявляющееся в многочисленных видах административного принуждения и применении различных форм прямого насилия, включая изъятие необходимого для жизни продовольствия. Исследование политики советского государства в этот период позволяет сформулировать тезис о том, что она, по существу, носила антикрестьянский характер. Эта точка зрения находит поддержку в большинстве историко-правовых исследованиях 1990-х и последующих годов [4].

Земельное общество 1920-х гг. представляло собой традиционное российское сельское общество – крестьянскую общину, из ведения которой были исключены и переданы сельскому совету функции местного управления и налогового обложения. Вопросы же землепользования, составлявшие основу сельской жизни, оставались в ее ведении. Община как самоуправляющееся соседское объединение крестьян всегда служила организацией их самозащиты в отношении с государством.

Проводимая государством политика породила явление, именуемое в современных исследованиях «крестьянским сопротивлением» [5. С. 3]. К формам такого сопротивления относят массовые выступления, распространение листовок, выступления отдельных крестьян на сходах или каких-либо других собраниях с критикой советской политики и деятельности органов власти, игнорирование указаний и требований этих органов. Можно заметить, что перечисленные акты носят неагрессивный характер и представляют

собой, по существу, протест и самозащиту от насильственных действий власти. Особое место среди них, в контексте настоящего исследования, занимает игнорирование крестьянами решений и требований власти.

Следует отметить, что именно невыполнение решений центральных финансовых органов чаще всего выделяется в качестве одной из основных причин при обсуждении проблем формирования системы местных бюджетов. В Декрете ВЦИК от 23 июня 1924 г., в частности, констатировались такие факты, как общее неблагополучие в сфере налаживания бюджетов, запоздывание и «прямое игнорирование местами требуемых действий» [15].

Сопоставление динамики объема волостных бюджетов и ключевых этапов изменения государственной политики в отношении крестьянства позволяет установить определенное соответствие. Так, в начале НЭПа крестьянство демонстрировало недоверие к государственной политике. Это объяснялось продрозверсткой, окончившейся в 1921 г. и последовавшим за ней голодом 1921–1922 г. Инициатива формирования самостоятельных волостных финансов в этот период потерпела неудачу. Несмотря на то, что Декрет ВЦИК и СНК от 10 декабря 1921 г. «О местных бюджетах» предусматривал формирование волостных финансов, реально они так и не были учреждены вплоть до следующего этапа.

В середине 1920-х гг. происходит либерализация государственной политики в отношении крестьянства. 4 ноября 1926 г. утверждается новая Инструкция о выборах городских и сельских советов и о созыве съездов советов, восстанавливающая в избирательных правах крестьян, лишенных их ранее [22]. Распространяется аренда земли, расширяется применение наемного труда. В сфере местного управления увеличивается объем прав волисполкомов (райисполкомов), в том числе в финансовой сфере. Были приняты решения о передаче в волостной бюджет части сельхозналога, о разрешении учреждать некоторые независимые налоги (но не с населения), о передаче волостям предприятий и имущества (мельниц, кузниц и т.п.).

Динамика волостных бюджетов коррелирует с этими процессами. В 1925–1926 гг., в то время как все остальные бюджеты снижают свой удельный вес в общем объеме местных финансов, волостные, напротив, увеличивают его. В общем выражении по РСФСР с 1923 по 1926 г. их доходная часть возросла в пять раз: с 58 371 до 261 369 тыс. руб. [23. С. 223]. Объем бюджетов по Сибири за аналогичный период увеличился в 3 раза [24. С. 16]. Несмотря на сохраняющуюся дефицитность, в этот период уже можно говорить о формировании реальных волостных бюджетов. Таким образом, смягчение государственной политики в отношении крестьянства, благоприятным образом сказывается на состоянии волостных финансов.

