

Становление Министерства финансов России и его инновации в первой половине XIX в.

© 2013 Семенкова Татьяна Георгиевна
доктор экономических наук, профессор,
заслуженный деятель науки Российской Федерации
Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, г. Москва
E-mail: tsemenkova@mail.ru

Дан анализ перехода России к министерскому управлению финансами в начале XIX в. Рассмотрены особенности деятельности министров финансов, направленной на промышленное развитие, преодоление последствий ряда войн и на достижение подобающего России места в мировой экономике, что актуально и для наших дней. Представлен анализ особенностей инноваций министров финансов в решении финансово-экономических проблем страны на разных исторических этапах первой половины XIX в. с учетом истории российского и европейского опыта.

Ключевые слова: история, Министерство финансов, экономика, финансы, денежное обращение, эволюция экономической политики.

Становление и развитие финансов России во многом определяют историю нашего государства. В начале XIX в. при императоре Александре I было учреждено министерское управление в стране. Инновации Министерства финансов легли в основу форм и путей решения экономических и военных проблем.

Первым министром финансов России стал граф Алексей Иванович Васильев, инновационный характер деятельности которого проявился в определении четких правил организации податного дела, во введении отчетных ведомостей для учреждений и казенных палат. Его сменил в 1807 г. Федор Александрович Голубцов. Он пробыл на посту министра два года и четыре месяца, но это было очень трудное время проведения министерской реформы. Поэтому его деятельность в истории Минфина занимает важное место.

На пороге XIX в. появилась яркая фигура видного государственного деятеля М.М. Сперанского. Он не был министром, но немало сделал для быстрого промышленного развития и решения проблем финансов и денежного обращения. Неоднозначным было пребывание на посту министра финансов Д.А. Гурьева (1810-1823). Его программу по-разному оценивали и современники, и историки. Также объектом непрекращающихся споров в экономической литературе является деятельность Е.Ф. Канкрин, более 20 лет возглавлявшего Министерство финансов России. В основе программы Канкрин было достижение бездефицитного бюджета.

Заметное влияние на финансовую политику России оказал председатель Вольного экономического общества граф Н.С. Мордвинов. При

этом ни Сперанский, ни Мордвинов не были министрами финансов, о чем иногда ошибочно пишут некоторые авторы.

После Канкрин в 1845 г. министром финансов стал Ф.П. Вронченко и оставался в этой должности 8 лет до апреля 1852 г. Вронченко завершил полувековую деятельность министерства финансов с 1802 по 1952 г.

Алексей Иванович Васильев стал первым министром финансов России при императоре Александре I.

При Васильеве в состав министерства финансов входили: монетный департамент; экспедиция заготовления, хранение и продажи вексельной бумаги; дела по Камеральному столу, печатанью векселей и заемных писем. Министр Васильев провел ряд важных законодательных мер. Он способствовал утверждению устава о государственных лесах, а также наведению порядка в управлении лесными имуществами.

А.И. Васильев был одним из самых опытных финансистов страны, начавший свою карьеру еще при генерал-прокуроре князе Вяземском. Являясь сторонником инновационных методов, Васильев вошел в историю финансовой политики. При этом в управлении государственными доходами он вменял в обязанность руководствоваться правилами бережливости, экономии и усовершенствования методов управления.

А.И. Васильев достиг высокого поста министра благодаря уму, редкостному трудолюбию и умению работать с подчиненными.

Федор Александрович Голубцов (1758-1829).

При министре Голубцове были трудности в проведении финансовых реформ, ибо новая система управления, введенная при Александре I,

еще не вполне сформировалась. На период служебной деятельности Ф.А. Голубцова приходится основной этап министерской реформы 1802-1811 гг., которая в истории государственного управления сыграла важную роль.

Министром финансов Федор Александрович Голубцов стал только в 1809 г., а с 1807-го до осени 1809-го, почти два года, Министерство финансов было без назначенного главы. В этот период непосредственное участие в управлении министерством принимал Комитет финансов. Не являясь официально назначенным министром финансов, Ф.А. Голубцов (как государственный казначей) выполнял решения, принятые Комитетом финансов.

