

Трошин Николай Николаевич*, старший научный сотрудник Центра экономических исследований РИСИ.

Первый опыт осуществления системной экономической реформы в царской России ("План финансов" М. М. Сперанского 1810–1812 гг.)

Российская экономика сегодня находится в трудном положении. Темпы роста ВВП, составлявшие в 2010–2011 гг. в среднем 4,4 % в год, снизились до 1,3 % в 2013 г. При этом в правительстве не исключают, что в 2014 г. экономический рост может сократиться до нуля. В то же время инфляция сохраняется на достаточно высоком по сравнению с европейскими мерками уровне, оставаясь значительно выше 6 %, что не позволяет Банку России задействовать меры денежно-кредитной политики для стимулирования экономики.

Низкие темпы экономического роста уже привели к увеличению нагрузки на бюджет, который вновь стал дефицитным. В 2013 г. превышение расходов федерального бюджета над доходами составило 322,9 млрд руб., или 0,5 % ВВП¹. По прогнозам международных экспертов, в 2014 г. дефицит российского бюджета может увеличиться до 0,7–0,9 % ВВП².

В ходе возникшей дискуссии о причинах торможения экономики и путях его преодоления некоторые экономисты высказали мнение, что эти трудности вызваны по большей части внешними обстоятельствами. В связи с этим возникают интересные исторические параллели с событиями двухсотлетней давности. Тогда, в конце 1809 г., российская экономика тоже переживала нелёгкие времена, о чём наглядно свидетельствовало обесценение рубля. Промен ассигнаций (бумажных денег) на серебро, составлявший в начале 1809 г. 96,5 %, к сентябрю вырос до 139,5 %³.

* nikolay.troshin@riss.ru.

¹ Исполнение федерального бюджета и бюджетов бюджетной системы Российской Федерации за 2013 год // Министерство финансов РФ : офиц. интернет-сайт. М., 2014. Август. С. 19. URL: http://minfin.ru/ru/budget/federal_budget/index.php (дата обращения: 21.10.2014).

² Всемирный банк написал для России два сценария в уверенности, что Запад не введёт серьёзные санкции // Экономика и жизнь : интернет-сайт. 2014. 28 марта. URL: <http://www.eg-online.ru/article/242293/> (дата обращения: 21.10.2014).

³ Курс от 3 сентября (см.: Санкт-Петербургские ведомости. 1809. 7 сентября. № 72). В дальнейшем все данные о денежных курсах взяты из названной газеты или "Московских ведомостей" (номер от даты, следующей за днём, указанным в тексте).

Иными словами, бумажные деньги обесценились больше чем наполовину, за 100 руб. ассигнациями тогда давали всего 41,75 руб. серебром.

Многие полагали, что упадок ассигнаций вызван присоединением России к Континентальной блокаде, направленной против Англии, к которой Александр I должен был присоединиться по условиям Тильзитского мира. В пользу такого вывода свидетельствовала не только видимая последовательность событий, но и господствовавшая в то время экономическая теория. В самом деле, лишившись после разрыва с Англией крупнейшего рынка сбыта своей продукции, Россия должна была, по общему мнению, лишиться и активного торгового баланса (т.е. превышения экспорта над импортом). В результате деньги (в виде золотой и серебряной монеты) вместо того, чтобы притекать в страну, должны были из неё уходить, соответственно, цена серебра – возвыситься, а курс бумажного рубля (ассигнаций) – упасть. "Видите, милостивый государь, – писал, завершая эти рассуждения, бывший директор Александровской мануфактуры В. Щёткин, – ассигнации ли содействовали к упадку курса и дороговизне всего, и ежели б равновесие торговли было сохранено, то какое бы тут от ассигнаций могло случиться на курс влияние"⁴.

Этой же точки зрения придерживался министр финансов Ф. А. Голубцов. В докладной записке Александру I от 4 сентября 1809 г. он признавал, что для финансирования бюджетного дефицита должен был прибегнуть к займам из Ассигнационного банка. Фактически речь шла о бумажно-денежной эмиссии, которая составила 135 млн руб. (ещё 80,4 млн руб. должно было быть выпущено в обращение до конца года). Однако министр финансов не видел в этом ничего опасного. Он утверждал, что никакого обесценения ассигнаций из-за этого произойти не могло, а виной всему – разрыв с Англией, в результате которого "пресекался ход внешней коммерции, которая по мере того ограничила и внутреннюю всякого рода промышленность"⁵.

Соответственно, Голубцов не считал необходимым вносить какие-либо изменения в ту политику, которая проводилась его ведомством. Он полагал, что как только "Бог благословит Россию миром и торговля её воспримет паки свой ход, то все неудобности... скоро и легко сами собою... уничтожатся"⁶. Пока же министр финансов считал возможным продолжать финансировать дефицит бюджета, который, как предполагалось, сохранится и в 1810 г. за счёт всё тех же займов из Ассигнационного банка.

Высказывалась, впрочем, и другая точка зрения. Министр коммерции Н. П. Румянцев, например, представил 26 ноября 1809 г. Александру I записку, в которой писал, что "понижение нашего курса отнюдь не по разрыву с Англией случилось, но по тем издержкам, которые, вероятно, потребовали скоропостижного умножения ассигнаций для принятия мер

⁴ Щёткин В. Ответное письмо, содержащее в себе нечто о ценности товаров и о курсе / В. Щёткин. СПб., 1811. С. 26; см. также: Записка комитета Санкт-Петербургских купцов в Государственный совет // Внешняя политика России XIX и начала XX века, сер. I (далее – ВПР). М., 1967. Т. 5. С. 611–613.

⁵ Доклад управляющего министерством финансов и государственного казначей Ф. А. Голубцова Александру I // ВПР. Т. 5. С. 196, 199.

⁶ Там же. С. 200–201.

к спасению государства"⁷. К таким же выводам пришли и те экономисты, которые вслед за А. Смитом развивали классическую школу политической экономии. В частности, Л. Г. Якоб, тогда профессор Харьковского университета, написал летом 1809 г. очерк о русских бумажных деньгах, где также объяснял падение курса ассигнаций их чрезмерным выпуском⁸.