С июня 1927 г., в качестве ответа на угрозу контрреволюции, начинает реализовываться программа «укрепления обороны». Примечательно, что её практическое осуществление начинается именно с деревни. 6 июля 1927 г. «всем Полномочным представителям и начальникам губотделов ОГПУ» было

разослано циркулярное письмо, утвержденное Г.Г. Ягодой и сообщавшее о задаче «оперативного воздействия на деревенскую контрреволюцию», поскольку «в ряде районов Союза мы имеем в деревне некоторые элементы, на которые зарубежная контрреволюция сможет опереться в момент внешних осложнений» [4. С. 25]. С этого момента начинают осуществляться массовые репрессии в отношении крестьянства. В Сибири Краевой суд, краевой прокурор и крайисполком издают совместный циркуляр от 21 декабря 1927 г. «Об усилении репрессий против кулацкой части деревни, в котором требуют от окружных судов «заканчивать эти дела в кратчайший срок, обеспечивая по ним жесткость репрессий» [25].

Особое значение имела поездка в Сибирь И.В. Сталина (18 января – 4 февраля 1928 г.), которая должна была послужить образцом правильного и успешного руководства. Основные документы, относящиеся к этой поездке, впервые они были опубликованы на страницах «Известий ЦК КПСС» в 1991 г. Их главный лейтмотив: «...страшно запоздали с заготовками... можно наверстать потерянное при зверском нажиме и умении руководить». Именно здесь были введены в действие применительно к хлебозаготовкам статьи Уголовного кодекса в качестве юридического обоснования широкого использования репрессий: ст. 107 против частных скупщиков-хлебников и держателей хлебных запасов – в основном крестьян; ст. 105 против «пособников спекуляции из низового аппарата» и ст 60 против недоимщиков при взимании налогов и других платежей. Исследователи архивных материалов этого периода отмечают, что «пожалуй, именно Сибирь явилась местом рождения 107-й, а затем и других статей УК как юридического основания для репрессий при проведении хлебозаготовок» [4. С. 36].

С 1928 г., таким образом, начинает реализовываться программа принципиально нового отношения к крестьянству, основанного на широком применении массовых репрессий и жестоком подавлении всех проявлений крестьянского сопротивления. Волостные бюджеты в рассматриваемый период составляются и исполняются со значительным дефицитом. В большинстве губерний волостные сметы существовали исключительно номинально, не образуя самостоятельный уровень бюджетной системы. Завершение НЭПа и последующее выстраивание иной модели соподчиненности центральных и местных органов, основанное на принципе централизации, повлекло пересмотр финансового и налогового законодательства в начале 1930-х гг. Новый курс на концентрацию денежных ресурсов и перераспределение их в первую очередь на нужды ускоренной индустриализации и

военного перевооружения исключали возможность существования автономных местных бюджетов. Волостные финансы так и не стали основой экономики в Сибирской деревне.

Таким образом, можно отметить, что поэтапное и планомерное развитие нормативно-правовой базы РСФСР, регулирующей местные бюджеты, не привело к формированию самостоятельных волостных бюджетов. Как уже отмечалось выше, в качестве причины этого можно рассматривать действие комплекса факторов. К их числу следует отнести общую неблагоприятность экономической ситуации в стране в рассматриваемый период, организационные просчеты законодателя, порождающие несбалансированность самих волостных бюджетов с точки зрения соотношения их расходной и доходной части, а также особый характер взаимоотношений государства с крестьянством, который порождал такой феномен, как крестьянское сопротивление. Подвергаясь различным социальным репрессиям, лишениям и изъятиям произведенных продуктов, крестьяне, разумеется, остро-негативным образом воспринимали все инициативы, исходящие от государства. Низкий уровень лояльности по отношению к власти рождал значительные трудности в проведении любых реформ и преобразований. Исключением не стало и учреждение местных бюджетов. Крестьяне игнорировали решения и предписания центральных финансовых органов, препятствуя практической реализации курса на создание волостных финансов. Это утверждение подтверждается установленной зависимостью эффективности организации реальных бюджетов в волостях от изменения характера государственной политики в отношении крестьянства в отдельные периоды НЭПа.