Однако, даже став министром, он должен был согласовывать свои действия с этим Комитетом, что мешало проявлению инициативы и его самостоятельной работе. Комитет финансов в России был важным органом в государственном руководстве страной с 1806 г. вплоть до 1917 г. Он принимал решения по многим вопросам: по рассмотрению и анализу государственной росписи; по ликвидации бюджетного дефицита; по проблемам государственных финансов. Высшие межведомственные связи также были в поле зрения руководства Комитета финансов. Все это ограничивало действия министра и создавало определенные трудности в системе управления министерством финансов и в ликвидации бюджетного дефицита.

Экономическое положение России во время управления Голубцова было расстроено вследствие войн в Европе. Для преодоления ухудшения состояния финансов и других экономических трудностей при Голубцове усилилось внимание к ежегодным выпускам бумажных денег (ассигнаций). Количество ассигнаций в обращении во время управления Голубцова значительно возросло, что неизбежно привело к падению их стоимости и курсов. Исправить крайне расстроенное положение государственного хозяйства посредством усиления выпуска ассигнаций не удалось.

Поскольку Ф.А. Голубцову не удалось в должности министра финансов достичь заметных результатов в улучшении экономического положения в стране, создалась ситуация отстранения его от власти. Министр финансов Ф.А. Голубцов был освобожден от должности 31 декабря 1809 г. Но и после снятия с должности министра финансов Федор Александрович Голубцов был оставлен в составе Государственного совета.

В становлении Министерства финансов особенно велика была роль статс-секретаря Государственного совета *Михаила Михайловича Сне-*

панского (1772-1839). Он внес неоценимый вклад в развитие инновационной экономики России в XIX столетии. Сперанский обосновал настоятельную необходимость проведения реформ денежного обращения, финансов и формирования бюджетного дела в России XIX в. Он стремился приспособить состояние финансов к новым требованиям экономического либерализма, начинавшим проникать во все сферы хозяйства страны.

Назначение нового министра финансов - умудренного жизненным опытом *Дмитрия Александровича Гурьева* (1751-1825) - состоялось 1 января 1810 г., когда ему уже исполнилось 60 лет. Вступлению Гурьева на пост министра финансов содействовал М. Сперанский, поскольку надеялся найти в нем соратника и исполнителя своих проектов, в чем, однако, просчитался.

По мнению историков, Д. Гурьев был инициативным и угодливым, особенно с царем Александром I; он был богат, но не знатен, был человеком умным, но честолюбивым и умелым интриганом. Министерство финансов в предвоенные годы, чтобы спасти Россию от государственного банкротства, содействовало попыткам учредить "правильную" денежную систему. Были приняты даже такие непопулярные меры, как повышение податей, введение новых сборов, резкое сокращение расходов государства и выпуска ассигнаций.

Реформы дали очевидный результат. Россия активно готовилась к отражению войск французов. В этот процесс включились все отрасли хозяйства, от которых зависела боеспособность армии. Еще в предвоенный период были установлены более выгодные для производителей цены на ружья и порох, утверждены льготные для заводчиков условия поставки солдатского сукна. В стране была упорядочена организация снабжения и утверждены нормы довольствия войск. Более того, к весне 1812 г. удалось создать шестимесячный запас продовольствия для армий. В результате государство приобрело необходимый экономический запас прочности.

Но были и критические высказывания в адрес Гурьева, было мнение, что "он обладал умом неповоротливым, и ему было трудно удержать равновесие рассуждений". Однако Д.А. Гурьев вошел в историю Министерства финансов, которым управлял более 13 лет с января 1810-го до конца апреля 1823 г. В конце XIX в. историк И.Н. Божерянов писал: "Граф Гурьев был вполне русский человек, страстно преданный императору Александру I, боролся и благородно пал в неравной борьбе"¹.

