

ФИНАНСОВЫЕ ОРГАНЫ НА ДАЛЬНЕМ ВОСТОКЕ РОССИИ В 1920—1922 гг.

Александр Леонидович АНИСИМОВ, кандидат исторических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин, Хабаровский военный институт Федеральной пограничной службы РФ

Людмила Витальевна ПОТОЦКАЯ, старший преподаватель кафедры специальных экономических дисциплин, Новосибирская государственная академия водного транспорта (Хабаровский филиал)

История финансовых органов Дальнего Востока в период существования Дальневосточной республики (1920—1922 гг.) еще не стала предметом тщательного исследования отечественных историков. О системе финансовых органов, их деятельности в указанный период лишь мимоходом упоминается в общих работах по истории гражданской войны на Дальнем Востоке и истории ДВР (см., например: 4; 5). Данная статья является одной из первых попыток восполнить существующий пробел в изучении этой важной проблемы.

25 января 1920 г. состоялся I съезд Советов освобожденной части Забайкалья, который принял решение восстановить советскую власть во всех районах области, занятых партизанами. Во второй половине марта в Верхнеудинске возникло земское правительство, которое возглавляли большевики, а 6 апреля там прошел съезд трудящихся Забайкалья, упразднивший земскую власть и учредивший коалиционное Временное правительство.

В Москве, опасаясь столкновения с интервентами на Дальнем Востоке в случае восстановления там советской власти, приняли решение создать «буферное», буржуазно-демократическое по форме государство — Дальневосточную республику. Выполняя директивы ЦК РКП(б), Дальневосточный областной партийный комитет предложил правительству Приморской земской управы распространить свою власть на весь Дальний Восток: Приморскую область, полосу отчуждения КВЖД, Сахалин, Камчатку и Амурскую область. 31 марта 1920 г. правительство земской управы объявило себя правительством Дальнего Востока (5, 120).

6 апреля 1920 г. на съезде трудящихся Прибайкалья в Верхнеудинске было провозглашено образование Дальневосточной республики. 14 мая ДВР была признана Советским правительством, но первоначально ее власть не распространялась на всю территорию Дальнего Востока, в частности на Приморье, где были сильны позиции интервентов и автономистов.

Во Владивостоке накануне образования ДВР, 4 апреля 1920 г., японцы сместили правительство земской управы. Антияпонские политические организации 5 апреля образовали областной революционный штаб под председательством И.Г. Кушнарева, основной задачей которого было свержение оккупационного режима и восстановление законной власти в Приморье. Ревштабом был создан финансово-хозяйственный отдел, который возглавил В.М. Элеш.

11 апреля японцы, не найдя поддержки ни со стороны западных держав, ни во Владивостоке, вынуждены были пойти на соглашение с Ревштабом о возвращении режима правительства земской управы, и в этот

же день оно возобновило свою работу. 29 мая 1920 г. декретом Временного правительства была проведена реорганизация существовавшей структуры исполнительной власти. Вместо бюро финансово-экономического совета был образован совет управляющих ведомствами (с функциями Совета министров). Первый коалиционный совет управляющих ведомствами из социалистических партий возглавил П.М. Никифоров. Управляющим ведомством финансов стал С.А. Андреев (меньшевик-интернационалист), ведомства государственного контроля — В.Е. Яковенко-Ходкевич (коммунист).

В Приморской области в то время имели хождение различные заменители платежных средств: всевозможные бумажные деньги, казначейские знаки и обязательства, выигрышные билеты и их купоны, которые обесценились, а после событий 4—5 апреля их курс продолжал стремительно падать. В Японии был принят закон о выпуске бумажной йены для русского и корейского населения Приморья. Это была попытка нанести удар по экономике Дальнего Востока и установить контроль над рынками Приморской, Сахалинской и Камчатской областей. Государственный банк Владивостока сделал попытку оказать сопротивление йене: были выпущены чеки, обеспеченные «всеми достоинствами государства». В ответ на это японцы ввели в оборот большое количество поддельных чеков и тем самым обесценили их. Тогда Временное правительство решило провести денежную реформу.

По предложению совета управляющих ведомствами Временное правительство земской управы 5 июня издало закон о выпуске новых кредитных билетов (изготовленных в США еще по заказу правительства Керенского) под обеспечение золотого запаса и обмене на них имевшихся в обращении платежных знаков. Но новый рубль поддерживался слабой экономикой и вынужден был конкурировать с сильной японской йеной Чосен-банка. К тому же иностранный дипломатический корпус враждебно отнесся к денежной реформе. Иностранные резиденты создали комитет борьбы против денежной реформы, закрыли свои магазины и обратились к русскому населению с призывом бойкотировать новые деньги. Была организована забастовка иностранных купцов. Все это привело к тому, что курс нового рубля не смог долго продержаться (6, 103, 106; 3, 137—138).