Особое влияние эти процессы имели именно в Сибири. Регион всегда имел развитую финансово-хозяйственную базу, и большое количество внутренних ресурсов, в том числе сельскохозяйственных. Уже в первый бюджетный период 1920–1921 гг. Сибирь путем продрозверстки дала государству, по приблизительному подсчету, хлеба и прочих продуктов на общую сумму 62,325 тыс. черв. р., значительная доля которых пошла на удовлетворение потребностей европейской части РСФСР [26. С. 430]. Вплоть до конца 1920-х гг. сельское население Сибири оказывало значительное влияние на реализацию государственной политики по формированию всей системы местных бюджетов. Представляется, что законодатель просто недооценил роль крестьянской общины в социально-экономических процессах советской деревни, что привело к общей неудаче в установлении волостных бюджетов в Сибири и в РСФСР в целом.

ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный закон «О развитии сельского хозяйства» от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ // Российская газета. 2007. № 2.
2. Шипулин А. Государственная поддержка для фермерских хозяйств должна стать более доступной // Общественная палата РФ. 2019. 20 февраля. URL: <https://www.oprf.ru/press/news/2019/newsitem/48357> (дата обращения: 25.12.2019).
3. Анфимов А.М. О методике учета крестьянских выступлений и количестве участников в них // Социально-экономическое развитие России : сб. ст. М., 1986.
4. Данилов В., Маннинг Р., Виола Л. Трагедия советской деревни. Коллективизация и раскулачивание 1927–1939. Документы и материалы : в 5 т. М., 1999. Т. 1.

5. Ильиных В.А. Налогово-податное обложение сибирской деревни. Конец 1920-х – начало 1950-х гг. Новосибирск, 2004. 165 с.
6. Яшук Т.Ф. Система местных бюджетов РСФСР в период НЭПа // Финансы и кредит. 2007. № 5 (245). С. 67–73.
7. Декрет СНК от 22 августа 1921 г. «О местных денежных средствах» // Собрание узаконений РСФСР. 1921. № 62. Ст. 446.
8. Декрет ВЦИК от 10 октября 1921 г. «О мерах по упорядочению финансового хозяйства» // Собрание узаконений РСФСР. 1921. № 69. Ст. 550.
9. Декрет ВЦИК и СНК от 10 декабря 1921 «О местных денежных средствах» // Собрание узаконений РСФСР. 1921. № 80. Ст. 693.
10. Декрет ВЦИК и СНК от 10 декабря 1921 г. «О местных бюджетах» // Собрание узаконений РСФСР. 1921. № 80. Ст. 69.
11. Государственный архив Новосибирской области (ГАО). Ф. Р-1052. Оп. I. Д. 254. Л. 81.
12. Отчет Иркутского губернского исполнительного комитета с 1 января по 1 июля 1921 г. Иркутск, 1921. 347 с.
13. Краткий отчет Енисейского губернского исполнительного комитета 5-му Енисейскому губернскому Съезду Советов за 1923 год. Красноярск, 1923. 38 с.
14. Постановление ЦИК СССР от 12 ноября 1923 г. «Временное Положение о местных финансах» // Собрание узаконений РСФСР. 1923. № 111–112. Ст. 1045.
15. Декрет ВЦИК РСФСР от 23 июня 1924 г. «Об организации местных волостных бюджетов» // Собрание узаконений РСФСР. 1924. № 57. Ст. 575.
16. Постановление ВЦИК от 16 октября 1924 г. «О волостном бюджете» // Собрание узаконений РСФСР. 1924. № 87. Ст. 878.
17. Постановление XI Съезда Советов РСФСР «О мероприятиях по общегосударственному и местному бюджетам» // Съезды Советов РСФСР в постановлениях и резолюциях. М., 1939. 540 с.
18. ГАО. Ф. Р-1052. Оп. I. Д. 793. Л. 26.
19. Волостной бюджет и волостное хозяйство (по материалам обследования НК РК РСФСР). М., 1925. 136 с.
20. Отчет Омского губернского исполнительного комитета Пятому Губернскому Съезду Советов. Омск, 1923. 183 с.
21. Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 16 ноября 1922 «Положение о государственном подоходно-поимущественном налоге» // Собрание узаконений РСФСР. 1922. № 76. Ст. 940.
22. Декрет ВЦИК РСФСР от 4 ноября 1926 г. «Об утверждении Инструкции о выборах городских и сельских советов и о созыве съездов советов» // Собрание узаконений РСФСР. 1926. № 75. Ст. 577.
23. Энциклопедия местного управления и хозяйства. М., 1927. 1568 стб.
24. Отчет по 2-му краевому съезду // Жизнь Сибири. 1925. № 12. С. 16–21.
25. Циркуляр Сибирского краевого суда, краевого прокурора и Сибдммотдела «Об усилении репрессий против кулацкой части деревни» от 21 декабря 1927 г. № 23-7-22 // ГАО. Ф. Р-20. Оп. 2. Д. 128. Л. 16.
26. Сибирская Советская Энциклопедия: в 4 т. Т. 1. Новосибирск, 1929. 988 стб.

