

УДК 34:94 (575.2) (04)

АДМИНИСТРАТИВНО-ФИНАНСОВАЯ РЕФОРМА В КЫРГЫЗСТАНЕ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX ВЕКА

Б.И. Борубашов

Рассматриваются основные этапы административно-финансовой реформы в Кыргызстане во второй половине XIX века, а также ее правовые основы.

Ключевые слова: налог; финансовая реформа; волостные управители.

Административно-финансовая реформа в Кыргызстане во второй половине XIX века проводилась с целью совершенствования государственного регулирования экономикой. Среди множества финансовых рычагов, при помощи которых государство воздействовало на экономику, особое значение имели налоги. В условиях переходного периода налоговая система является одним из важнейших экономических регуляторов, основой финансово-кредитного механизма государственного регулирования экономики.

Налоги, установленные российской администрацией, регулировались различными нормативно-правовыми актами империи и нормами обычного права кыргызов.

Доходные поступления с местного населения Туркестанского генерал-губернаторства составлялись из прямых и косвенных налогов. К прямым налогам относились: кибиточный, поземельный, подушный, земский и торговые сборы¹. Из косвенных налогов, за освобождением местного табаководства от акциза с разводимого и потребляемого внутри края табака, и нераспространением налога на местный соляной промысел, исключительным в крае видом этого рода казенных налогов являлся доход питейный².

Царскую администрацию больше всего интересовал сбор с местного населения налогов и податей, установленных имперскими законами. Основной доход каждого аула и волости слагался из собираемого поземельно-податного

налога, земских повинностей, которые носили натуральный характер, денежных земских и общественных сборов.

Положением 1867 г. были введены государственные подати с кочевого кыргызского населения. Кибиточный сбор в размере не менее 2 руб. 75 коп. с кибитки приравнялся к стоимости одного барана. Объектом податного обложения кочевников являлась кибитка, имеющая три признака: хозяйство, жилье и семью. Исчисление кибиток производилось один раз в три года. Показания о числе кибиток фиксировались волостными выборными в ведомостях, которые предоставлялись русскому начальству во время проведения волостного съезда³.

Главное затруднение при сборе кибиточной подати состояло в том, что многие семейства обращались с просьбами об избавлении их от уплаты подати по крайней их бедности, а во многих аулах скрывали точное количество кибиток. Так, в начале 70-х гг. XIX в. было обнаружено в Токмокском уезде – 8711, Иссык-Кульском уезде – 308 кибиток⁴.

По действующим инструкциям раскладка сумм кибиточной подати между аульными обществами должна распределяться волостными съездами выборных по благосостоянию аулов, или, при одинаковом благосостоянии, по числу кибиток, а между кибитковладельцами – аульным

¹ Кауфман К. фон. Проект отчета I по гражданскому управлению и устройству в областях Туркестанского генерал-губернаторства. 7 ноября 1867 г., 25 марта 1881 г. СПб., 1885. Т. VIII. С. 378.

² Там же. С. 381.

³ Проект положения об управлении Семиреченской и Сыр-Дарьинской областей. 11 июля 1867 г. С-Петербург, 1867. С. 37.

⁴ Терентьев М. Туркестан и Туркестанцы. Туркестанский сборник. Санкт-Петербург, 1873. Т. 87. С. 205

сходом,¹ пропорционально состоянию каждого владельца кибитки. В случае утайки действительного числа кибиток волостной управитель и волостные выборные подвергались в административном порядке взысканию двойной суммы подати, следовавшей с каждой утаенной кибитки за время изъятия ее от обложения. Независимо от этого, невнесенная подать в полном количестве взыскивалась немедленно при обнаружении утайки с владельца утаенной кибитки, а при его несостоятельности – с аульного общества, в котором он кочевал, а при неисправности аула – с остальных аулов волости по раскладке схода волостных выборных. Кроме того, аульный старшина и волостной управитель несли ответственность как за должностные преступления.

Налог мог оплачиваться натурой (скотом, зерном) и деньгами царской России. Так, например, согласно документам по делу о сусамырском и сонкульском чрезвычайных съездах биев от 1869 г.: “Все волости Токмакского уезда были принуждены в 1868 и 1869 гг. доставлять в Токмак дрова в количестве 50 обычных выюков от каждого аула”².

