

Ф

ЕКАТЕРИНА ПРАВИЛОВА
ФИНАНСЫ ИМПЕРИИ

ДЕНЬГИ И ВЛАСТЬ
В ПОЛИТИКЕ РОССИИ
НА НАЦИОНАЛЬНЫХ
ОКРАИНАХ
1801-1917

Екатерина Анатольевна Правилова Финансы империи: Деньги и власть в политике России на национальных окраинах. 1801–1917

Текст предоставлен правообладателем

http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=3089295

*Финансы империи: Деньги и власть в политике России на национальных
окраинах, 1801-1917: Новое издательство; Москва; 2006
ISBN 5-98379-048-X*

Аннотация

Книга петербургского историка Екатерины Правиловой – яркий и интересный анализ развития финансовых отношений центра и окраин Российской империи XIX – начала XX века. Как функционировало финансовое хозяйство многонационального государства? Как правительство решало проблемы распределения денег между окраинами? На каких основах строилась система налогообложения? Как и когда рубль стал имперской денежной единицей? Ответы на эти и другие вопросы истории имперской экономики и политики представлены на страницах настоящей книги.

Содержание

| | |
|---|----|
| Введение | 4 |
| I | 23 |
| 1 | 23 |
| 2 | 42 |
| 3 | 55 |
| Польские земли после разделов Речи Посполитой | 55 |
| Финансовая автономия Царства Польского по Конституционной хартии 1815 года | 59 |
| Внешний заем Царства Польского 1829 года: выход на рынок капиталов | 69 |
| Регулирование долговых обязательств Царства Польского | 73 |
| Конец ознакомительного фрагмента. | 77 |

Екатерина Правилова

Финансы империи: Деньги и власть в политике России на национальных окраинах, 1801-1917

Введение

К теме этого исследования меня привел интерес к двум разным «историям» – экономической и истории империй. Обе представлены богатыми историографическими традициями и научными школами, которые, как это часто случается в социальных науках, существуют автономно и редко пересекаются. Историки-экономисты и исследователи национальной и региональной политики в Российской империи отдельно изучают ключевые проблемы политического и социального развития России накануне революции – экономическую отсталость и национализм. Попыток связать эти проблемы было немного.

Читателю, знакомому с историей строительства федеративных отношений в современной России, едва ли нужно до-

казывать, что деньги и власть в национальной и региональной политике очень тесно связаны. Очевидно, что и в Российской империи экономический фактор играл важнейшую роль в отношениях между центром и окраинами, а «фактор империи» оказывал влияние на формирование всех элементов экономической системы. Мое исследование посвящено анализу взаимодействия этих двух факторов – экономического и имперского. Объект исследования – имперское хозяйство, точнее, та его часть, которая связана с финансовым управлением.

Почему имперские финансы представляют собой особый предмет исследования? Чем отличается экономическая политика в империи и национальном государстве? Начнем с того, что Российская империя, как и любая другая, характеризуется ярко выраженной асимметрией экономического и социального развития территорий. Власть российского императора распространялась на регионы, чрезвычайно разнящиеся по ресурсному потенциалу, уровню институционального развития, культуре хозяйства и финансового управления. Западные окраины – Царство Польское, Финляндия, Западный край – к концу XIX века обгоняли некоторые центральные губернии по темпам индустриального развития и урбанизации. В то же время Сибирь, Дальний Восток, Север оставались по большей части неосвоенными. Асимметрия экономического и социального развития диктовала необходимость формирования особой, регионально ориентированной

финансовой политики и ставила проблему выравнивания.

Многонациональность империи – второй фактор, обусловивший специфику экономического развития и финансовой политики. Правительство вынуждено было принимать в расчет не только национальные традиции управления, но даже, например, «религиозный контекст» налогообложения. С другой стороны, региональная и национальная экономическая специализация (межэтническое разделение труда, по терминологии Андреаса Каппелера¹), а также распространение националистических концепций способствовали возникновению идеологий экономического национализма и регионализма. К концу XIX – началу XX века формируется сеть национальных и региональных экономических сообществ, конкурирующих между собой, в том числе за влияние на правительство². В результате в финансовых мероприятиях правительства на окраинах нередко отражалось соперничество национальных и региональных лобби. Таким образом, складывание финансовой системы империи можно рассматривать отчасти как результат экономической конкуренции и взаимодействия разных национальных и региональных экономических сообществ.