Статья представлена научной редакцией «История» 11 января 2020 г.

Peasant Resistance as a Reason for the Inefficiency of the State Policy on the Formation of Volost Budgets of Siberia during the NEP

Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta – Tomsk State University Journal, 2021, 465, 80–86.

DOI: 10.17223/15617793/465/11

Igor B. Danilov, Siberian Institute of Management, Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Novosibirsk, Russian Federation). E-mail: 0615222@mail.ru

Keywords: local budget; local finance; rural municipality budget; NEP; peasant resistance; Siberia.

In the presented historical and legal research, the author analyzes the legislation establishing the legal basis for organizing the volost budgets of Siberia during the NEP period, as well as law enforcement materials in this area. The main problem of the study is the lack in science of a unified approach to determining the causes of the permanent deficit of local budgets during the NEP, as well as the failures of the state policy to establish independent budgets at the volost level. The aim of the work is to identify and comprehensively analyze the political and legal processes in the Siberian village, which have a decisive influence on the formation of volost budgets in Siberia during the NEP. The geography of the study is due to the peculiarity of Siberia as a region of the RSFSR, associated with a large area, the development of a financial and economic base, a significant share of agriculture in the structure of the economy, a high degree of centralization of power and, at the same time, inertia of local administrative structures. The study is based on theoretical material, which is works by T.F. Yashchuk, V.A. Ilinykh, V. Danilov, R. Manning, L. Viola, and other researchers of the Soviet period, as well as archival materials presented in the respective funds of the State Archive of Novosibirsk Oblast. The methodological basis of the study was dialectical and historical and legal methods. In particular, the use of the dialectical method contributed to the study of the terms “local budget” and “peasant resistance” in terms of their content. The use of the historical and legal method helped substantiate the role and significance of peasant resistance in the process of forming volost budgets. As a result of the study, the author formulates the conclusion that the lack of positive results in organizing the volost finances of Siberia is associated not so much with economic reasons or incorrect legislative decisions, but with the reaction of the peasantry to the state transformation policy of the Soviet village. Peasant resistance, manifested, in particular, in ignoring the instructions of the central financial authorities, had a decisive effect on law enforcement in establishing a system of local finance at the volost level. The process of organizing large collective forms of farming in the village, accompanied by repression and coercion, entailed active opposition to the state policy by the peasantry, which made it impossible to form a system of volost budgets. It seems that this conclusion can be extrapolated to the entire territory of the RSFSR, since a similar situation developed in almost all regions of the country with developed agriculture throughout the entire period of the NEP.