В области финансов экономическая программа министра Гурьева была направлена на стаби-

лизацию валюты и упорядочение денежного обращения. Им была предпринята попытка переориентировать Государственный заемный банк с операций по кредитованию дворянского землевладения на кредитование промышленников, которая, однако, встретила жесткую оппозицию со стороны консервативного дворянства. В 1816 и 1819 гг. Гурьев, опасаясь недовольства и непопулярности, избегал введения новых налогов. И все же была введена пошлина на пиво, повышена цена гербовой бумаги, паспортов, дорожных тарифов. Были также увеличены пошлины на чай, почтовые сборы, подати с колонистов и торгующих крестьян, установлен временный подоходный налог с помещиков в зависимости от величины их дохода. Русские подданные, жившие за границей, также должны были платить 20 % со своего дохода². В целях стабилизации денежного обращения при Гурьеве были предприняты меры по извлечению из обращения части ассигнаций; всего в России за 1818-1823 гг. было изъято из оборота 240 млн руб. ассигнациями. Гурьев способствовал заключению двух внутренних бессрочных займов и двух внешних займов. Полученный в Амстердаме заем в 40 млн руб. дал возможность изъять ассигнаций на 118 млн руб. Второй заем в 43 млн руб. позволил изъять из обращения 181 млн руб. ассигнаций. Но для решения проблемы в целом этого было недостаточно. В 1822 г. им было внесено предложение прекратить давать ссуды помещикам из банка, но недовольство и шумные протесты консерваторов окончательно подорвали авторитет министра Гурьева.

Научная и общественная деятельность **Н.С. Мордвинова** сыграла немалую роль в обосновании стимулов экономического развития России. Он был противником государственной опеки и казенной монополии, в то же время горячо защищал интересы российских предпринимателей. Мордвинов утверждал, что собственность и свобода лежат в основе продуктивности народного труда и обеспечат каждому достижение его частной выгоды. Стимулами экономического развития он также считал частный интерес и пользу.

Егор Францевич Канкрин (1774-1845) управлял Министерством финансов 20 лет с апреля 1823-го до января 1844 г. За этот период экономическое положение России значительно улучшилось. Канкрин соблюдал большую осторожность в нововведениях, у него было правило: *“Не ломать, а постепенно улучшать”*.

Свои инновационные идеи Канкрин изложил в работе “Экономия человеческих обществ и состояние финансов”. Если в ранних трудах он уделял наибольшее внимание военной эконо-

мике и военным финансам, то в позднее время им были написаны работы “Краткое обозрение российских финансов”, “Очерки политической экономии и финансии”, “Обзор примечательных действий по финансовой части в течение последних 20 лет”.

Итогом жизненного опыта Е.Ф. Канкрин явились его очерки, изданные им в Париже после ухода с поста министра финансов, “Очерки политической экономии и финансии”. На русском языке они появились 50 лет спустя, в 1894 г.

Главные принципы Е.Ф. Канкрин в финансово-экономической политике заключались в следующем: 1) бережливость, экономия; 2) осторожность в пользовании государственным кредитом; 3) очень большая осторожность в установлении новых налогов; 4) развитие отечественной промышленности; 5) упрочение денежной системы.

Главная забота Е.Ф. Канкрин - это устранение дефицита бюджета. Деятельность Канкрин в должности министра финансов началась в 1823 г. при императоре Александре I, а в 1825 г. на престол взойшел император Николай I, при котором Канкрин оставался министром до конца своей жизни. В этот период с участием министра финансов экономическое развитие страны продолжало укрепляться, учреждались банки, строились железные дороги, внедрялись технические инновации. Развитию экономики России способствовала проведенная Канкриним Торговая, или гильдейская, реформа, которая была направлена на то, чтобы “подстегнуть” застоявшиеся формы российской торговли. Реформа несколько ограничивала тенденции к монополизации торговли купцами I-й гильдии и расширяла права среднего купечества. Были получены выгоды и от мелкой торговли крестьян, которые торговали в городе овощами на лотках. Беспорядочная торговля “с рук” была запрещена еще при Екатерине II, но указ не соблюдался, и улицы больших городов наполнялись толпами мелких торговцев и спекулянтов.