21 июня 1920 г. состоялось открытие Народного собрания Дальнего Востока. Делегатов на него прислали из южной части Приморья, Сахалина, Камчатки, полосы отчуждения КВЖД. 28 июня Народное собрание утвердило совет управляющих ведомствами под председательством П.М. Никифорова. Министром финансов стал И.И. Циммерман (промышленник). На первом же заседании совета перед министром финансов был поставлен вопрос о субсидировании военных и транспортных нужд (а транспорт наполовину находился в руках японцев). В течение месяца министерство финансов билось над решением финансовой проблемы: устраивались совещания с банкирами, с торгово-промышленными кругами, но положение становилось все хуже, курс нового рубля снижался. Это наносило удар по жизненному уровню населения. Центральное бюро профсоюзов потребовало от правительства увеличить заработную плату, пригрозив забастовкой. Но министр финансов Циммерман категорически отказался сделать это. Только через несколько дней, после бурных обсуждений на совете управляющих, было принято решение удовлетворить требование профсоюзов (3, 146—147), чтобы избежать конфронтации с ними, а также социального взрыва.

28 октября в Чите открылась конференция правительств областей Дальнего Востока — Приморской, Амурской, Сахалинской, Восточного

Забайкалья и Камчатки, — которая оформила объединение всех областей Дальнего Востока и создала центральное правительство ДВР. 10 ноября конференция закончила свою работу. Совет управляющих ведомствами во Владивостоке не признал ее решения об образовании центрального правительства Дальнего Востока и роспуске областных временных правительств. 1 ноября правительство ДВР объявило, что «временный деловой президиум правительства принимает на себя всю полноту общегосударственной власти, а потому существующие на территории Дальневосточной республики правительства теряют свои общегосударственные функции и превращаются в органы общественного самоуправления» (цит. по: 6, 124).

Во главе с коммунистом В.Г. Антоновым было образовано новое областное правительство. 14 ноября оно приняло декларацию о признании центрального правительства ДВР в Чите и о превращении Приморского правительства земской управы в областное управление. 5 декабря Народное собрание Приморской области поддержало решение конференции областных правительств об объединении и создании центрального правительства. Приморская земская управа сложила с себя свои полномочия и стала органом местного самоуправления. Приморская область официально вошла в состав ДВР. 9—11 января 1921 г. состоялись выборы в Учредительное собрание ДВР. Учредительное (позже объявившее себя народным) собрание I созыва работало с 12 февраля по 27 апреля 1921 г. Оно приняло декларацию, определявшую основы политики республики, Основной закон, избрало правительство. В совете министров посты министра финансов, председателя правления Дальбанка и заместителя министра финансов получили меньшевики (4, 71; 3, 160).

Экономическое положение ДВР было крайне тяжелым. Только помощь советской России, в том числе и золотой валютой, давала возможность выходить из сложных ситуаций. Бумажная валюта на Дальнем Востоке совершенно обесценилась. Внутренний рынок оказался парализованным. В ДВР начал господствовать натуральный обмен. В этих условиях, учитывая опыт Приморской области, совет министров ДВР решил провести денежную реформу. Министру финансов В.А. Косминскому было предложено подготовить доклад о состоянии финансов ДВР. Основываясь на нем, совет министров постановил, что единственным выходом из тяжелого положения является переход на золотое обращение. Была образована государственная комиссия по проведению денежной реформы и составлению государственного бюджета под руководством председателя совета министров А.М. Красношекова.

16 мая 1921 г. был принят закон о финансовой реформе. Согласно этому закону в ДВР денежной единицей становился российский золотой рубль. Бумажные денежные знаки, разменная звонкая монета сохранялись и оценивались по курсу, устанавливавшемуся для всей территории республики и объявлявшемуся периодически министром финансов. Поступление золота в государственную кассу составило во втором полугодии 1921 г. 2 млн. руб., а в 1922 г. — 15 056 тыс. руб. Внутренний рынок ДВР также перешел на золотой расчет.

