

О. Д. ХАЙХАДАЕВА

кандидат экономических наук, доцент, докторант кафедры общей экономической теории Санкт-Петербургского университета экономики и финансов

ИЗ ИСТОРИИ РЕФОРМ ФИНАНСОВОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ

Из экономической истории известно, что государственная система России не раз подвергалась реформам. В данной статье автор предпринимает попытку исследовать опыт стабилизации бюджета и денежного обращения, а также роль известных ученых, государственных деятелей в судьбе реформ.

В связи с этим в первую очередь необходимо упомянуть имя Михаила Сперанского — величайшего умницы и неутомимого труженика. Им еще в начале XIX в. были разработаны основы теории государственного бюджета. Во время войны с Наполеоном бюджет страны оказался в чрезвычайно бедственном положении, ощущалась острая нехватка денежных средств, постоянно приходилось прибегать к эмиссии бумажных ассигнаций, которые стремительно обесценивались. Вот в такой обстановке Александр I поручил М. Сперанскому найти выход из создавшегося трудного положения. Следует заметить, что М. Сперанский в то время являлся советником Александра I. В короткое время решение, которое вошло в историю как «финансовый план Сперанского», было найдено. Данный план состоял из двух частей. Первая часть включала в себя традиционную систему оперативных мер: с одной стороны, сокращение расходов, экономия, а с другой — увеличение доходов государства за счет повышения косвенных налогов и продажи некоторой части казенного имущества.

Что касается второй части плана, то она представляет собой особый интерес. В ней впервые в российской практике была предложена новая методология разработки бюджета, обеспечивающая укрепление его устойчивости и сбалансированности:

- расходы допустимы только в том случае, если обеспечены соответствующими доходами (раньше расходы осуществлялись по запросам военного и других ведомств, а затем уже власти искали, где найти деньги);

- все государственные расходы объединялись в три группы: необходимые, без которых нельзя обойтись; полезные, т. е. их можно на время отложить до лучших времен; излишние, без которых можно обойтись и которые можно и нужно вычеркнуть;

• сам бюджетный бюджет, которые обесценились в период войн, вошли в период реформационных доходов выступили

Методом министерства шаг за шагом бюджета. Развитие и советники начинания бюджетом экономистов

Одним из министров, по образованию подавательством, а так

Будучи государственным Александром мет улучшить состояние коренные к решению финан «О задачах в государственной деятельности жна быть российской государственности различным

Вместе с тем расходов нужное предложение экономическое положение жетного д

В предположении, которые мероприятия в виде для тех ве а с другой выплачива

• сам бюджет делился на две части. Первая часть — обыкновенный бюджет. Это необходимые некоторые полезные расходы, которые обеспечены надежными доходами. Вторая часть — чрезвычайный бюджет. Это оставшиеся полезные расходы, которые не вошли в первую часть и которые финансировались за счет нетрадиционных доходов (наиболее часто в качестве нетрадиционных доходов выступали внешние и внутренние займы).

Методологические принципы М. Сперанского использовались министерством финансов России на протяжении XIX в., что позволило шаг за шагом приближаться к сбалансированному государственному бюджету. Без сомнения, М. Сперанский внес огромный вклад в развитие и совершенствование государственных финансов России, и его начинания были продолжены представителями следующих поколений экономистов, государственных деятелей России XIX—начала XX в.

Одним из последователей М. Сперанского был И. Вышнеградский, министр финансов середины 80-х гг. XIX столетия. Математик по образованию, он наряду с исследованиями в области науки и преподавательской деятельностью активно занимался предпринимательством, а также широкой государственной деятельностью.

Будучи членом Государственного совета по департаменту государственной экономики, И. Вышнеградский получил от императора Александра III поручение представить свои соображения на предмет улучшения финансового положения страны. Отметив тяжелое состояние российских финансов, И. Вышнеградский высказался за коренные изменения в финансовой политике. Основания по изменению финансового управления были им обобщены в виде записки «О задачах финансовых учреждений в деле устранения дефицита в государственном бюджете». По мнению И. Вышнеградского, деятельность финансовой администрации в ближайшем будущем должна быть направлена главным образом на устранение дефицита российского бюджета. Достижение цели он видел в сокращении государственных расходов и увеличении доходов, поступающих по различным каналам в казну.