Александр I, по всей видимости, счёл эти аргументы более убедительными. Он и прежде возражал против эмиссии ассигнаций, считая её мерой временной, не исправляющей действительного положения вещей⁹. Познакомившись с книгой Якоба, он передал её для составления доклада М. М. Сперанскому, а позже поручил ему же подготовить и общий план финансовых преобразований.

Для выработки мер по оздоровлению отечественных финансов Сперанский вызвал Якоба в Петербург. Здесь он должен был трудиться вместе с Ф. Г. Вирстом, который получил известность благодаря своим книгам по финансовым вопросам, и профессором М. А. Балугьянским, преподавателем политической экономии в Петербургском университете, который работал под руководством Сперанского в Комиссии по составлению законов.

К сожалению, несмотря на все заверения Сперанского, учёные так и не смогли получить необходимой им статистической информации. "Мы запрашивали необходимые данные, – вспоминал впоследствии Л. Г. Якоб в своих записках, – в частности балансы государственных доходов и расходов за несколько прошлых лет, информацию относительно суммы выпущенных ассигнаций и периодов, за которые их количество постепенно возросло и т.д., – без которых нельзя было предложить ничего определённого. Мы получили, однако, очень мало данных... Учитывая эти условия, мы сами не могли ожидать много от нашего обсуждения. Мы могли предложить не что иное, как общепринятые понятия. Приложение этих общих принципов к России при существующих обстоятельствах оставалось для нас неразрешимой задачей"¹⁰.

Тем не менее нет оснований считать, что эта работа была начисто отвергнута Сперанским. В записках Л. Г. Якоба приводятся названия разделов подготовленного тремя экономистами доклада, которые практически дословно и в том же порядке повторяют названия разделов второй части окончательного текста "Плана финансов". Таким образом, сам М. М. Сперанский, скорее всего, лишь разбил текст доклада на отдельные параграфы и суммировал первоочередные мероприятия, которые должны были предшествовать общим реформам, выделив их в отдельную часть плана.

⁷ Записка министра иностранных дел и министра коммерции Н. П. Румянцева Александру I // ВПР. Т. 5. С. 298.

⁸ Интересно отметить, что приблизительно в это же время, в конце августа – ноябре 1809 г., в редакцию английской газеты "Morning Chronicle" пишет свои письма Д. Рикардо. В них он доказывает, что причиной обесценения бумажного фунта стерлингов является излишек их количества.

⁹ Министерство финансов. 1802–1902 : [Ист. обзор главнейших мероприятий фин. ведомства] : в 2 ч. / печатано с разрешения Министерства финансов. СПб. : Экспедиция заготовления гос. бумаг, 1902. Ч. 1. С. 170.

¹⁰ Griffiths D. М. М. Speranskii as viewed in L. H. Jacob's unpublished autobiography / David Griffiths, Karin Griffiths // Canadian-American Slavic Studies. 1975. Winter. Vol. IX, № 4. P. 519.

На первый взгляд, можно заключить, что предложенный Сперанским план финансов сводился исключительно к восстановлению бюджетного равновесия. Собственно говоря, с этого и начиналось его изложение. "Главное расстройство в финансах, – констатировал Сперанский, – есть несоразмерность расходов с доходами" (§ 1 "Плана финансов")¹¹. В действительности, это была цельная система реформ в различных областях экономики и финансов, которая самым тесным образом переплеталась с планом реорганизации государственного управления.

"Жалуются на запутанность финансов, – писал М. М. Сперанский во "Введении к Уложению государственных законов. – Но как устроить финансы там, где нет общего доверия, где нет публичного установления, порядок их охраняющего?"¹². В соответствии с этим предполагалось кардинально изменить сам бюджетный процесс, поставив его под общественный контроль и законодательно установив порядок принятия бюджета. Если раньше росписи доходов и расходов рассматривались в узком кругу лиц, то теперь предлагалось "окончательную общую смету всех расходов будущего года с предварительным исчислением доходов" вносить на рассмотрение в Государственный Совет, который, как предполагалось, станет высшим законодательным органом в стране. Лишь после обсуждения в профильном департаменте и принятия в общем собрании Совета роспись могла передаваться на высочайшее утверждение, после чего она приобретала статус закона (§ 80). Все изменения в уже утверждённый бюджет, следовательно, должны были вноситься с соблюдением той же процедуры, т.е. только после предварительного рассмотрения в Государственном Совете (§§ 89–92).

Превращению росписи в "финансовый закон" Сперанский придавал особое значение, видя в этом краеугольный камень новой системы управления финансами. "Там, где нет годового финансового закона или где закон сей не исполняется, – писал он, – там может быть казначейский счёт (касса) доходов и расходов, но быть не может истинного управления финансов" (§ 201).

Передача утверждения бюджета на рассмотрение Государственного Совета имела и другую цель: наряду с расходами должны были обсуждаться и средства их финансирования, т.е. в его компетенции оказывались и вопросы налогообложения. "Положение наших финансов, – писал М. Сперанский, – требует непременно новых и весьма нарочитых налогов, без чего никак и ни к чему приступить невозможно. Налоги тягостны бывают особенно потому, что кажутся произвольными. Нельзя каждому с очевидностью и подробностью доказать их необходимость. Следовательно, очевидность сию должно заменить убеждением в том, что не действием произвола, но точно необходимостью, призванною и представленною от Совета, налагаются налоги"¹³.

¹¹ *Сперанский М. М.* План финансов / М. М. Сперанский // Золотые страницы финансового права. М., 1998. Т. 1 : У истоков финансового права. С. 37. Все ссылки на "План финансов" даются по этому изданию, в дальнейшем указывается номер соответствующего параграфа без ссылки на страницу.

¹² План государственного преобразования графа М. М. Сперанского (Введение к уложению государственных законов 1809 г.). М. : Русская мысль, 1905. С. 28.