Кочевники не освобождались от уплаты налогов и поборов, закрепленных нормами обычного права независимо от оплаты государственного налога. Это были поземельные сборы: “туяк-акы”, “туяк-пул” – дань за выпасы и прогон скота через территорию какого-либо рода и племени, которой облагались владельцы скота. Но данные поборы собирались не со своих сородичей, а только с представителей чужих родов и племен. “Туяк-акы” в некоторых случаях понимается как “чоп-ооз”, или “от май”. Например, если члены одной общины или рода пользовались пастбищными угодиями других родов и племен, собирався “чоп-ооз”. Также в местах, где было развито земледелие, на условиях “ортук” (половина) безземельные сородичи брали земли у бай-манапов. Феодалы получали половину урожая за то, что обеспечивали дехкан землей, инвентарем, рабочим скотом, семенами. К таким поборам также можно было отнести “тартуу” – приношения и подарки. По обычаю кыргызов нередко случалось так, что должностное и почетное лицо, для того чтобы получить гораздо более ценный подарок, дарили бедняку пустяковый “тартуу” (подарок).

¹ Проект положения об управлении Семиреченской и Сыр-Дарьинской областей. 11 июля 1867 г. С-Петербург, 1867. С. 40.

² ЦГА РК. Ф. 44. Оп. 2. Д. 20. Л. 2.

С оседлого населения устанавливались такие сборы с земледельческих продуктов, как харадж, зякат и танапный. Харадж – мусульманская подать с земледельческих продуктов, собираемая натурой в размере 1/10 части урожая. Зякат – подать с торгового капитала в размере 1/40 части стоимости товара. Танапной подати, вносимой деньгами, подлежали те земледельческие продукты, которые не могли собираться натурой. Ее размер определялся по танапу и сортам земельных продуктов³.

Согласно проекту Положения 1867 г. должности серкеров и зякатчи, занимавшихся до появления русских сбором отмеченных податей, были ликвидированы, а для взимания казенных сборов учреждались хозяйственные общественные управления,⁴ состоявшие из 3–5 членов, избираемых населением на три года⁵.

По проекту Положения 1867 г. на хозяйственные управления также возлагался сбор зяката. К назначенному военным губернатором сроку каждый торговец ежегодно обязан был объявить надлежащему хозяйственному управлению размер своего капитала, на который он торгует или собирается торговать в течение года. В свою очередь сумму, подлежащую уплате в казну, определяло хозяйственное управление.

Положением 1867 г. были введены земские сборы и повинности. На оседлое и кочевое население Семиреченской и Сырдарьинской областей возлагалось содержание лиц местного самоуправления по приговорам обществ, дорожная повинность – исправление арычных мостов, гатей, спусков и подъемных на почтовых трактах; поставка юрт и скота для проходящих воинских частей, предоставление перевозочных средств и топлива во время военных походов; постепенное устройство тюрем и поддержание их, постройка и поддержание зданий для хозяйственных общественных управлений.

Согласно Эреже Токмакского чрезвычайного съезда от 1893 г. было назначено вознаграждение, назначаемое обществу: на исправление дорог и мостов; на уплату за юрты, поставка коих для войск и этапов требуется натурой; на содержание киргизской земской почты. О приходе

³ Терентьев М. Туркестан и Туркестанцы. Туркестанский сборник. Санкт-Петербург, 1873. Т. 87. С. 204.

⁴ Проект положения об управлении Семиреченской и Сыр-Дарьинской областей. С-Петербург, 1867. С. 37.

⁵ Там же.

де и расходе сих денег и скота должно представлять отчет уездному начальнику, а также законным выборным, которые при учете волостного управителя в казенных и общественных сборах производят учет этих сумм¹.

Положением об управлении Туркестанского края 1886 г. более подробно регулировались подати и земские повинности с оседлого и кочевого населения путем введения общинного способа уплаты платежей, исчисленных на целые общества.

Первичной податной единицей был двор, который соответствовал подворно-участковому землевладению, затем – селение, в отдельных местах – сельское общество.

Подать с кочевого населения была увеличена до 4 рублей с кибитки и всякого заменяющего ее помещения для жилья (юрты, дома, сакли, землянки)².

Положением 1886 г. харадж и танап были заменены государственным поземельным налогом³. Данным налогом облагались земли, принадлежащие частным лицам и обществам, находящимся в постоянном их владении, пользовании и распоряжении.

Не подлежали обложению земли, освобожденные от него на основании высочайшего утвержденного 17 января 1884 г. мнения Государственного совета об увеличении государственного поземельного налога: вакуфные ненаселенные земли, весь доход которых назначен вакуфным документом (вакф-наме) в пользу мечетей или школ или же для надобностей общественного призрения, и принадлежащие мечетям сады и роши, если они служили местами молитвенных собраний, общественных празднеств или отдохновения путешественников.