Вместе с тем И. Вышнеградский считал, что к уменьшению расходов нужно относиться с крайней осторожностью, так как сокращение производительных расходов неблагоприятно скажется на экономической жизни государства, нанесет вред его финансовому положению, способствуя в последующие годы возрастанию бюджетного дефицита.

В представленной записке Вышнеградским были указаны некоторые меры, способствующие устранению дефицита. Здесь имеется в виду установление, с одной стороны, нормальных бюджетов для тех ведомств, расходы которых определены достаточно точно, а с другой — конверсия внешних займов с уменьшением ежегодно выплачиваемых процентов путем продления срока займа.

Надо отметить, что первая из указанных мер могла быть применена далеко не ко всем ведомствам, тем более к таким наиболее значимым в государственном масштабе, как военное, морское, путей сообщения и внутренних дел, в совокупности поглощавших до трех четвертей всего годового бюджета страны. Что касается второго условия, на которое указывал Вышнеградский, то оно могло быть реализовано только при благоприятных обстоятельствах. В создании же этих обстоятельств роль министерства финансов была весьма незначительна, поскольку от него не зависело, пожалуй, одно из самых важных условий для успешного осуществления конверсионных финансовых мер — снижение ссудного процента на международных денежных рынках, который при наличии в Западной Европе достаточно большого количества свободных финансовых капиталов был и без того невелик.

Принимая все это во внимание, И. Вышнеградский более вероятный выход из создавшегося трудного финансового положения видел в изыскании дополнительных источников увеличения поступления доходов в казну. Но и этот путь требовал осторожности и продуманности. Вот почему он считал нецелесообразным установление новых налогов. Новые налоги могли обременить податное население, и в первую очередь крестьян, и таким образом подорвать производительные силы страны и привести к резкому сокращению платежеспособного спроса на различные товары и услуги. Все это в конечном счете породило бы хронический дефицит бюджета, и была бы достигнута прямо противоположная цель.

Осознание И. Вышнеградским последствий недальновидной налоговой политики свидетельствует о том, что при составлении записки он несомненно руководствовался идеями М. Сперанского, Е. Канкрин и других крупных государственных деятелей России.

Для устранения дефицита бюджета И. Вышнеградский предложил ряд крупных мер. Первая из них — питейная монополия. Он утверждал, что питейная монополия может служить достаточно сильным средством увеличения государственных доходов, если казенная продажа алкогольных напитков будет надлежащим образом налажена и цены на них не возрастут.

Вместе с тем следует заметить, что И. Вышнеградский не сбрасывал со счетов и недостатки данной меры, в том числе социального характера, и понимал, что неправильное ее применение может привести к весьма нежелательным последствиям. Отметим, что винная монополия была введена при С. Ю. Витте, преемнике И. Вышнеградского на посту министра финансов.

Другая крупная мера, которую предлагал И. Вышнеградский для устранения дефицита бюджета, заключалась в введении табачной монополии. По его мнению, при реализации данной меры можно

было бы
Помимо
ных дохо
вильная п
гах. В час
ничном с
щих за гр
доход же
повысить
перевози
в отноше
ществлен
ских жел
увеличени

С пом
можно б
120 млн р
бюджете
степенно
менитель

В сво
сам экон
тельным с
чественно
чественно
должны с

В авгу
яркая и н
ственный
кая обста
форм: на
ный проц
значитель
имущество
логично с
ную цель
России; пр
са кредит

Первы
решитель
гской, так
точно ус
возможно
воздейств

было бы увеличить сумму государственных доходов на 40 млн р. Помимо этих двух мер, значительному увеличению государственных доходов, считал Вышнеградский, могла бы содействовать правильная постановка тарифного дела на российских железных дорогах. В частности, он предлагал установить тарифные ставки в международном сообщении с таким расчетом, чтобы перевозки грузов, идущих за границу и в обратном направлении, давали возможно больший доход железным дорогам России. Также он считал целесообразным повысить тарифные ставки для грузов, имеющих особую ценность и перевозимых на малые расстояния; обратная мера предлагалась им в отношении малоценных грузов. И. Вышнеградский считал, что осуществление мер в области тарифной политики на всей сети российских железных дорог значительно увеличит их доходность. И это увеличение, по его расчетам, превосходило 20 млн р.