¹³ Цит. по: *Корф М. А.* Жизнь графа Сперанского / М. А. Корф. СПб. : Имп. публ. б-ка, 1861. Т. 1. С. 113.

Надо думать, этот аргумент оказался во многом решающим для Александра I. Ещё в конце 1807 г. Д. А. Гурьев, тогда товарищ (заместитель) министра финансов, предлагал повысить прямые налоги, чтобы сбалансировать бюджет¹⁴, но Александр I не решился в то время принять на себя всю ответственность за этот шаг. Между тем, несмотря на рост государственных расходов, налоги в России оставались фактически неизменными. Их последнее общее повышение, весьма, впрочем, умеренное, имело место в 1798 г., что касается косвенных налогов, то цена на соль, например, не повышалась с 1791 г. и уже не покрывала даже издержек на её добычу.

Как и следовало ожидать, предлагаемое увеличение налогов вызвало оживлённую дискуссию в Государственном Совете. М. Сперанский полагал, что, финансируя бюджетный дефицит за счёт эмиссии ассигнаций, правительство лишь раскручивает маховик инфляции. Увеличение числа ассигнаций в обращении вызывает повышение цен, что, в свою очередь, ведёт к дальнейшему росту расходов. Чтобы вырваться из этого порочного круга, бюджет необходимо сбалансировать, как за счёт сокращения расходов, так и путём повышения доходов, для чего предлагалось наряду с другими мероприятиями (как, например, повышением экспортных пошлин на ряд товаров) увеличить налоги.

Основным возражением противников М. Сперанского было опасение того, что повышение налогов также приведёт к росту цен, и казна, следовательно, не только ничего не выиграет, но только ещё больше потеряет. "Всякий налог возвышает цену на припасы и товары, – писал товарищ министра внутренних дел О. Козодавлев в своём мнении, поданном в Государственный Совет при обсуждении плана финансов, – сию истину, думаю, никто оспаривать не будет... Чем прямее налог, тем скорее и сильнее он действует на возвышение цен"¹⁵.

Нельзя сказать, чтобы эти опасения были вовсе лишены оснований. Вместе с тем за этими рассуждениями стояла не столько экономическая теория, сколько вполне конкретные интересы. Основным податным сословием в России в то время являлось крестьянство, значительная часть которого принадлежала помещикам и, следовательно, наряду с уплатой государственных налогов должна была выплачивать оброк своему владельцу. В результате, как было замечено в ходе одного из заседаний Департамента экономии, "у нас... разделить их в податях невозможно", так что увеличение подушной подати с помещичьих крестьян "более или

¹⁴ См.: Министерство финансов. 1802–1902. Ч. 1. С. 170.

¹⁵ Архив Государственного Совета. Журналы по делам департамента государственной экономии (далее – АГС). СПб., 1881. Т. 4, ч. 1. Стб. 13. Такого же взгляда придерживался и Н. М. Карамзин: "Следствием [*имеется в виду Манифест 2 февраля 1810 г.* – **Прим. авт.**] было новое возвышение цен на все вещи и падение курса. Первое – от новых налогов..." (*Карамзин Н. М.* Записка о древней и новой России в её политическом и гражданском отношениях / Н. М. Карамзин. М.: Наука, 1991. С. 76). Интересно заметить, что и сегодня некоторые исследователи фактически солидаризируются с этим мнением: "Другой промах Сперанского заключался в том, что для борьбы с одним злом, бумажно-денежной инфляцией и её последствиями, было выбрано зло едва ли меньшее – существенное ужесточение налогового бремени" (*Захаров В. Н., Петров Ю. А., Шацилло М. К.* История налогов России. IX – начало XX в. / В. Н. Захаров, Ю. А. Петров, М. К. Шацилло. М.: РОССПЭН, 2006. С. 150).

менее неминуемо отразится на доходы помещика"¹⁶. Интересы государства, таким образом, оказались в известном противоречии с интересами дворянства.

Кроме того, впервые предлагалось напрямую обложить налогом и само дворянство. В "Плане финансов" о введении такого налога, правда, ничего не говорилось. Но в докладе, который сделал в Департаменте экономии Государственного Совета Д. А. Гурьев, назначенный 1 января 1810 г. министром финансов, прозвучало предложение взимать налог с дворянских имений, в размере 50 коп. с души. Департамент экономии, в принципе поддерживавший все предложения, содержащиеся в "Плане финансов", на этот раз выступил против, предложив заменить новый налог повышением ряда других сборов. Против его введения возражал по вышеупомянутым причинам и министр внутренних дел О. Козодавлев, и некоторые другие. Тем не менее Александр I лично поставил на голосование вопрос о введении налога на дворянские имения и Государственный Совет большинством голосов, разумеется, его утвердил¹⁷.

Но не только налогами планировал Сперанский пополнить доходную часть бюджета. Предполагалось, например, что "все так называемые экономические суммы", накопившиеся у различных ведомств в результате экономии ассигнованных из бюджета средств и хранившиеся, как правило, под проценты на счетах в кредитных установлениях, должны быть возвращены в казначейство (§ 32). Однако, несмотря на то, что это предложение было закреплено ст. VIII Манифеста от 2 февраля 1810 г., оно так и не было реализовано в полной мере на практике, затронув лишь часть ведомств. В 1810 г. в доход было обращено экономических сумм на 14,8 млн руб., в том числе 2 млн руб., числившихся за Морским министерством. В 1811 г. таких сумм было уже только 1,2 млн руб.¹⁸, при том что всего к началу 1812 г. разных экономических сумм в банках насчитывалось более 25 млн руб.

Что касается другой стороны достижения сбалансированности бюджета, сокращения расходов и контроля их назначения, то практически ни одно предложение из "Плана финансов" не было реализовано. Предполагавшиеся в нём законодательно установленный порядок назначения расходов, строгое соблюдение министрами выделенных бюджетных кредитов и ограничение возможности проведения сверхсметных расходов оставались как бы в тени.