REFERENCES

1. *Rossiyskaya gazeta*. (2007) Federal'nyy zakon “O razviti sel'skogo khozyaystva” ot 29 dekabrya 2006 g. № 264-FZ [Federal Law “On the Development of Agriculture” of December 29, 2006, No. 264-FZ]. 2.
2. Shipulin, A. (2019) *Gosudarstvennaya podderzhka dlya fermerskikh khozyaystv dolzhna stat' bolee dostupnoy* [State support for farms should become more accessible]. [Online] Available from: <https://www.oprf.ru/press/news/2019/newsitem/48357> (Accessed: 25.12.2019).
3. Anfimov, A.M. (1986) O metodike ucheta krest'yanskikh vystupleniy i kolichestve uchastnikov v nikh [On the method of accounting for peasant actions and the number of participants in them]. In: *Sotsial'no-ekonomicheskoe razvitiye Rossii* [Socio-economic development of Russia]. Moscow: [s.n.].

4. Danilov, V., Manning, R. & Viola, L. (1999) *Tragediya sovetskoy derevni. Kollektivizatsiya i raskulachivanie 1927–1939. Dokumenty i materialy: v 5 t.* [The tragedy of the Soviet village. Collectivization and dispossession 1927–1939. Documents and materials: in 5 volumes]. Vol. 1. Moscow: ROSSPEN.
5. Il'inykh, V.A. (2004) *Nalogovo-podatnoe oblozhenie sibirskoy derevni. Konets 1920-kh – nachalo 1950-kh gg.* [Taxation of a Siberian village. Late 1920s – early 1950s]. Novosibirsk: GUP RPO SO RAKhN.
6. Yashchuk, T.F. (2007) Sistema mestnykh byudzhetrov RSFSR v period NEPa [The system of local budgets of the RSFSR during the NEP period]. *Finansy i kredit – Finance and Credit.* 5 (245). pp. 67–73.
7. RSFSR. (1921) Dekret SNK ot 22 avgusta 1921 g. “O mestnykh denezhnykh sredstvakh” [Decree of the Council of People's Commissars of August 22, 1921: On local funds]. *Sobranie zakonov RSFSR.* 62. Art. 446.
8. RSFSR. (1921) Dekret VTsIK ot 10 oktyabrya 1921 g. “O merakh po uporyadocheniyu finansovogo khozyaystva” [Decree of the Central Executive Committee of October 10, 1921: On measures to streamline the financial economy]. *Sobranie zakonov RSFSR.* 69. Art. 550.
9. RSFSR. (1921) Dekret VTsIK i SNK ot 10 dekabrya 1921 “O mestnykh denezhnykh sredstvakh” [Decree of the Central Executive Committee and the Council of People's Commissars of December 10, 1921: On local funds]. *Sobranie zakonov RSFSR.* 80. Art. 693.
10. RSFSR. (1921) Dekret VTsIK i SNK ot 10 dekabrya 1921 g. “O mestnykh byudzhetakh” [Decree of the Central Executive Committee and the Council of People's Commissars of December 10, 1921: On local budgets]. *Sobranie zakonov RSFSR.* 80. Art. 69.
11. State Archive of Novosibirsk Oblast (GANO). Fund R-1052. List I. File 254. Page 81.
12. Irkutsk Provincial Executive Committee. (1921) *Otchet Irkutskogo gubernskogo ispolnitel'nogo komiteta s 1 yanvarya po 1 iyulya 1921 g.* [Report of the Irkutsk Provincial Executive Committee from January 1 to July 1, 1921]. Irkutsk: [s.n.].
13. Yenisei Provincial Executive Committee. (1923) *Kratkiy otchet Eniseyskogo gubernskogo ispolnitel'nogo komiteta 5-mu Eniseyskomu gubernskomu S"ezdu Sovetov za 1923 god* [Brief Report of the Yenisei Provincial Executive Committee to the 5th Yenisei Provincial Congress of Soviets for 1923]. Krasnoyarsk: [s.n.].