С помощью указанных мер, по мнению И. Вышнеградского, можно было рассчитывать на увеличение доходов государства на 120 млн р., и это дало бы возможность восстановить равновесие в бюджете, позволило бы увеличить производительные затраты, постепенно уменьшить задолженность и даже отменить особо обременительные налоги.

В своей записке И. Вышнеградский уделил внимание и вопросам экономического положения государства. Он предложил решительным образом вступить на путь поддержки и стимулирования отечественной промышленности, всяческой поддержки развития отечественного предпринимательства. Он подчеркивал, что эти меры должны составлять предмет постоянных забот правительства.

В августе 1892 г. министром финансов стал С. Ю. Витте, личность яркая и неординарная. На долю С. Витте пришелся самый ответственный период финансовых реформ. Отметим, что экономическая обстановка в этот период благоприятствовала проведению реформ: наблюдался быстрый рост промышленности, происходил бурный процесс железнодорожного строительства, к началу реформ значительно увеличились золотые запасы государства. Все эти преимущества были умело реализованы С. Ю. Витте. Им была четко и логично сформулирована концепция реформирования России. Главную цель Витте-реформатор видел в укреплении денежной системы России; прежде всего предстояло преодолеть резкие колебания курса кредитных денег, затем перейти к их размену на золото.

Первыми шагами Витте-реформатора в проведении реформ были решительные меры против денежных спекулянтов как на Петербургской, так и на зарубежных биржах. Предпринятые меры были достаточно успешными, и в результате министерство финансов получило возможность предотвращать резкие скачки курса рубля, оперативно воздействуя на спрос и предложение с помощью текущих резервов.

В январе 1895 г. начался второй этап денежной реформы. Суть его состояла в том, что государственный банк в качестве эксперимента получил право покупать и продавать золотые монеты по биржевому курсу. При заключении других торговых сделок оплата по соглашению сторон могла производиться золотом или кредитными билетами.

Начавшиеся перемены сопровождались острыми дискуссиями. Наибольшее сопротивление реформам оказали Государственный совет и ученые Вольного экономического общества. Ими были высказаны, во-первых, сомнения о целесообразности официальной девальвации кредитного рубля. Не будет ли лучше поднять его биржевой курс до номинала путем выкупа части бумажных купюр, и тем самым будет сохранен престиж государства.

Во-вторых, оппоненты утверждали, что в условиях свободного размена золото быстро уйдет за границу. Ими предлагалось сохранить в качестве основной денежной единицы серебряный рубль. Основным аргументом сторонников Витте было то, что серебро быстрее обесценивается относительно золота.

В-третьих, противники реформы утверждали, что укрепление и стабилизация кредитных билетов больно ударит по экспортерам, лишив их инфляционного дохода. Однако Витте считал, что твердая валюта служит основной предпосылкой повышения эффективности хозяйствования и в конечном счете в выигрыше будут все слои населения.

Несмотря на оказанное сопротивление, сторонникам С. Витте удалось добиться издания указа «О чеканке и выпуске в обращение золотых монет» в январе 1897 г., и таким образом была окончательно решена судьба денежной реформы. Действовавший временный курс обмена кредитных денег (1:15) был закреплен бессрочно. На его основе началась чеканка новых золотых монет достоинством 7,5 (полимпериала), 10 (червонец), 15 (империал) р. Через некоторое время был издан указ об основах производства и обращения серебряных монет: рубль, полтинник и 25 копеек. Сделки, оплачиваемые такой монетой, не должны были превышать 25 р., что подчеркивало ее вспомогательный характер.

Завершающим шагом проведения денежной реформы стал указ о расширении самостоятельности и ответственности государственного банка в области эмиссии кредитных билетов. Их выпуск должен был быть ограниченным потребностями денежного обращения и обеспечен золотом.

К концу 1901 г. в обращении находилось золотой монеты на 695 млн р., серебряной — на 161,6 млн р., новых кредитных билетов — на 630 млн, в том числе в кассах госбанка 88 млн р. В это же время запасы золота в государственном банке и казначействе достигли 830 млн р., запасы серебра — 62 млн р. За последние два

года деятельности С. Витте в министерстве финансов золотой рубль еще более окреп.