В Манифесте от 2 февраля 1810 г., правда, утверждался предложенный Сперанским порядок, в соответствии с которым следовало "отныне все чрезвычайные расходы учреждать не иначе, как по предварительном рассмотрении входящих от министров представлений в Государственном Совете"¹⁹. Однако он постоянно нарушался. Только с 1 января по 15 марта 1810 г. в обход Государственного Совета Александр I утвердил сверхсметных расходов на 19,2 млн руб. В своём указе от 22 марта 1810 г.,

¹⁶ АГС. Т. 4, ч. 1. Стб. 135.

¹⁷ Там же. Стб. 12.

¹⁸ Сборник Русского исторического общества. Спб., 1885. Т. 45. С. 436, 437, 451.

¹⁹ Полное собрание законов Российской Империи с 1649 года (далее – ПСЗРИ). Собрание Первое. СПб., 1830. Т. 31. С. 56.

данном министру финансов, Александр I фактически оправдывался тем, что часть этих расходов была назначена ещё до подписания Манифеста, другая же пошла на удовлетворение потребностей прошлых лет, а значит не подпадала под определённый в Манифесте порядок. Тем не менее в указе вновь подтверждалось, что "представления о военных и гражданских чрезвычайных издержках отныне должны быть, по точной силе 7 статьи Манифеста 2 февраля, вносимы на уважение Государственного Совета". Исключение делалось только для таких издержек, "кои без явного вреда или остановки в службе не могут быть отложены ни на одну неделю", причём их сумма ограничивается 500 тыс. руб.²⁰ Но и это не сильно изменило ситуацию.

В октябре 1810 г. Н. С. Мордвинов, глава Департамента экономии, снова должен был настаивать на необходимости твёрдо придерживаться того правила, что экстраординарные расходы не могут быть разрешаемы без предварительного одобрения департамента и Совета. Кроме того, он считал необходимым запретить министру финансов использовать запасную сумму в 500 тыс. руб., так как тот, израсходовав их, просто открывал кредит на очередные 500 тыс. руб., не представляя отчёта Государственному Совету²¹.

В начале 1812 г. Департамент экономии вновь обнаружил ту же картину. По особым указам, т.е. непосредственно Александром I, в 1811 г. было одобрено сверхсметных расходов на 15 млн руб. В то же время по постановлениям Государственного Совета было назначено всего 11 млн руб. По этому поводу Департамент экономии счёл необходимым составить особый журнал, в котором указал, что, каким бы порядком не происходило назначение чрезвычайных издержек, их утверждение "всегда окончательно зависит от высочайшего усмотрения". Тем не менее, "когда учреждениями... тою же верховной властью утверждёнными, постановлен порядок, коим сие назначение должно быть производимо, то должно порядок сей сохранять в действительном исполнении"²².

И всё же определённых успехов добиться удалось. Если в 1809 г. сверхсметные расходы составляли 156,4 млн руб., то в 1811 г. они сократились более чем втрое – до 50,4 млн руб. При этом рост государственных расходов в целом приостановился, а доходная часть бюджета увеличилась. В результате правительству удалось свести бюджетный дефицит к минимуму: в 1811 г. он составил всего 22,4 млн руб., или 8,96 % от обыкновенных доходов, тогда как в 1809 г. дефицит бюджета достигал 142,9 млн руб., или 105,4 %.

Впрочем, улучшение ситуации было достигнуто в значительной степени за счёт того, что резко увеличилось число расходов, исполнение которых было отложено. Сумма таких расходов возросла с 29,3 млн руб. в 1809 г. до 61,1 млн руб. в 1811 г., или более чем в 2 раза. Что касается

²⁰ ПСЗРИ. СПб., 1830. Т. 31. С. 99.

²¹ *Иконников В. С.* Граф Н. С. Мордвинов : историческая монография, составленная по печатным и рукописным источникам / В. С. Иконников. СПб. : Изд. Д. Е. Кожанчикова, 1873. С. 94–95.

²² АГС. Т. 4, ч. 1. СПб., 1881. Стб. 186–188.

увеличения доходов, то оно также не носило качественного характера и произошло главным образом за счёт питейного откупа. В 1811 г. он дал казне 75,2 млн руб. дохода, увеличившись по сравнению с 1809 г. на 111 %, тогда как все прямые налоги выросли за тот же период всего на 52 % и ставили 79,7 млн руб.²³

Сперанский прекрасно понимал, что подушная подать, являвшаяся основным налогом в России, представляет собой сбор, "учреждённый на правилах весьма недостаточных и неверных" (§ 120), и давно уже не отвечает требованиям времени. Единственным достоинством подушной подати оставались простота исчисления и лёгкость сбора. Именно поэтому Сперанский остановился на её повышении в 1810 г. Введение новых налогов потребовало бы много времени и дополнительных издержек, а потому меры эти "не могут быть совместны с настоятельностью нужд наступающего года" (§ 9). В то же время на будущее в "Плане финансов" предполагалось заменить подушную подать поземельным налогом (§ 121). Ещё в феврале 1811 г. Сперанский в докладе Александру I полагал, что реформу в сфере налогообложения и введение поземельной подати осталось только "рассмотреть и привести в действие"²⁴. К сожалению, вместо этого было принято решение о проведении очередной ревизии (переписи населения), что должно было дать некоторое приращение в доходах за счёт увеличения числа налогоплательщиков, но не могло существенно изменить ситуацию.

В результате при составлении росписи на 1812 г. обнаружилось, что доходов бюджета по-прежнему не хватает на покрытие всех расходов, которые увеличились на 47 млн руб. по сравнению с предыдущим годом. "Превосходство сие, – отмечалось в Департаменте экономии, – большею частию относится к министерству военному"²⁵. Его расходы выросли в связи с необходимостью подготовки к войне с Наполеоном, неизбежность которой становилась всё более очевидной.