Экономическая асимметрия и национально-культурная неоднородность оказывали влияние на формирование институтов административного и экономического управления. Асимметричная система власти – еще одна специфическая черта финансового хозяйства империи. Управленче-

ская централизация сочеталась с вынужденной диффузией политической власти и полномочий по распоряжению экономическими ресурсами. Одной из главных задач правительства был поиск оптимальной для каждой окраины и империи в целом модели властно-бюджетных отношений между центром и регионами. Поэтому формы бюджетного управления постоянно менялись под влиянием политической конъюнктуры, обострения национальных противоречий, стремления сократить затраты на управление.

Необходимость согласования различных целей имперской политики ярче всего проявлялась в дилемме приоритетности внешней экспансии или внутреннего развития. За приобретение новых территорий и их удержание приходилось довольно дорого платить: в дебете имперских финансов значились огромные военные расходы, затраты на охрану границ и формирование системы управления. В то же время социальное и экономическое развитие «ядра» – внутренних российских губерний – требовало значительных инвестиций. Геополитическое могущество империи, часто выражавшееся в квадратных верстах, контрастировало с разреженностью власти и недостатком ресурсов во «внутренней» России, ее социальной и экономической отсталостью. Российская империя разделяла с большинством империй проблему выбора между расширением границ и внутренним развитием. Эту проблему предполагалось решить путем институциональной организации экономического управления,

рационального расчета и распределения средств между регионами и центром.

Цель моей работы состоит в том, чтобы показать, как отразились особенности имперской системы (многонациональность, асимметрия регионального развития и правовая гетерогенность, активная внешняя политика и стремление к расширению) на функционировании финансовой системы и, напротив, как финансовые императивы влияли на цели и механизмы имперской политики. Мое исследование – лишь шаг в направлении решения одного из важнейших вопросов развития имперского хозяйства: являлся ли «фактор империи» для России тормозом или катализатором развития.

Как ни парадоксально, проблема согласования геополитических целей с внутренними задачами социального и экономического развития, ставшая столь актуальной в связи с возникновением в начале ХХI века «моды» на империи, применительно к имперскому прошлому России практически не изучена. Несмотря на то что Россия всегда привлекала внимание как пример отстающей «великой державы», существующие исследования (например, известные концепции Александра Гершенкрона, Теодора фон Лауэ, Питера Гэтрелла, Пола Грегори³) обходят стороной этот вопрос. Между тем он занимал российских политиков и экономистов не меньше, чем их английских коллег, которые со времен Адама Смита оспаривали преимущества политики завоевания новых колоний.

В современной историографии колониальных империй Нового времени проблема взаимосвязи имперской политики и экономического роста обсуждается давно и интенсивно. Например, Мартин Блинкхорн изучил роль «имперского мифа» в социальном и экономическом развитии Испании и выдвинул гипотезу, что именно сохранение колоний являлось одной из причин периферийного положения Испании в европейской экономической системе Нового времени. Блинкхорн предположил, что Испания выиграла бы, если бы в 1828 году потеряла все свои колонии (а не только их основную часть – страны Латинской Америки). Сохранение остатков колониальных владений препятствовало индустриализации и модернизации аграрного общества: национальная буржуазия, пользуясь дешевыми рынками Кубы, не выработала навыков конкурентного предпринимательства, сохранив черты аграрно-аристократической корпорации, а воспоминания о былом могуществе империи поддерживали в правительстве и обществе тлеющую надежду реванша. Правительство, вместо того чтобы инвестировать средства в индустриальное развитие, финансировало военные расходы, и его поддерживало общество, зараженное имперской идеей⁴. Таким образом, эта идея являлась одним из факторов периферийности, то есть экономической отсталости страны.

Аналогичные дебаты о позитивных и негативных последствиях имперской политики для внутреннего развития Великобритании – отнюдь не периферийной страны континен-

та – будут рассмотрены в начале второй части книги. Здесь лишь отмечу, что заметное место в историографии занимает концепция, связавшая закат Британской империи во второй половине XIX столетия с влиянием фактора «империи». Таким образом, противопоставление имперской идеи и концепции внутреннего развития, социальных реформ было распространено в политических дебатах и последующей историографии как великих держав, лидеров индустриализации, например Британии и Франции, так и аутсайдеров – Испании и Португалии.