Для систематизации поземельно-податных вопросов комиссары поземельно-податных комиссий составляли податный расчет по каждому земельному владению. Расчет включал следующие сведения: а) фамилию владельца недвижимости и место ее нахождения, а если она состояла во владении общества, то и число домовладельцев в селении; б) общее количество земли

(в десятинах или местных мерах) и те площади, которые действительно обрабатывались под сельхозкультуры; в) границы земельного участка; г) система орошения; д) валовое количество продукции, производимой на участке, ее среднестатистическая стоимость; е) среднесправочные за текущее пятилетие цены на продукты сельхозпроизводства; ж) сумма поземельного налога, причитавшегося с участка. Только с учетом этих данных производилось взимание государственного земельного налога.

Земские повинности Туркестанского края разделялись на натуральные и денежные, последние делились на областные и общественные (частные). К предметам обязательных общественных (частных) повинностей относятся: 1) содержание общественного управления туземного (оседлого и кочевого) населения; 2) содержание туземных должностных лиц, заведующих местным орошением⁴. Населением края отбывались следующие повинности: 1) содержание в исправности сооружений искусственного орошения; 2) содержание указательных знаков по дорогам, подверженным снежным заносам; 3) снабжение, в чрезвычайных случаях, проходящих войск юртами и топливом, с вознаграждением за это по утвержденным генерал-губернатором ценам.

Повинности выполнялись обычно в свободное от полевых работ время, и каждая семья выделяла для этого одного человека мужского пола⁵.

В Семиреченской области земский сбор с кыргызов-кочевников взывался до 1877 г. по 75 коп., с 1877 до 1880 г. – по 1 руб., с 1880 до 1896 г. – по 1 руб. 25 коп., а затем – по 1 руб. 50 коп. с кибитки. В Ферганской области они повышались с 25 коп. до 1 руб. 25 коп. В Сыр-Дарьинской, Семиреченской и Ферганской областях оседлое население уплачивало их в размере 30%, а затем 33% от суммы оброчной подати, поземельного налога и налога с недвижимых имуществ⁶.

Поземельный налог устанавливался в размере десяти процентов от средней валовой доходно-

⁴ Положение об управлении Туркестанского края. 2 июня 1886 г. // Древний мир права казахов. Материалы, документы и исследования. Т. 5. Алматы, 2005. С. 498.

⁵ Сапелкин А.А. К истории феодализма в Киргизии в конце XIX – начале XX в. Фрунзе, 1968. С. 85.

⁶ Сапелкин А.А. К истории феодализма в Киргизии в конце XIX – начале XX в. Фрунзе, 1968. С. 86.

¹ Эреже Токмакского чрезвычайного съезда биев 1893 г. // Материалы по истории государства и права Казахстана. Алматы, 1994. С. 43–44.

² Положение об управлении Туркестанского края. 2 июня 1886 г. // Древний мир права казахов. Материалы, документы и исследования. Т. 5. Алматы, 2005. С. 496.

³ Там же. С. 494.

сти подлежащих налогу земель. Также поземельным налогом с той части средней валовой доходности, которая соответствовала определенной в пользу частных лиц доли дохода, облагались вакуфные ненаселенные земли, доход которых поступал для мечетей или школ, а также на общественные нужды, частично в пользу частных лиц.

За исключением земель, орошаемых одной атмосферной влагой, оклады поземельного налога определялись сроком на шесть лет, отдельно по каждому поземельному владению, которое принадлежало целому обществу или частному лицу. Размеры налога по землям, орошаемым только атмосферной влагой (так называемые богарные), определялись ежегодно соразмерно собранному в платежном году урожаю.

По основным законоположениям были введены государственные налоги, которые взимались с народных масс периодически и в строго определенное время. Просрочка уплаты налога не допускалась. К царским налогам относились: тютюн салык – подворный налог; жан салык – подушный налог; жигит кызматы – налог для содержания жигитов, волостных управителей и айильных старшин; токой чыгым – местный налог за использование леса¹.

Царские чиновники снимали с поста аульных старшин и волостных управителей за несвоевременные сборы налога. А волостные управители для того, чтобы продержаться на своих постах как можно дольше, принимали все от них зависящие меры, вплоть до грабежа налогоплательщиков.

Также в кыргызском обществе существовали “повинности”, которые не поддавались никакому учету. Размер этих обязательных поборов зависел от решения волостного управителя и бия.

В распоряжение волостного управителя назначалось определенное количество рассыльных, содержание которых относилось на общественный счет, по раскладке². Среди народа они назывались аткаминеры, одной из функций которых был сбор поборов: чыгым или кара-чыгым – за “убытки”, понесенные почетным лицам по угощению гостей; жол-чыгым – дорожные расходы почетным лицам; союшберуу – подать скотом для стола почетного лица, кошумча – подношения устроителям тоя и аша (поминки), журтчулук – периодические поборы с населения и др.