Для финансирования вновь открывшегося дефицита министр финансов предполагал по примеру Англии ввести новый подоходный налог, который планировалось взимать с доходов помещичьих, с доходов от фабрик, домов, лавок и всякого рода заведений, а также с доходов, получаемых разночинцами, стряпчими, лекарями, приказчиками и др., с жалования и пенсий. Но Департамент экономии это предложение отверг главным образом по причине отсутствия необходимой статистической информации и невозможности собрать её в требуемые сроки²⁶. Вместо этого предлагалось повысить подати с купечества и сделать новую прибавку к подушной подати. Что касается помещичьих доходов, то, соглашаясь на их обложение, Департамент экономии считал удобным основать его "на одних добровольных объявлениях по совести без дальнейших ревизий"²⁷.

²³ Сборник Русского исторического общества. СПб., 1885. Т. 45. С. 419–423, 431, 442–452, 461. Расчёты автора.

²⁴ Там же. СПб., 1877. Т. 21. С. 455.

²⁵ АГС. Т. 4, ч. 1. Стб. 123.

²⁶ Там же. Стб. 127.

²⁷ Там же. Стб. 134.

Здесь обнаружилось расхождение во взглядах между министром финансов и Департаментом экономии, мнение которого во многом определялось позицией его председателя Н. С. Мордвинова. Если тот видел в налогах исключительно средство пополнения доходной части бюджета, то Гурьев выступал за сохранение стимулирующей функции налогообложения, добиваясь уменьшения налогов, стесняющих частное предпринимательство. В ходе голосования в Общем собрании Государственного Совета он безоговорочно поддержал только введение налога с помещичьих доходов. Что касается надбавки в оброчных и подушных податях, то тут Гурьев голосовал против, хотя его практически никто не поддержал. По вопросу же налогообложения купечества он предложил "обложить только первые две гильдии и то по доходам, кои они объявят", в то время как Департамент экономии считал возможным просто увеличить существующую ставку ещё на 3 %. Большинство и в этот раз было не на стороне министра финансов²⁸. Тем не менее Гурьев продолжал настаивать на своём. Уже после отставки Сперанского, обратившись к Александру I, он предлагал: "Из всех вновь учреждённых налогов наиболее стесняющие частную промышленность, как то: с купеческих капиталов, с торгующих крестьян, с горных заводчиков и подушных третий рубль, или вовсе отменить, или разложить более уравнительно со способами платящих"²⁹. Понимания он, впрочем, так и не нашёл.

Наряду с бюджетной и налоговой реформами М. М. Сперанский предлагал осуществить реформу денежную, которая должна была стать логичным завершением всей системы преобразований. Отказавшись от использования ассигнаций для финансирования дефицита бюджета, он предлагал основать денежное обращение на серебре. Использование золота в качестве денежного металла Сперанский считал невозможным по той причине, что в России оно "есть товар, коего действие в монете по малому её количеству не заслуживает особенного внимания" (§ 187). Вместе с тем в "Плане финансов" отмечалось, что совершенное денежное обращение не может основываться на одной только звонкой монете, так как "истинная экономия требует представлять монету металлическую кредитными бумагами"³⁰.

Не отказываясь вовсе от бумажных денег, Сперанский полагал, что устойчивое денежное обращение возможно только в том случае, если они будут свободно и в любое время размениваться на серебро. Для этого проектировалось учреждение специального банка, в котором должны были аккумулироваться драгоценные металлы. Банк, в свою очередь, получал исключительное право выпуска в обращение собственных бумаг, которые были бы обеспечены таким образом хранящимся у него золотом и серебром и должны были приниматься в платежах наравне с металлическими деньгами. "Серебро, собранное в большей массе и представленное

²⁸ АГС. Т. 4, ч. 1. Стб. 142.

²⁹ Печёрин Я. И. Исторический обзор росписей государственных доходов и расходов с 1803 по 1843 год включительно / Я. И. Печёрин. СПб., 1896. С. 40.

³⁰ Сперанский М. М. План финансов / М. М. Сперанский // У истоков финансового права : [антология] / ред. А. Н. Козырин ; сост. А. А. Ялбулганов. М. : Статут, 1998. С. 60. В "Плане финансов" содержался теоретический раздел, посвящённый денежному обращению, который не был разбит на параграфы.

бумагами, – писал Сперанский, – имеет несравненно высшую степень удобства и быстроты в обращении, нежели серебро в раздроблении и в металлической монете" (§ 177).

Новый банк не должен был полностью принадлежать государству, лишь часть его акций предполагалось оплатить за счёт "капиталов от правительства" (§ 178), при этом оно не должно было получить никаких преимуществ в управлении этим банком по сравнению с другими акционерами (§ 182). Фактически речь шла о создании Центрального банка (подобного уже существовавшим тогда в Англии и Франции), главной задачей которого была бы эмиссия денег, а независимость от правительства давала бы некоторые гарантии того, что эта эмиссия не пойдёт исключительно на покрытие дефицита бюджета. Таким образом, денежная реформа в понимании Сперанского была тесно связана с реформированием существовавшей в России банковской системы.

Вместе с тем в "Плане финансов" рассматривалась и другая возможность – уменьшение количества ассигнаций в обращении до тех пор, пока их курс не повысится до такой степени, что они начнут обмениваться на серебряную монету по номиналу. Такое действие, считал Сперанский, восстановит государственный кредит, но он по-прежнему будет основан "на одном слове правительства", которое "при встретившейся чрезвычайной нужде всегда может быть нарушено". Только в случае реализации первого варианта, который предусматривал учреждение эмиссионного банка, можно было, по мнению Сперанского, рассчитывать на "коренное и существенное преобразование кредитной системы" (§ 141).

Впрочем, поскольку в своём начале оба варианта предполагали одинаковые мероприятия, а именно – изъятие ассигнаций из обращения, то Сперанский полагал, что окончательный выбор можно отложить на будущее. В то же время стоит подчеркнуть, что результаты такого выбора он ставил в зависимость от успехов "других политических внутренних установлений" (§ 142). Иными словами, от наличия у правительства "политической воли" осуществить реформы в полном объёме.