Влияние «фактора империи» может быть рассмотрено и в более узких контекстах. Например, до сих пор остается неясным, каково было влияние многонациональности на процессы индустриализации и экономического развития таких государств, как Россия и Австро-Венгрия. Известная концепция Эрнеста Геллнера, связавшего возникновение национализма в Европе с индустриальным развитием, подвергается сомнению исследователями экономической истории Габсбургской империи. Так, Георги Ранки пришел к выводу, что идея национальности иногда служила не катализатором, а тормозом индустриализации, или, по словам Ранки, вносила дисгармонию в экономическое развитие многонациональных государств⁵. Экономический национализм и регионализм российской буржуазии тоже рассматривается исследователями (Томасом Оуэном и Альфредом Рибером) как препятствие для развития, в частности для формирования еди-

ного среднего класса. В этом исследовании я коснусь лишь некоторых значимых проявлений экономического национализма – в связи с обсуждением финансовых отношений центра и периферии, что поможет оценить влияние националистической идеологии на финансовую политику в регионах.

Очерченные выше границы исследования могут показаться чрезмерно широкими, а проблема – чересчур значительной. Ясно, что мне пришлось ограничиться в выборе методологии, сюжетов и источников.

Первое ограничение – методологического характера. Заметное место в историографии империй (прежде всего Британской) занимают работы, принадлежащие к особому направлению историко-экономических исследований – клиометрике. Главный акцент в работах этой школы сделан на количественные исследования, в частности на расчет прибылей и убытков имперского строительства. Как будет показано в дальнейшем, эти трудоемкие и несомненно нужные расчеты все же не дают полноценного ответа на вопросы, связанные с функционированием финансовой системы империи. Поэтому мне пришлось ограничиться лишь самыми важными статистическими данными, почерпнутыми в основном из вторичных источников.

К счастью, такие источники существуют. Пожалуй, единственная работа о финансах Российской империи, которая по названию близка к одному из направлений моего исследования, была опубликована в конце XIX века. Николай Пет-

рович Яснопольский собрал и систематизировал бюджетные данные, почерпнутые им из отчетов Государственного контроля и казначейства, из других источников, и издал двухтомный труд «О географическом распределении государственных доходов и расходов России» (Киев, 1890–1897), с приложением статистических таблиц, картограмм и диаграмм. Публикация Яснопольского послужила толчком к обсуждению вопроса о «цене» империи и о справедливости распределения бремени имперских расходов между центром и окраинами. Многими оспаривалась правомерность использования данных бюджета для анализа реальной обремененности населения. С другой стороны, опубликованные Яснопольским данные стали основанием для полностью противоположных заключений (об этом подробнее в главе 9). Возможно, имеет смысл пересмотреть или, точнее, пересчитать географическое распределение расходов и доходов. Но это не входит в мою задачу. Книга Яснопольского важна для меня как источник, которым пользовались его современники и который давал материал для дебатов о финансовой политике империи.

Рассматривая отдельные эпизоды обсуждения проблем финансового взаимодействия с окраинами, я попыталась проследить, как и когда российские бюрократы и общественные деятели стали думать, писать и говорить об империи как о хозяйстве. Как появилась идея обремененности и опасения «надрыва», как националистический дискурс влиял на при-

нятие решений в области экономики, и наоборот.

Особенно полезным в анализе финансовых отношений между центром и периферией представляется мне институциональный подход. Правительство империи, сталкиваясь с проблемами роста издержек на управление окраинами, угрозой утраты власти (в силу центробежных тенденций, реального или мнимого национального вызова) и проблемами соперничества (также реального или вымышленного) с другими империями, постоянно находилось в поиске оптимальных и безопасных механизмов получения дохода и финансового взаимодействия с территориями. Институционализация финансовых отношений между центром и периферией — одна из главных сюжетных линий в книге.