Денежная реформа активизировала товарооборот внутренних рынков. Крестьяне повезли в город свою продукцию. Оживились заготовительные операции. В августе 1921 г. министр финансов предложил установить среднюю ставку заработной платы для рабочих и служащих в размере 5 руб. в месяц. Совет министров принял решение в первый месяц не устанавливать градации и выплатить всем, включая и министров, по 5 руб. в месяц. Для выдачи зарплаты министр финансов располагал

фондом, образовавшимся в результате действия денежной реформы в течение двух месяцев. Осенью 1921 г. правительство ДВР, исходя из среднемесячной ставки зарплаты в 8 золотых рублей, приступило к дифференцированию ставок по категориям труда.

Финансовые ресурсы республики увеличились, но оборачиваемость их была чрезвычайно медленной, так как министерство финансов не располагало аппаратом, который мог бы заниматься кредитными операциями во всех областях промышленности и торговли. В связи с этим было принято решение создать промышленно-торговый Дальбанк, операции которого ускорили оборот денежных средств и значительно оживили рыночную торговлю на местах.

Золотое денежное обращение в ДВР вызвало большой интерес в советской России. Из РСФСР на Дальний Восток народным комиссаром финансов и комиссаром торговли была направлена специальная комиссия, которая в течение двух месяцев изучала финансовую систему ДВР, ее товарооборот, систему пошлин и налоговую политику, представленную прогрессивно-подоходной системой обложения.

В ДВР была создана правительственная комиссия во главе с П.М. Никифоровым, которая должна была ознакомиться с положением на местах. В ее состав вошли заместители министров всех министерств. Почти везде, где побывала комиссия, были обнаружены нарушения в ведении финансово-хозяйственных дел. Так, в Благовещенске при проверке обнаружилось, что 72 млн. золотых рублей, пересланных туда в 1920 г. из Владивостока, расходовались без какой-либо системы и бесконтрольно. Вместо отчетов в сейфах оказались клочки карандашных расписок. Комиссия выявила виновных в преступном использовании средств. Уполномоченный областного правительства, секретарь Амурского обкома РКП(б) М.И. Тайшин ничего не предпринял для упорядочения финансового положения в области, за что был снят с поста секретаря областного комитета партии и лишен должностных полномочий. В Хабаровске дела обстояли еще хуже, чем в Благовещенске. Затем комиссия посетила все узловые станции и мастерские Амурской железной дороги (3, 175—178).

21 июня 1922 г. в ДВР был принят «Закон об установлении Положения о доходах и расходах местных управлений и о порядке составления и утверждения смет и отчетов этих управлений». В главе VI закона определялись полномочия административных управлений по делам местного хозяйства. К ним относились дела о натуральных и денежных повинностях местного характера, рассмотрение смет местных управлений в случае наличия жалоб или протестов против них, составление заключений по ходатайству местной власти о выдаче ссуд и о займах (1, 26—27).

В июле 1922 г. МВД ДВР выпустило циркуляр «Примерная программа месячных отчетов о деятельности областных управлений и подведомственных им учреждений и о состоянии областей». В разделе XII («Податное дело») описывалась компетенция областных финансовых отделов и комиссий по сбору налогов. Их деятельность заключалась в «...введении и взыскании денежно-натурального сбора, сколько положено было собрать, сколько собрано к началу отчетного месяца, сколько оставалось в недоимке, сколько взыскано к началу отчетного месяца. Какие принимаются меры к взысканию налога, насколько они успешны, а если безуспешны, то по каким причинам» (2, 69).

В конце марта 1921 г. во Владивостоке состоялся съезд несоциалистических организаций Дальнего Востока. В ходе его работы были организованы различные комиссии, включая финансово-экономическую, которые готовили свои постановления по обсуждавшимся вопросам.

26 мая 1921 г. каппелевцы и семеновцы при поддержке японских войск совершили переворот в Приморской области, свергли областное управление ДВР во главе с Антоновым. Переворот был организован советом съезда несоциалистических организаций во главе с С.Д. Меркуловым и командованием каппелевцев. Его подготовил национально-революционный комитет во главе с генералом Лебедевым, который передал всю полноту власти совету съезда несоциалистического населения Дальнего Востока. В своем заявлении совет провозгласил себя Временным Приамурским правительством. Его председателем стал С.Д. Меркулов.

Новое правительство приступило к созданию своего аппарата исполнительной власти, включая управление финансово-экономической частью. 16 июня был образован главный исполнительно-распорядительный орган правительства — совет управляющих ведомствами (СУВ), который иногда называли советом министров (5, 226; 4, 73—75).