Девальвацию рубля в любой форме, что также было равнозначно изъятию части ассигнаций из обращения, Сперанский считал признанием банкротства, находя это несовместным с достоинством государя и государства. Поэтому "План финансов" предусматривал выкуп ассигнаций за счёт организации внутреннего займа, главным источником погашения которого должна была стать продажа части государственных имуществ (речь шла о так называемых оброчных статьях, доходы казны от которых, по мнению Сперанского, были значительно меньше суммы, которую можно было выручить от их продажи) (§ 165).

После длительного (в течение четырёх заседаний) обсуждения этого вопроса в Общем собрании Государственного Совета решение, наконец, было принято и оформлено Манифестом от 27 мая 1810 г.³¹ Предполагалось отделить часть государственных имуществ, причём к оброчным статьям добавлялись часть казённых лесов и арендные имения, и пустить их в продажу. Суммы, вырученные от такой продажи, должны

³¹ ПСЗРИ. Т. 31, № 24.244. С. 197–200.

были составить особый капитал, направляемый на погашение долгов, для управления которым учреждалось "особенное публичное установление под названием Комиссии погашения долгов". Что касается займа, то ему отводилась вспомогательная роль, и он полагался нужным лишь для ускорения мер, принятых к погашению ассигнаций.

Всего планировалось привлечь не более 100 млн руб. ассигнациями, траншами по 20 млн руб. в каждом. Подписка на первую часть займа открывалась 15 июля 1810 г. Средства должна была принимать Комиссия погашения долгов, выдавая вкладчикам собственные облигации, номинированные в серебре, с погашением в 1817 г. и уплатой процентов в размере 6 % годовых. Для привлечения вкладчиков устанавливался льготный курс – 2 руб. ассигнациями за 1 руб. серебром. По бессрчным облигациям предлагался ещё более выгодный курс – 1,5 руб. ассигнациями, но годовой процент при этом понижался до 4,5 %.

"Планом финансов" предусматривались менее льготные условия. Проценты по займу предполагались в размере 5 % годовых (столько же, сколько и по банковским депозитам), а курс для пересчёта ассигнаций на серебро не должен был отклоняться от текущего больше чем на 25 % (§§ 148–149). В действительности, на дату принятия Манифеста разница курсов превышала 30 %. Многие члены Государственного Совета находили новые условия слишком обременительными для казны. Так, князь А. Чарторыйский, который в принципе сомневался "чтоб одно уменьшение ассигнаций могло уже подействовать на торговлю и возвысить курс", считал, что заём обойдётся казне в 20 % годовых. Н. П. Румянцев, более точно определяя фактическую текущую доходность облигаций с учётом разницы в курсе в 9 % годовых, также находил их неприемлемыми³².

Но даже такие "непомерные", по мнению ряда членов Государственного Совета, проценты оказались недостаточны для успешного размещения облигаций. Первая часть займа была реализована только в конце мая 1811 г. "Медленность сего движения, – признавалось в журнале Департамента экономии, – служит достаточным доказательством, что пожертвования, в нём предполагаемая, не были слишком привлекательны"³³. Впрочем, сказались и другие факторы, так как правительство фактически не имело опыта привлечения денежных средств в виде займов.

Всего в счёт заёма, как следует из ежегодного отчёта Комиссии погашения долгов, было внесено 19 млн 961 тыс. руб. ассигнациями, из них 61 тыс. руб. за бессрчные облигации. Большая часть этих средств была получена билетами кредитных установлений, которые представляли собой свидетельство о сделанном в банке вкладе и, по мнению Департамента экономии, подлежали включению в общую массу долгов. В том числе билетов Заёмного банка поступило на 11,8 млн руб., билетов воспитательных домов – на 1,5 млн руб., остальное (чуть более 6,6 млн руб.) приходилось на ассигнации. После разных текущих расходов в кассе Комиссии погашения долгов по состоянию на 15 июля 1811 г. оставалось в наличии 5,6 млн руб. ассигнациями. Из них 5 млн были назначены к публичному сожжению 25 июля 1811 г., о чём заблаговременно объявлялось

³² АГС. Т. 4, ч. 1. Стб. 225, 217.

³³ Там же. Стб. 105.

в газетах³⁴. Надо сказать, что эта акция оказала пусть и незначительное, но в целом благотворное влияние на курс рубля. Если 7 июля 1811 г. промен ассигнаций на серебро составлял 300 %, то к 25 июля он понизился до 286 %.

Департамент экономии, однако, решил, что заём не оправдал возлагавшихся на него надежд, не придал ускорения созданию капитала погашения долгов, так что размещение новых траншей было признано нецелесообразным. Не дала ожидаемого результата и продажа государственного имущества. Департамент экономии находил первопричину этого в той "неизвестности, в коей до 1810 года вся часть управления казённых имуществ находилась". Министр финансов, по его собственному признанию, не имел "ни точных описаний сих имуществ, ни планов их, ни даже верных ведомостей"³⁵. В результате документ, которым бы приводилось в действие постановление Манифеста от 27 мая 1810 г. о продаже части государственных имуществ, был принят только 10 сентября 1810 г., а сами продажи начались лишь с февраля 1811 г. Но даже после такой длительной подготовки от продажи было выручено по 1 октября 1811 г. всего 292 458 руб. серебром, 159 тыс. руб. облигациями Комиссии погашения долгов и 1 млн 367 тыс. руб. ассигнациями³⁶. Стоит ли этому удивляться, если в России на тот момент всё ещё не был создан общий земельный кадастр, так что единственным мерилом стоимости недвижимых имений оставалось количество населявших их крепостных душ.

Таким образом, если в деле восстановления бюджетного равновесия М. М. Сперанскому удалось достичь определённых успехов, то денежная реформа явно пробуксовывала. Более того, промен ассигнаций на серебро не просто продолжал расти. Всего за 7 месяцев с начала осуществления преобразований он практически удвоился. Если 1 февраля 1810 г. промен составлял ещё 156 %, то к 6 сентября 1810 г. он возвысился до 305 %. То есть ассигнационный рубль стоил уже не более 1/4 своей нарицательной стоимости. Даже Департамент экономии в своём заседании 8 сентября 1810 г., назвав такой упадок курса чрезмерным, вынужден был признать, что "вместо чаемого поправления сей части от принятых доселе Советом мер, открылось противное"³⁷. В поисках причин такого развития событий и развернулась основная полемика вокруг "Плана финансов".