Следующее, тематическое ограничение моего исследования связано с тем, что в книге пойдет речь только о государственных финансах: развитие частных и акционерных финансовых институтов, например деятельность российских банков на окраинах, а также муниципальные финансы остаются за пределами моего анализа. Кроме того, в сфере государственных финансов меня прежде всего интересуют вопросы формирования бюджета, бюджетных связей между центром и окраинами, проблемы равномерного распределения доходов и расходов, налоговой политики, денежного обращения и региональных займов. Этот принцип определил структуру книги. Выбор этих сюжетов не обусловлен убеждением, что, скажем, тарифная политика или торговые от-

ношения не являлись существенными элементами имперской экономики. Напротив, именно потому, что эти сюжеты заслуживают особого внимания и отдельного исследования, они не вошли в книгу.

Наконец, для анализа указанных выше проблем я выбрала лишь ряд регионов: Царство Польское, Великое княжество Финляндское, Закавказье и Туркестан. Почему эти регионы, а не Прибалтика или Бессарабия, Сибирь или Дальний Восток? Во-первых, избранные сюжеты дают идеальную возможность рассмотреть разные модели построения финансовых отношений между империей и окраинами. Каждый из этих регионов представляет уникальную эволюцию принципов, определявших его связи с центром. Польша и Финляндия – примеры наиболее «европеизированных» окраин. Их финансовое законодательство и структура экономики складывались под сильным влиянием взаимодействия с Западной Европой. В разные периоды своего существования в составе империи Польша и Финляндия обладали правами финансовой автономии. Закавказье и Туркестан, напротив, рассматривались правительством как колонии. Отсюда – особые принципы экономической политики, которые определялись и ориенталистскими концепциями, и колониальным опытом других империй. Вместе с тем эти четыре окраины, различные в культурном, политическом и экономическом отношениях, должны были, по идее правительства, быть интегрированы в единую экономическую систему империи. Выбран-

ные мной в качестве объектов исследования «случаи» характерны тем, что они демонстрируют переплетение проблем экономических и национальных отношений, а также характеризуют процессы сложной интеграции в систему финансов империи тех регионов, которые были подвержены сильно-му влиянию внешних (зарубежных) тенденций финансового развития и имели особую культуру и традиции финансового управления.

Второе обстоятельство, предопределившее выбор именно этих окраин, связано со степенью изученности экономической политики в различных регионах империи и наличием источников. Читатель, вероятно, обратит внимание на то, что проблемы финансовой политики на окраинах освещены в книге неравномерно: польские сюжеты значительно «перевешивают» прочие. Вопросы финансовой политики в Польше – бюджетных связей, налогообложения, введения российского рубля в денежное обращение, а также политики по отношению к Польскому банку и внешним займам Царства Польского – до сих пор являлись предметом лишь единичных работ, в основном польских историков первой половины XX века⁶. Исключение составляет монография Л.А. Обушенковой, посвященная главным образом внутреннему экономическому развитию Царства Польского в период 1815–1830 годов⁷. Меня же интересует прежде всего не собственно история польских (финляндских etc.) финансов, а их связь с российской финансовой системой. Опираясь

в основном на документы Министерства финансов Российской империи, а также других правительственных учреждений (территориальных комитетов – Комитета по делам Царства Польского, Кавказского комитета, Статс-секретаря Великого княжества Финляндского; Комитета и Совета министров, Государственного совета и др.) я постаралась представить «взгляд из Петербурга» на проблемы польских (финляндских etc.) финансов. В ходе работы над книгой местные источники почти не использовались. Исключение составляют документы Архива древних актов в Варшаве, куда были переданы хранившиеся в Ленинграде документы ряда фондов.

Наличие в фондах Министерства финансов и других учреждений комплекса материалов по определенным вопросам финансовой политики на окраинах является весьма красноречивым свидетельством интереса правительства к конкретным региональным проблемам. Для сравнения: обсуждение проблем финансового управления в Прибалтике или Бессарабии практически никак не отразилось в материалах Министерства финансов. Рискну предположить, что эти вопросы были на периферии внимания ведомства и региональных администраций. Напротив, в фондах министерства представлен целый комплекс документов, касающихся организации финансового управления Закавказским краем с 1801 года. Эти документы, ранее не привлекавшиеся исследователями, составили основу для анализа развития бюджет-

ных связей между регионом и Государственным казначейством, связей, особенно интересных с точки зрения зависимости процессов административной и финансовой централизации, деконцентрации и т. д. Не уступают им по значимости и вопросы налогообложения в крае. Налоговые реформы в Закавказье частично освещены в исторической литературе, преимущественно 1960-1980-х годов. Но в силу того, что советская историография строилась по строго территориальному принципу («республиканская» историография экономического развития Армении, Грузии и т. д.), эти сюжеты выпадали из общего контекста налоговой политики империи на окраинах⁸.