Экономика области находилась в бедственном положении. За два месяца пребывания у власти меркуловского правительства в казне образовался дефицит более чем 260 тыс. руб. золотом. Неотложные платежи и кредиты на развитие производства составили 2,5 млн. руб. На содержание госаппарата ушло более 1,6 млн. руб., на другие платежи — 350 тыс. руб. Ни средства, оставшиеся от антоновского правительства, ни поступления от налогов не могли покрыть дефицит бюджета. Для получения налогов СУВ планировал заключить с иностранными державами договоры о займах, ходатайствовать о размораживании колчаковских счетов в токийских и гонконгских банках, получить доходы от сдачи в аренду и концессии природных богатств, сократить штаты, совершенствовать сбор налогов. Претензии только к американскому и чехословацкому командованию оценивались в 48 млн. руб. золотом.

Разморозить колчаковские счета за границей на сумму 67 млн. руб. золотом не удалось. Основными источниками доходов для меркуловского режима стали распродажа грузов, скопившихся во Владивостокском порту с 1914 по 1921 г., тарифы на перевозку грузов и погрузочно-разгрузочные работы на Уссурийской железной дороге, во Владивостокском и Посыетском торговых портах, пошлины от экспорта. Для распродажи казенных грузов была создана специальная комиссия.

Приамурское правительство пошло на снижение экспортных пошлин, промысловых налогов, тарифов на перевозки и погрузочно-разгрузочные работы, предоставило гарантии против конфискации грузов. Был восстановлен льготный железнодорожный тариф 1906 г. В сентябре 1921 г. по заявлению владивостокской торгово-промышленной палаты финансовое ведомство снизило экспортные пошлины вдвое (кроме пошлин на пушнину, женьшень, панты и свинцово-серебряные руды), уменьшило до 2,5% от стоимости ставки на вывозимый мед, сыры, лососевую икру и масло, ликвидировало пошлины на уголь, пеньку, транзитные грузы, в том числе и на зерновые из Маньчжурии. Сделав уступки иностранным экспортерам и отменив пошлины на маньчжурские грузы, меркуловское правительство недополучило почти 1,6 млн. руб. золотом (4, 93—97; 5, 234—237).

Многие контракты реализовывались тайно, продажа грузов часто осуществлялась бесконтрольно, имели место хищения и коррупция. В начале 1922 г. чрезвычайный ревизор Л.К. Медведев провел проверку восьми комитетов, комиссий и управлений правительства и везде обнаружил злоупотребления, хищения, превышение власти или бездействие чиновников, но власть никаких мер против коррупционеров не предприняла. Сами братья Меркуловы брали деньги без ведома и предупреждения управления финансовым ведомством. Одним из распространенных способов

хищений были ассигнования на «премиальные», в том числе родственникам членов правительства и СУВ, «командировочные» и т.д. (5, 235). Хроническим явлением стало уклонение граждан от уплаты налогов. Никто не заполнял декларации о доходах. Изъятие из обращения денежных знаков ДВР привело к нехватке денежной массы. Население переходило на натуральный обмен и японскую йену.

Поражение на фронте, тяжелое экономическое положение, огромный дефицит бюджета, нехватка денежных знаков и коррупция в тылу вызвали кризис меркуловского режима. В борьбе за власть победило Народное собрание. Каппелевское командование встало на сторону законодательной власти, выдвинув условие назначить главой новой исполнительной власти командующего вооруженными силами Приморья. Выбор на роль военного диктатора пал на бывшего начальника штаба колчаковской армии генерал-лейтенанта М.К. Дитерихса, который тогда находился в Харбине.

3 июня 1922 г. был сформирован новый состав Временного Приамурского правительства во главе с Дитерихсом (до его приезда временно обязанности председателя правительства исполнял генерал В.М. Молчанов). 8 июня Дитерихс, тесно связанный с японцами, прибыл во Владивосток. Высший военный совет Японии решил выделить для поддержки режима Дитерихса 5 тыс. йен из секретных фондов (5, 250). Народное собрание было распущено. Полномочия главы правительства перешли к С.Д. Меркулову, который объявил о передаче власти «Директории 4-х». Дитерихс оставил за собой пост командующего армией и флотом. 22 июня открылся Земский собор — законосовещательный орган. 8 августа он избрал Дитерихса «Верховным правителем Приморья» и «Воеводой Земской рати». Была создана новая структура исполнительной власти, в частности единое финансовое и торгово-промышленное ведомство во главе с управляющим Н.Д. Дмитриевым. Государственно-административной единицей стал церковный приход.