Следует заметить, что стабилизация бюджетной системы России послужила одной из главных предпосылок успеха денежной реформы. С. Витте придерживался общего стратегического направления бюджетной политики своих предшественников, но при этом он внес в нее некоторые существенные коррективы. Прежде всего он отказался от примитивизма в сдерживании государственных расходов без анализа последствий конкретных мер по экономии. Бюрократической бережливости он противопоставлял финансовую политику, направленную на всемерное содействие экономическим успехам и развитию производительных сил страны.

С. Витте возглавлял министерство финансов России в течение одиннадцати лет. За это время обычные и чрезвычайные расходы бюджета возросли вдвое: с 1125 до 2257 млн р. Среднегодовой темп их прироста достиг 6,5% (при Н. Бунге и И. Вышнеградском — только 3%). Причем расходование денежных средств при Витте осуществлялось весьма расчетливо. Это С. Витте принадлежит авторство классического выражения: «достижение наибольших результатов с наименьшими усилиями». Расширение обыкновенных расходов было подкреплено опережающим ростом доходов. Отличительно, что за весь период, пока С. Витте был министром финансов, обыкновенный бюджет исполнялся с большим положительным сальдо.

За те 11 лет общегосударственное сальдо шесть раз было отрицательным. Возникавший дефицит покрывался за счет внутренних и внешних займов. Примерно третья часть этих займов использовалась для финансирования строительства Транссибирской железной дороги. Одновременно с осуществлением займов рос государственный долг.

В 1920 г. размер государственного долга в расчете на одного жителя составлял: во Франции — 258 р., Англии — 153 р., Пруссии — 110 р. и в России — 55 р. Абсолютный размер государственного долга России увеличился с 4997 млн р. в 1891 г. до 8824 млн р. в 1914 г.

Российская золотая денежная система стала пользоваться высоким доверием за рубежом. Используя этот факт, а также мирную передышку, С. Витте удалось конвертировать 5- и 6-процентные займы на 4-, 4,5- и даже 3-процентные, что в свою очередь позволило при увеличении общей суммы задолженности снизить расходы на ее обслуживание.

Огромна заслуга С. Витте и в эффективном изменении структуры доходной части государственного бюджета. Так, в 1903 г. косвенные налоги, таможенные пошлины и государственные регалии

составили 1154,4 млн р., или 57% всех доходов. Казенный сектор, в основном государственные железные дороги, перечислил в бюджет 570,7 млн р. На его долю приходилось 28% его доходной части.

Преемниками С. Витте поддерживался созданный им денежный и финансовый механизм в хорошем состоянии (за исключением периодов войны и революции).

Как видим из этого краткого исследования, история российской финансовой системы знает положительный и весьма успешный опыт реформ и стабилизации. И этот опыт нелишне было бы вспомнить сегодня, когда особо остро стоит проблема стабилизации не только финансовой сферы, но и всей экономической жизни российского общества.

Ж. З. ТАГАРОВ

кандидат экономических наук, доцент кафедры мировой экономики ИГЭА

**РЕФОРМА СО ЗНАКОМ «МИНУС»
(О ТАМОЖЕННЫХ ПРАВИЛАХ
РУССКО-КИТАЙСКОЙ ТОРГОВЛИ 1800 ГОДА)**

В сложной и противоречивой палитре явлений социально-экономической истории России кяхтинская торговля и тем более ее отдельный эпизод, связанный с утверждением таможенных правил 1800 г., занимает скромное место. Это обусловлено не только локальными последствиями введения новых правил русско-китайской торговли через Кяхту, но и характером содержащихся в них положений. Санкционированный этими правилами режим меновой торговли и общественного контроля за ценами явно не вписывается даже в далекую от подлинного рынка экономическую структуру России первой половины XIX в.

Наряду с этим, представляя собой инициированное высшими инстанциями изменение хозяйственного порядка, данные правила не совсем совместимы с общепринятым пониманием экономических реформ как равноценных рыночным реформам¹. Вместе с тем нет особых оснований объявлять таможенный порядок, введенный в 1800 г., контрреформой, поскольку последняя предполагает отказ от предшествующих рыночных преобразований, чего не было в истории кяхтинской торговли XVIII в. Все это позволяет предполагать, что в данном случае было реализовано направление развития, лежащее за пределами антитезы «реформа–контрреформа», с вне-