То же можно сказать и о проблемах налогообложения и финансовой политики в Средней Азии⁹. Рассмотрение этих проблем было замкнуто в сугубо территориальных рамках, несмотря на то что экономическая политика правительства в этом регионе и особенно сюжеты, связанные с развитием хлопководства, являлись одной из наиболее популярных тем советской историографии среднеазиатских республик. В последние годы проблемы экономической и финансовой политики в Туркестане стали привлекать все большее внимание исследователей. Из новых работ следует прежде всего выделить публикации Мюриэл Джоффе, С. Абашина и Н. Хотомова¹⁰.

Экономические отношения между Финляндией и Росси-

ей из всех рассматриваемых мной сюжетов имеют, наверное, самую богатую историографию. Особенно внимание исследователей привлекали вопросы денежной политики, торговых связей и таможенного регулирования, железнодорожного строительства. Поэтому в данной работе главный акцент будет сделан на проблемы бюджетных отношений между империей и Великим княжеством, а также на проблемы участия Финляндии в общеимперских расходах¹¹.

Почти в каждой главе книги читатель найдет сравнительный анализ решения рассматриваемых проблем правительствами других империй и национальных государств. Методология сравнительного анализа довольно часто и плодотворно используется в исследованиях империй, причем наиболее распространенным является сопоставление России с Австро-Венгрией и Османской империей, то есть с империями-современниками и соседями¹². В нашем случае – в исследовании экономики России как империи – в ряд объектов сравнительного анализа целесообразно включить также и империи, типологически отличающиеся от России, – колониальные системы Британии и Франции. Основанием для такого сравнения может служить, во-первых, то, что Россия обладала характеристиками, свойственными как континентальным, так и колониальным империям, или, по словам Доминика Ливена, представляла собой «гибрид» этих двух типов¹³. Во-вторых, современники и участники описываемых

событий и процессов – чиновники, политические деятели и писатели как в центре, так и на окраинах Российской империи – часто прибегали к такого рода сравнениям. Так, колониальный опыт Британии и Франции анализировался при подготовке правительственных мероприятий в Закавказье и Средней Азии. Эти два региона изначально позиционировались именно как объекты колониальной политики. Со временем Закавказье стало реже появляться в рамках колониального дискурса¹⁴, но за Туркестаном понятие «колония» закрепилось. Сравнение Туркестана с заморскими территориями колониальных империй, например с Британской Индией, было довольно устойчивым штампом и в произведениях «официального жанра» (проектах, записках чиновников), и в сочинениях публицистов и исследователей¹⁵. В то же время Польша и Украина часто сравнивались с периферийными территориями континентальных империй, например Австро-Венгрии, поскольку границы России и Габсбургской империи разделяли этнические общности – поляков и украинцев. С другой стороны, в позитивном опыте некоторых «альянсов» национальные деятели российских окраин искали образцы для построения отношений с российской властью. Например, польские экономисты ориентировались на опыт Шотландии, видя в ней образец процветающей периферии¹⁶.

Компаративный анализ – разумеется, в определенных гра-

ницах – имеет большое значение для понимания специфики экономических отношений центра и периферии в разных имперских государствах. Смысл сравнения состоит не только и не столько в том, чтобы сопоставить внешне похожие институциональные модели, а, скорее, в анализе ситуаций и методов решения сходных проблем экономической политики, с которыми сталкивались правительства империй. Это поможет вписать эволюцию российских имперских финансов в общий контекст развития систем финансовых отношений между центром и периферией государств разного уровня экономического развития, национального состава, государственного устройства и форм правления.