19 сентября был образован совет Приамурской земской думы, ставший высшим гражданским органом исполнительной власти. Он подчинялся лично Дитерихсу. Председателем совета думы стал генерал И.К. Артемьев, который временно руководил всеми ведомствами (кроме ведомства иностранных дел). Однако стабилизировать режим не удалось. Экономическая обстановка ухудшалась с каждым днем. Поступления от налогов сократились со 105 тыс. руб. в день до 15—20 тыс. руб. Дитерихс резко увеличил налоги для грузоотправителей. С конца августа началась массовая распродажа с таможни «ненужных грузов», включая и оружие. Дело было не только в необходимости пополнить бюджет, но и в стремлении обогатиться перед возможной эмиграцией (4, 163).

20 октября М.К. Дитерихс с валютными запасами выехал в Посыет, поближе к китайской границе. 24—25 октября «Совет уполномоченных автономной Сибири» во главе с А.В. Сазроновым создал последнее белое правительство, которое просуществовало менее двух дней. 25 октября части Народно-революционной армии ДВР вошли во Владивосток.

Положение Дальневосточной республики продолжало укрепляться. После победы под Волочаевкой расходы на военные нужды значительно сократились. Поступление налогов и других государственных доходов, достигшие в 1922 г. свыше 15 млн. руб. золотом, позволили сбалансировать государственный бюджет. Заработная плата была повышена в среднем до 12 руб. в месяц (3, 186).

14 ноября 1922 г. Народное собрание II созыва ДВР приняло постановление о ликвидации «буферной» республики. Дальний Восток воссо-

единился с советской Россией. 16 ноября ВЦИК постановил объявить ДВР составной частью РСФСР.

Таким образом, в 1920—1922 гг. на Дальнем Востоке существовали финансовые органы нескольких режимов: Дальневосточной республики, белых режимов Приморья и др. Гражданская война в регионе подходила к концу. Дальневосточная республика, опираясь на поддержку РСФСР, постепенно, но неумолимо распространяла свою власть на всю территорию Дальнего Востока. Белые режимы, не имея ни опоры в регионе, ни достаточной поддержки из-за рубежа, представляли собой недолговечные временные образования. Их руководители не могли этого не понимать. Финансовые органы, созданные белыми режимами, свою задачу видели в основном в сборе средств для финансирования борьбы с ДВР, партизанским движением, а также для обеспечения лидеров режимов средствами в период неизбежной эмиграции. Все это привело к тому, что стабилизировать финансовое положение, организовать четко работающую систему финансовых органов белые режимы не смогли из-за царившей в них коррупции.

Что касается финансовых органов ДВР, то они, несмотря на то, что одним из главных направлений их деятельности было изыскание средств для финансирования армии, ведущей борьбу с белыми режимами, существовавшими в то время в регионе, значительное внимание уделяли стабилизации денежной единицы, финансовой системы в целом, возрождению товарно-денежных отношений, оживлению экономики республики. Опираясь на поддержку РСФСР, ДВР смогла провести денежную реформу, которая позволила активизировать товарооборот внутренних рынков. Крестьяне повезли в город свою продукцию. Оживились заготовительные операции, финансовые ресурсы республики увеличились, но оборачиваемость их была чрезвычайно медленной. Открытие Дальбанка позволило значительно улучшить работу финансовой системы. Положение Дальневосточной республики продолжало укрепляться. Было положено начало созданию и налогового аппарата. Натуральный обмен постепенно отмирал, население стало платить налоги. Их поступление, а также другие доходы позволили сбалансировать государственный бюджет. Заработная плата рабочих и служащих значительно повысилась и выплачивалась регулярно. Все это позволило преодолеть социально-экономический кризис. Успехи ДВР в проведении денежной реформы, создании эффективной системы финансовых органов, стабилизации социально-экономического положения вызвали интерес в советской России, укрепили положение республики на международной арене.

ЛИТЕРАТУРА

1. Вестн. Дальнего Востока. 1922. № 2.
2. Там же. № 3.
3. Никифоров П.М. Записки премьера ДВР: Победа ленинской политики в борьбе с интервенцией на Дальнем Востоке (1917—1922 гг.). Изд. 2-е, перераб. М., 1974.
4. Ципкин Ю.Н. Белое движение на Дальнем Востоке (1920—1922 гг.). Хабаровск, 1996.
5. Он же. Небольшевистские альтернативы развития Дальнего Востока России в период гражданской войны (1917—1922 гг.). Хабаровск, 2002.
6. Элеш В.М. Записки подпольщика. Владивосток, 1965.

SUMMARY. Candidate of Historical Sciences A. Anisimov and senior lecturer L. Potostkaya called their article "The Financial Bodies in the Far East of Russia in 1920—1922". The article is one of the first attempts of studying this period of activity of financial bodies in the Far East.