Самым, пожалуй, известным критиком финансовых преобразований, предпринятых Сперанским, был Н. М. Карамзин. Признавая, что ассигнаций было напечатано чрезмерное количество, он находил это лучшим, что могло сделать правительство для покрытия расходов. Да, цены в результате удвоились и даже утроились, но ассигнации от этого не перестали быть деньгами. С жаром доказывал он, что государственное клеймо, подтверждающее согласие правительства принимать их в уплату налогов, придаёт ассигнациям самостоятельную ценность. Так что бумажные деньги ничем не отличаются от серебряных или золотых. "Пусть ассигнации – вексель, – соглашается Карамзин, – но государственный, свойством

³⁴ Объявление к Санкт-Петербургским ведомостям № 57 от 18 июля 1811 г.

³⁵ АГС. Т. 4, ч. 1. Стб. 99.

³⁶ Там же. Стб. 98.

³⁷ Там же. Стб. 35.

отличный от купеческого или гражданского. Правительство выпускает их в обращение под видом векселей; но, вошедши в общее употребление, они уже делаются монетою..." Публичное же признание ассигнаций государственным долгом, провозглашённое в Манифесте от 2 февраля 1810 г., Карамзин считал равнозначным объявлению купцом своих векселей сомнительными. В результате для нас ассигнации так и остались деньгами, "ибо иных не имеем". Другое дело иностранцы, "гораздо учёнейшие россияне в языке и в признаке государственного банкротства", они-то как раз утратили доверенность к ассигнациям, и курс их упал ещё более³⁸.

В действительности, однако, промен ассигнаций на серебро практически никак не отреагировал на принятие Манифеста от 2 февраля 1810 г., оставаясь стабильным в течение последующих двух недель со дня публикации Манифеста. То же самое можно сказать и о вексельном (т.е. обменном) курсе. Если 1 февраля 1810 г. на С.-Петербургской бирже за рубль ассигнациями давали 13,5 голландских штиверов, то 4 февраля курс на Амстердам понизился всего на 1/4 штивера, до 13,25 шт., и оставался на этом уровне по 18 февраля 1810 г. включительно. Следовательно, нельзя утверждать, что признание ассигнаций государственным долгом как-то содействовало снижению их курса.

Иную точку зрения высказал Н. И. Тургенев, несколько не сомневающийся, что любые бумажные деньги составляют, в сущности, именно государственный долг. Более того, находя, что признание их таковым "является отличительной чертой политики мудрой", он всё-таки считал обесценение ассигнаций в 1810 г. во многом искусственным, вызванным "неразумными мерами" правительства, необдуманно стремившегося заменить бумажные деньги металлическими³⁹.

В целом с ним нельзя не согласиться. При реализации "Плана финансов" была допущена серьёзная ошибка. Манифестом 20 июня 1810 г. в качестве единственного законного платёжного средства был установлен серебряный рубль, при этом о создании эмиссионного банка не было сказано ни слова. Между тем в "Плане финансов" прямо указывалось, что "к перемене монетной системы не прежде можно приступить, как с учреждением банка на серебре. Всякая операция в монете прежде сего установления имела бы самые вредные последствия" (§ 195). Так и произошло. Ассигнации, оставаясь реально в обращении, оказались фактически за рамками провозглашённой новой денежной системы. В результате все попытки повышения их курса серьёзного успеха не имели.

Тем не менее ни Манифест от 20 июня 1810 г. о новом устройстве монетной системы, ни Манифест от 29 августа 1810 г. о новой серебряной

³⁸ Карамзин Н. М. Записка о древней и новой России в её политическом и гражданском отношении / Н. М. Карамзин. М. : Наука, 1991. С. 82. Как ни странно, но и в современной отечественной литературе можно прочитать, что "к числу явных ошибок следует отнести попытку отказаться от ассигнаций как основной формы денег, признать их государственным долгом и постепенно выкупить их, изъять из оборота, заменив на "настоящие" деньги, под которыми понимались металлические и кредитные" (Государственные и муниципальные финансы / под ред. С. И. Лушина, В. А. Слепова. М. : Экономистъ, 2007. С. 640).

³⁹ Тургенев Н. Россия и русские : пер. с фр. / Н. Тургенев. М. : ОГИ, 2001. С. 321, прим.

и медной монете (которым повелевалось чеканить из пуда меди не 16, а 24 рубля, что могло в принципе оказать инфляционное давление на ассигнации) непосредственно никак не сказались на динамике курса ассигнаций. В частности, с 17 по 28 июня 1810 г. включительно промен ассигнаций на серебро оставался в С.-Петербурге на уровне 196 %, а позднее даже несколько понизился.

Как показывает детальный анализ динамики курса рубля, всякий раз очередное обесценение ассигнаций по времени совпадало с теми моментами, когда в общественном мнении России резко возрастали опасения по поводу неизбежности новой войны с французами. "В марте месяце сего года, – писал в августе 1810 г. Сперанский, – при первом слухе о брачном союзе с Австриею, казалось, французы уже делили нашу Польшу, вступали в Киев и грозили самой столице. ...Ныне другое происшествие по тем же самым причинам пока их возбудило. Влияние Франции в выборе наследника шведского престола принято самым верным предзнаменованием неминуемой войны, отторжения Финляндии и проч., и пр."⁴⁰ Именно с этими страхами и связан рост промена. Так, с 22 февраля по 18 марта 1810 г., день, когда С.-Петербургские ведомости опубликовали сообщение о предстоящем бракосочетании Наполеона с австрийской принцессой Марией Луизой, промен ассигнаций вырос со 160 до 197 %⁴¹. Что касается избрания наполеоновского маршала Бернадота шведским кронпринцем, то после публикации 2 сентября 1810 г. этого известия в С.-Петербургских ведомостях промен увеличился с 256 % 30 августа до 305 % 6 сентября. В Москве же, где известие об избрании Бернадота было опубликовано 10 сентября 1810 г., промен и вовсе подскочил 12 сентября до 320 %, хотя ещё 5 сентября он составлял 249 %.⁴²