И последняя, пожалуй, самая важная часть предисловия. Я чрезвычайно благодарна всем друзьям и коллегам за помощь, поддержку и критику. Первым, кто поддержал мою идею заняться исследованием имперских финансов, был мой учитель Б.В. Ананьич. Он же познакомил меня с организаторами и участниками проекта по изучению истории России в региональной перспективе – А.В. Ремневым, П.И. Савельевым и Джейн Бурбанк. С 1997 года мне посчастливилось участвовать в целом ряде семинаров, посвященных истории Российской империи, что дало мне возможность сотрудничать с Марком фон Хагеном, В.О. Бобровниковым, Полом Вертом, Л.Е. Горизонтовым, С.И. Каспэ, Е.И. Кэмпбэлл, И.Н. Новиковой, Чарльзом Стайнведем, Виллардом Сандерлендом, Н.Ф. Тагировой и другими замечательными

исследователями.

Благодарю коллег из Санкт-Петербургского института истории РАН Е.В. Анисимова, Р.Ш. Ганелина, Б.Б. Дубенцова, Б.И. Колоницкого, В.А. Нардову, В.М. Панеяха, В.Н. Плешкова, А.А. Фурсенко, В.Г. Чернуху, А.Н. Цамутали и многих других за советы и поддержку; С.Г. Беляева и С.К. Лебедева – за полезную критику и замечания. Очень важным было для меня общение с коллегами из Европейского университета в Санкт-Петербурге, прежде всего В.В. Волковым и В.Я. Гельманом, подсказавшим замечательные идеи.

Работа над проектом стала возможна благодаря финансовой поддержке фондов American Council of Learned Societies и Фонда поддержки отечественной науки. Грант фонда Fulbright (программа Fulbright-Kennan) в 2003–2004 годах дал мне возможность работать над рукописью и общаться с коллегами в Институте Дж. Кеннана в Вашингтоне (Kennan Institute for Advanced Russian Studies).

Я очень признательна за содействие сотрудникам института, особенно Маргарэт Пэксон и директору института Блэру Рублу.

Особо признательна первым читателям отдельных фрагментов и всего текста рукописи – редактору журнала *Ab Imperio* А.М. Семенову, чьи замечания к опубликованной в журнале статье оказались для меня очень полезными, А.И. Миллеру, М.Д. Долбилову, Б.Б. Дубенцову, В.В. Лапину и И.А. Христофорову.

И наконец, я бесконечно благодарна моим родителям Н.В. Правилевой и А.М. Правилу за поддержку, понимание и терпение.

I

Центр и окраины в имперском бюджете

1

Бюджеты империй и основные модели финансовых отношений центра и периферии

Государственный бюджет является ценнейшим источником для исследования проблем политической, социальной и экономической истории. Цифры бюджетных статей отражают цели и приоритеты государственной власти и бюрократии. Система и технология бюджетного планирования тоже говорит о многом: о бюрократической культуре и методах администрирования, разделении управленческих функций между органами власти и ведомствами. В распределении средств и технологии формирования общегосударственного и местных бюджетов проявляется специфика отношений между центром и частями государства. Поэтому принято говорить об особенностях бюджетов унитарных и федератив-

ных, централизованных и децентрализованных государств.

Бюджет империи – как типа государства с определенной системой отношений между государственным целым и территориями – тоже нуждается в особой характеристике. Как формировался имперский бюджет? Каково было участие регионов/окраин/колоний в создании единого бюджета империи? Как отражались политико-административный статус и общие принципы экономической и национальной политики на бюджетных взаимоотношениях центра и периферии? Какие модели бюджетных отношений использовались в колониальных и континентальных империях и в чем главное отличие этих моделей от бюджетных территориальных систем национальных государств? Эти вопросы рассматриваются в довольно многочисленных исследованиях, посвященных финансовой истории империй – Великобритании, Франции, Португалии, Австро-Венгрии и других. Опираясь на эти исследования, выделим общие черты и принципы функционирования бюджетов многонациональных государств, чтобы сравнить их с бюджетными отношениями между центром и окраинами Российской империи.

Система финансовых связей между колониями и метрополиями в раннее Новое время определялась в рамках частноправовых отношений. Колонии не являлись субъектами публичного права: в качестве подданных метрополии выступали колониальные компании. Как правило, администрация компании осуществляла функции правительства в той

области, которой владела, а финансы компании составляли колониальный бюджет, определенные суммы которого поступали в личную казну монарха. Но к середине XVIII века привилегированный статус колониальных компаний был упразднен, колонии перестали рассматриваться как частная собственность. Меркантилизм в экономической политике диктовал принцип: колонии созданы метрополией и для метрополии. Следовательно, финансовая автономия компаний стала неуместна. Поэтому к началу XIX века бюджеты большинства колоний были поставлены под контроль казначейств государств-метрополий. Впрочем, не только объем автономии и степень бюджетной централизации были специфичны для каждой колониальной имперской системы – большинство империй использовало не одну, а несколько различных моделей бюджетно-финансовых отношений с колониями.