Главным инновационным достижением Канкрин в должности министра финансов было проведение в 1839 - 1843 гг. *денежной реформы*. Проведенная Канкриним денежная реформа 1839 г. заменила бумажные рубли серебряными и вошла в историю Министерства финансов России как знаменательное событие. Подготовка к денежной реформе выразилась в составлении нескольких вариантов проектов реформы. Проекты адмиралов Н.С. Мордвинова и С.А. Грейга были признаны непрактичными. Проекты денежной реформы М.М. Сперанского и Е.Ф. Канкрин были схожи по своей основе. Реформа Е.Ф. Канкрин

не означала простого обмена бумажных денег по установленному курсу серебра, равному 3 руб. 50 коп., ибо это лишь уменьшило бы количество денег в обращении в 3,5 раза. Главное заключалось в том, что необходимо было придать деньгам фактическую прочность путем обеспечения их размена. Для этого и был заранее создан металлический фонд.

Другая проблема, которая обсуждается историками: почему монетной единицей было выбрано серебро, а не золото? Следует согласиться с мнением В.Т. Судейкина, согласно которому было две причины: во-первых, большинство европейских государств придерживалось двойной единицы (только Англия в 1816 г. перешла к золотой единице); во-вторых, в России по традиции всегда в обращении находилось серебро, хотя Россия владела, главным образом, золотыми рудниками³.

Главная заслуга Канкрин состояла в том, что он добился бездефицитного государственного бюджета. Надо отметить, что этому способствовала и проводившаяся таможенная политика, построенная на основе проповедуемой им теории протекционизма. Он ввел покровительственный тариф, способствовавший отмене запрета ввоза ряда товаров, чем нацеливал отечественную промышленность на улучшение качества производимой продукции.

Министром финансов **Федор Павлович Вронченко** стал в марте 1845 г. и оставался в этой должности 8 лет до апреля 1852 г.

Министром финансов Ф.П. Вронченко были осуществлены инновации в области налоговой системы. Были введены новые и увеличены прежние налоги, особенно на питейный доход. В 1850-х гг. Вронченко ввел новый тариф, что было инновацией в таможенной политике. При нем была отменена пограничная линия между Россией и Польшей. Экономические меры, проведенные Вронченко, были обусловлены и военно-политическими причинами - усилением расходов на содержание войск вследствие военных действий на Кавказе, восстания в Кракове и войны в Венгрии. Министерству финансов для покрытия увеличивающихся расходов приходилось обращаться к увеличению существовавших налогов. В 1846 г. был удвоен вспомогательный

земский сбор с крестьян, мещан и купцов. Кроме введения новых и увеличения прежних косвенных налогов, был введен питейный устав. В следующем 1847 г. последовало уничтожение льгот в ряде губерний и областей на продажу низших сортов табака. Также был введен акциз со свеклосахарного производства. Среди положительных мер, принятых министром Вронченко, было введение в 1850 г. нового тарифа, предусматривавшего уменьшения тарифных ставок. Для покрытия дефицита министр финансов Вронченко принял меры для развития фабричной промышленности. Также он практиковал заключение внешних займов. При нем был принят выпуск билетов Государственного казначейства. Для покрытия издержек Вронченко предпринимал постоянное повышение прямых и косвенных налогов. Однако, несмотря на все предпринимавшиеся Вронченко меры, сумма государственных долгов к концу его управления министерством возросла с 299 млн (в 1844 г.) до 400 млн руб. (в 1852 г.). Инфляция, начавшаяся в период Крымской войны, затянулась на десятилетия. Но выдержать все эти испытания финансовая система России смогла лишь благодаря тому порядку, в который их привели министры финансов Канкрин и Вронченко, которые вошли в историю как видные государственные деятели Российской империи.

Таким образом, вся целеустремленная, творческая деятельность министров финансов России на протяжении первой половины XIX в. была направлена на промышленное развитие, преодоление последствий ряда войн и на достижение подобающего России места в мировой экономике. Особенности инноваций министров финансов в решении финансовых проблем страны, меры по преодолению трудностей на разных исторических этапах первой половины XIX в. внесли в экономическую историю неопределимый вклад.

¹ *Божеянов И.Н.* Граф Егор Францевич Канкрин. СПб., 1897. С. VIII.

² Наши государственные и общественные деятели. СПб., 1891. С. 415-416.

³ *Судейкин В.Т.* Восстановление в России металлического обращения. М., 1891. С. 57-58.

Поступила в редакцию 03.02.2013 г.