¹ Кожоналиев С.К. Обычное право кыргызов. Бишкек, 2000. С. 327.

² Проект положения об управлении Семиреченской и Сыр-Дарьинской областей. 11 июля 1867 г. С-Петербург, 1867. С. 18.

Непосредственно налог в местные казначейства вносили лица, которые не принадлежали к сельским обществам. Сельский старшина собирал налог, который причитался с сельского общества, вносил соответствующие записи в специальную для налога книгу, выдавал плательщикам квитанции и по мере накопления сумм представлял налог в уездное казначейство, при платежных объявлениях, выдаваемых уездным начальником.

На сельские общества возлагалось обеспечение исправного поступления государственных налогов. Налог, который не был внесен к установленному сроку, признавался недоимкою, для покрытия которой общество имело право использовать с земли недоимщика доход, а в случае если этой меры было недостаточно – продать ту часть его движимого имущества, которая для ведения сельского хозяйства не представлялась необходимой. При этом за каждый просроченный месяц начислялась пеня по одному проценту.

С населенных земель, из которых образованы вакуфы в пользу мечетей или школ, а также для необходимости общественных нужд, взимался государственный поземельный налог. Этот налог передавался из казначейств в полной сумме действительных поступлений в те учреждения, для которых были учреждены вакуфы. В распоряжение названных учреждений обращалась только часть действительно поступившего налога, соответствовавшая доле хараджного и танапного сборов, которые были назначены в их пользу вакуфным документом, а остальная часть этого налога перечислялась в казну.

Местные фискальные органы постоянно реорганизовывались. За короткий срок были созданы и ликвидированы только в местном низовом аппарате хозяйственные общественные управления, организационные комиссии, поземельно-податные комиссии. С созданием института податных инспекторов в Кыргызстане устанавливалось единоначалие в вопросах сбора налогов. Административный аппарат служил интересам должностных и почетных лиц.

В 1891 г. с принятием “Положения об управлении областей Акмолинской, Семипалатинской, Семиреченской, Уральской и Тургайской” от 25 марта 1891 г. была проведена новая реформа, которая внесла некоторые изменения в административное и судебное устройство, налоговую систему. Положением были расширены права уездных начальников, во многих городах учреждены полицейские управления, созданы переселенческие управления.

Степное положение 1891 г. закрепило существующий на практике порядок взыскания налогов. К этому времени к кибиточной подати был добавлен еще сбор в 25 коп., который затем был увеличен до 1 руб. 25 коп. на земские расходы. Сумма сборов с кибитки стала составлять 5 руб. 25 коп., и без изменений она сохранилась до 1914 года. С началом империалистической войны каждый кибитковладелец уплачивал по 15 руб., по 2 капа зерна и по одной лучшей лошади¹. Обязательными общественными (частными) повинностями стали: 1) содержание общественного управления кочевого и оседлого инородческого населения; 2) содержание оспопрививателей в обществах инородцев; 3) содержание туземных должностных лиц, заведующих местным орошением².

С целью увеличения налога и поголовного обложения кыргызского населения в 1895 г. были пересмотрены податные списки плательщиков. В соответствии с решением съезда податных инспекторов кибиточная подать стала начисляться одинаково как с юрты, так и с раз-

личных жилых помещений (сакли, землянки и т.п.). Хозяйственные постройки (сарай, амбары, скотные дворы и прочее) при расчете налога во внимание не принимались.

Расходами, которые относились на счет денежных земских сборов, заведывали в областях – областные правления, в уездах – уездные начальники или лица, кому особо было поручено вести строгий учет тех или иных расходов, при участии податных инспекторов. Основными расходами местного бюджета являлись содержание местной администрации, а в краевом бюджете – так называемые экстраординарные расходы, которые направлялись генерал-губернатором для нужд краевой власти.

В целом административно-финансовая реформа царского правительства в Кыргызстане была направлена на увеличение способы взимания налогов, что приводило к усилению эксплуатации трудового кыргызского народа, которая стала одним из основных факторов роста правонарушений среди коренного населения.

Административно-финансовая политика Российского правительства способствовала переходу от одной формы ренты к другой при значительной роли государственного денежного налога, что сыграло определенную роль в развитии рыночных отношений в крае.

¹ Сапелкин А.А. Указ. соч. С. 73.

² Положение об управлении областей Акмолинской, Семипалатинской, Семиреченской, Уральской и Тургайской от 25 марта 1891 г. // Древний мир права казахов. Материалы, документы и исследования. Т. 5. Алматы, 2005. С. 517.