Для многих империй XIX века образцом построения экономико-административной системы являлась Британская империя. Колониальные владения Британии обладали разными политическими статусами. Так называемые королевские колонии находились в полной зависимости от британского правительства. Они не располагали собственными представительными учреждениями, а их администрации формировались и функционировали под контролем из Лондона. Представители имперского казначейства в колониях готовили росписи, которые затем рассматривались колони-

альными финансовыми службами, губернатором, а затем посылались в Лондон, в Казначейство. Только затем проект росписи докладывался парламенту.

Вторую категорию составляли колонии, обладавшие представительными учреждениями, но не имевшие так называемого «ответственного правительства». Администрация этих колоний функционировала под контролем британских ведомств, и Лондон имел право вето на законодательные акты, издававшиеся местным представительным органом. Бюджетная самостоятельность этих владений так же, как и королевских колоний, была незначительна.

Колонии третьей категории отличались полным самоуправлением: имели представительный орган и ответственное министерство. Монархия сохраняла право вето на принятые законодательными учреждениями законы, но не контролировала действия местных администраций¹.

В Лондоне вопросы финансовых отношений с колониями курировались двумя, зачастую конкурирующими и конфликтующими учреждениями: Казначейством и Колониальным управлением (Colonial Office). Аудит бюджета всех колоний, по закону, оставался в компетенции Казначейства. Оно в свою очередь делегировало эту функцию Колониальному управлению в тех случаях, когда речь шла о расходовании местных средств, и имперские финансы не были напрямую задействованы. Ежегодный отчет требовался только по суммам, предназначенным на текущие расходы (жалова-

ные губернатору, пароходство, почтовая служба и т. п.). Прямой казначейский контроль был ограничен только вопросами, касавшимися имперских расходов².

После 1870 года отношения между лондонским Казначейством и Колониальным управлением, с одной стороны, и колониями – с другой, были пересмотрены. Самоуправляющиеся колонии и их ответственные правительства получили полную бюджетную независимость и свободу от опеки и контроля Казначейства. Это предполагало абсолютную самодостаточность в финансовом отношении. С 1870 года доминионы были почти исключены из сферы внимания имперского финансового ведомства. Если им требовались деньги, они были вынуждены прибегать к займам на открытом рынке³.

Две другие категории колоний (без ответственного министерства и королевские) сохранили зависимый от метрополии статус. Большинство из них испытывали недостаток во внутренних доходах, но не имели возможности самостоятельно выступать на международном рынке капиталов. Они часто нуждались в имперских субсидиях просто для того, чтобы сбалансировать бюджет и обеспечить колониальную администрацию. Но любая помощь со стороны Лондона – в виде грантов или гарантии займов – сопровождалась контролем Казначейства и Колониального управления над состоянием финансов колонии.

Общей тенденцией развития отношений между колониями и империй было постепенное увеличение бюджетных

прав и поощрение политики самоокупаемости. Казначейство старалось играть как можно меньшую роль в делах колониальной экономики и даже сознательно избегало контактов с колониальными администрациями, за исключением проведения аудита или консультаций. Колониальное управление, особенно в годы министерства Джозефа Чемберлена (1895–1903), напротив, рассматривало умеренную поддержку финансового развития колоний как часть своей задачи. Оно добилось расширения возможностей получения колониальными администрациями внешних займов, а также увеличения британских правительственных инвестиций в проекты, связанные с развитием коммуникаций и других служб в колониях. Это, впрочем, не вело к усилению финансового надзора со стороны Лондона. Напротив, финансовая самостоятельность рассматривалась как одна из основных целей политики Колониального управления. Экономическое развитие колоний, по мнению Чемберлена, должно было обеспечить в будущем их полную финансовую самостоятельность и избавить британскую казну от бремени имперских издержек⁴.