14. RSFSR. (1923) Postanovlenie TsIK SSSR ot 12 noyabrya 1923 g. “Vremennoe Polozhenie o mestnykh finansakh” [Decree of the Central Executive Committee of the USSR of November 12, 1923: Temporary Regulations on local finance]. *Sobranie zakonov RSFSR.* 111–112. Art. 1045.
15. RSFSR. (1924) Dekret VTsIK RSFSR ot 23 iyunya 1924 g. “Ob organizatsii mestnykh volostnykh byudzhetrov” [Decree of the All-Russian Central Executive Committee of the RSFSR of June 23, 1924: On the formation of local volost budgets]. *Sobranie zakonov RSFSR.* 57. Art. 575.
16. RSFSR. (1924) Postanovlenie VTsIK ot 16 oktyabrya 1924 g. “O volostnom byudzhete” [Resolution of the All-Russian Central Executive Committee of October 16, 1924: On the volost budget]. *Sobranie zakonov RSFSR.* 87. Art. 878.
17. RSFSR. (1939) Postanovlenie XI S"ezda Sovetov RSFSR “O meropriyatiyakh po obshchegosudarstvennomu i mestnomu byudzhetu” [Resolution of the XI Congress of Soviets of the RSFSR “On measures for the national and local budgets”]. In: *S"ezdy Sovetov RSFSR v postanovleniyakh i rezolyutsiyakh* [Congresses of the Soviets of the RSFSR in rulings and resolutions]. Moscow: [s.n.].
18. State Archive of Novosibirsk Oblast (GANO). Fund R-1052. List I. File 793. Page 26.
19. RSFSR. (1925) *Volostnoy byudzhety i volostnoe khozyaystvo (po materialam obsledovaniya NK RKI RSFSR)* [Volost budget and volost economy (based on survey materials of the People's Commissariat of the Workers' and Peasants' Inspection of the RSFSR)]. Moscow: [s.n.].
20. Omsk Provincial Executive Committee. (1923) *Otchet Omskogo gubernskogo ispolnitel'nogo komiteta Pyatomu Gubernskomu S"ezdu Sovetov* [Report of the Omsk Provincial Executive Committee to the Fifth Provincial Congress of Soviets]. Omsk: [s.n.].
21. RSFSR. (1922) Dekret VTsIK, SNK RSFSR ot 16 noyabrya 1922 “Polozhenie o gosudarstvennom podokhodno-pomushchestvennom naloge” [Decree of the RSFSR Central Executive Committee and the Council of People's Commissars of November 16, 1922: Regulations on the state income tax]. *Sobranie zakonov RSFSR.* 76. Art. 940.
22. RSFSR. (1926) Dekret VTsIK RSFSR ot 4 noyabrya 1926 g. “Ob utverzhdenii Instruktsii o vyborakh gorodskikh i sel'skikh sovetov i o sozryve s"ezdov sovetov” [Decree of the RSFSR All-Russian Central Executive Committee of November 4, 1926: On the approval of the Instruction on the election of city and village soviets and on the convocation of congresses of soviets]. *Sobranie zakonov RSFSR.* 75. Art. 577.
23. GIZ. (1927) *Entsiklopediya mestnogo upravleniya i khozyaystva* [Encyclopedia of local government and economy]. Moscow: GIZ.
24. *Zhizn' Sibiri.* (1925) Otchet po 2-mu kraevomu s"ezdu [Report on the 2nd regional congress]. 12. pp. 16–21.
25. State Archive of Novosibirsk Oblast (GANO). Fund R-20. List 2. File 128. Page 16. *Tsirkulyar Sibirskogo kraevogo suda, kraevogo prokurora i Sibadmotdela “Ob usilenii repressiy protiv kulatskoy chasti derevni” ot 21 dekabrya 1927 g. № 23-7-22* [Circular of the Siberian regional court, regional prosecutor and Siberian Administration Department: On strengthening repressions against the kulak part of the village. December 21, 1927, No. 23-7-22].
26. Azadovskiy, M.K. et al. (eds) *Sibirskaya Sovetskaya Entsiklopediya: v 4 t.* [Siberian Soviet Encyclopedia: in 4 volumes]. Vol. 1. Novosibirsk: Sib. kn. izd-vo.

Received: 11 January 2020