В дальнейшем курс ассигнационного рубля фактически стабилизировался. За период с октября 1810 г. по март 1812 г., когда вновь заговорили о неизбежности войны с Наполеоном, промен в среднем составлял 295 %. При этом отклонение как в большую, так и в меньшую стороны (за одним исключением, вызванным известием о победе М. И. Кутузова над турками) не превышало 5 %. В то же время его возвращению к первоначальному уровню, как это было, например, в конце 1809 г. (тогда, после резкого роста промена на подобных же слухах со 150 до 185 % с 9 по 23 ноября, он вновь опустился до 150 % к 28 декабря⁴³), мешали объективные факторы.

Несмотря на публичное объявление о прекращении новой эмиссии ассигнаций, правительство осуществило в начале 1810 г. довольно-таки масштабный выпуск ассигнаций в обращение. В "Плане финансов" Сперанский оценивал объём ассигнаций в те самые 577 млн руб., о которых докладывал Александру I ещё Голубцов, хотя тогда не было очевидно, что все они поступят в каналы обращения. Департамент экономии,

⁴⁰ Русская старина. СПб., 1900. Т. 104, № 11. С. 436.

⁴¹ Санкт-Петербургские ведомости. 1810. 25 февраля. № 17; Там же. 18 марта. № 23; Там же. 22 марта. № 24.

⁴² Санкт-Петербургские ведомости. 1810. 2 сентября. № 70; Там же. 9 сентября. № 72; Московские ведомости. 1810. 10 сентября. № 73; Там же. 1810. 17 сентября. № 75.

⁴³ Санкт-Петербургские ведомости. 1810. 12 ноября. № 91; Там же. 26 ноября. № 95; Там же. 31 декабря. № 105.

намечая возвестить в соответствии с "Планом финансов" об отказе от выпуска ассигнаций и ограничить всё производство Ассигнационного банка одним обменом ветхих бумаг на новые, замечал: "Само собою разумеется, что в сей счёт не входят бумаги, коих выпуск назначен в минувшем году и кои находятся уже в полном их движении"⁴⁴. Между тем таковых оказалось на 46,2 млн руб., что вполне сопоставимо с 55,8 млн руб. ассигнаций, выпущенных в 1809 г. Таким образом, учитывая временной лаг между увеличением объёма ассигнаций в обращении и снижением их курса, эмиссия ассигнаций в начале 1810 г. вполне могла привести к росту промена в конце года, тогда как на увеличении промена в первой половине 1810 г. сказывались ещё выпуски ассигнаций в предшествовавшем году.

Наконец, следует заметить, что наряду с падением курса ассигнаций в России в конце 1810 г. произошло резкое обесценение бумажных денег в Австрии. По мнению М. И. Туган-Барановского одновременное увеличение промена бумажных денег на металл в России и Австрии было вызвано экономическим кризисом в Англии, который разразился в последние месяцы 1810 г. Испытывая в результате кризиса острую нехватку в наличных средствах, английские негоданты должны были распродавать принадлежащие им ценные бумаги, в том числе русские и австрийские векселя, что привело к падению их курса, "а следовательно, и к обесценению русской и австрийской валюты"⁴⁵, – писал он. Впрочем, Т. Тук в своей "Истории цен", содержащей много любопытных фактов из истории денежного обращения в Англии, ни словом не упоминает распродажу русских и австрийских векселей. К тому же кризис в Англии никак не объясняет скачков промена российских ассигнаций в первой половине 1810 г.

Таким образом, идеологическая установка о неприемлемости девальвации ассигнационного рубля привела к тому, что Сперанскому пришлось конструировать денежную реформу, исполнение которой на практике, тем более в условиях надвигавшейся войны с Наполеоном, было практически невозможно. К тому же, уже в ходе обсуждения в Государственном Совете, выявились разногласия в понимании тех мер, которые проектировались в "Плане финансов". В результате то, что было реализовано на практике, сильно отличалось от теоретических построений документа. Наряду с этим многочисленные отступления от намеченного плана наблюдались в ходе реализации и других реформ.

Непоследовательность правительства в реализации бюджетной реформы, фактический отказ от проведения реформы налогообложения и ошибки, в том числе теоретические, в ходе денежной реформы не позволили успешно завершить план финансов и сформировать в России уже в начале XIX в. современную финансовую систему.

В этом, пожалуй, состоит главный урок, который следовало бы извлечь сегодня из опыта реализации "Плана финансов. За 200 лет одни конкретные предложения, содержащиеся в этом плане, теоретически

⁴⁴ АГС. Т. 4, ч. 1. Стб. 10.

⁴⁵ Туган-Барановский М. И. Экономические очерки / М. И. Туган-Барановский ; предисл., сост., ред. Г. Н. Сорвина. М. : РОССПЭН, 1998. С. 374.

устарели (золото и серебро давно уже потеряли свои денежные функции, хотя после кризиса 2008–2009 гг. некоторые экономисты и высказывали предложение вернуться к "золотому стандарту"), другие сохраняют свою актуальность (поддержание сбалансированности бюджета и повышение налогов как одно из средств его достижения, наряду с сокращением расходов, как средство борьбы с кризисом "суверенных долгов" в странах ЕС), хотя реализуются они уже в иных формах. Однако успешность проведения реформ по-прежнему зависит в первую очередь от последовательности в их осуществлении, как бы ни было велико желание отложить некоторые, особенно так называемые "непопулярные", мероприятия до более благоприятных времён.

Ключевые слова: *Континентальная блокада – М. М. Сперанский – "План финансов" – сбалансированность бюджета – денежная реформа.*

Keywords: *Continental blockade – M.M. Speransky – financial plan – currency reform – balanced budget.*