Модель взаимоотношений между Британией и ее колониями стала для ряда колониальных держав образцом для подражания, символом соединения экономической эффективности с либерализацией имперской политики. Так, финансовый кризис в Португалии в середине 1860-х годов послужил поводом для реализации программы децентрализации колониальной системы. Реформа 1869 года была основана на за-

имствованной из английской практики идее, что автономные процветающие колониальные сообщества более прибыльны, чем зависимые и состоящие на бюджете метрополии. Эта административно-финансовая реформа не была доведена до конца, и к идее реформы колониальной бюджетной системы вернулись уже накануне Первой мировой войны. Концепция реформы 1914 года была основана на принципе: политическая децентрализация должна быть пропорциональна способности колонии сбалансировать свои расходы. Ранее связанные в единый пул, теперь бюджеты колоний были строго обособлены, и каждая колония была наделена определенной долей финансовой автономии и правом заключать займы от своего имени. Трансферты средств между колониями для покрытия бюджетного дефицита значительно сократились. Реформы финансового управления, в результате которых колонии Португалии были переведены на частичное «самофинансирование», позволили уменьшить издержки казны на поддержание ряда убыточных колоний: если до реформы 3–5% общих правительственных расходов приходилось на колонии, то после реформы эти расходы сократились до 1–2%⁵.

Бюджетные отношения между Францией и ее колониями прошли долгую эволюцию, которая в общих чертах отражала основные тенденции изменения внутренней административной системы метрополии. Режим отношений между метрополией и колониями изменялся от полной централизации,

аналогичной отношениям с департаментами внутри страны (в 1792–1799, 1814–1825, 1841–1854 годах), до довольно широкой самостоятельности (с 1854 года)⁶. Принципы бюджетной автономии, установленные в 1854 году, являлись базисом для дальнейшего развития законодательства о финансовых отношениях с колониями и протекторатами до 1900 года. Все доходы колоний были предоставлены им в собственное распоряжение, точнее – в распоряжение губернатора и генерального совета, аналогичного генеральным советам департаментов. Внешне организация и статус органов финансового управления соответствовали общей для департаментов схеме. Но в отличие от бюджетов департаментов, одобрявшихся декретом центрального правительства, бюджеты колоний вступали в действие после утверждения их губернатором. Генеральные советы колоний имели возможность самостоятельно устанавливать налоги, а для департаментов максимум местных налогов устанавливался законом. В то же время полномочия колониальных советов были сокращены в пользу губернатора, который, например, мог изменить структуру факультативных расходов.

Таким образом, правительства колониальных империй использовали разнообразные модели финансовых отношений с заморскими территориями – от довольно строгого контроля до независимости. Финансовая самостоятельность могла быть предоставлена как колониям с представительными институтами (в таком случае можно говорить о финансо-

вой децентрализации), так и колониям, управлявшимся губернаторами, которые назначались из центра. Также варьировался и режим управления: в некоторых случаях колонии сохраняли особенные системы налогообложения и финансовой администрации, в других случаях, как во французских колониях, налогообложение и финансовое управление были унифицированы по образцу метрополии.

В целом колониальные империи во все времена отличались известной степенью вынужденной деконцентрации или децентрализации: единый колониальный бюджет всегда представлял собой нечто очень условное из-за территориальной удаленности колоний от метрополии. Континентальные империи, напротив, могли создавать консолидированные бюджеты. Впрочем, модели взаимоотношений между центром и периферией и между регионами определялись не только географическим фактором. Бюджетные системы континентальных государств так же, как и колониальных империй, представляли значительное разнообразие.

Финансовые отношения между Австрией и Венгрией до образования Австро-Венгерской империи в 1867 году основывались на принципе династического единства, или единого подданства, что формально подразумевало право монарха претендовать на часть доходов земель. Права монархии в области финансов включали определение принципов торговой политики и тарифов, а также косвенное налогообложение. Парламенты земель были обязаны вотировать пере-

числение так называемой контрибуции в австрийскую казну. В 1724 году размер контрибуции был установлен и для Венгрии. Вследствие попыток короны, с одной стороны, увеличить размер взноса одного из самых значительных владений и, с другой – попыток венгерского парламента отказаться от взноса, контрибуции Венгрии являлись одним из поводов для политических конфликтов.

Переход Габсбургской империи в 1867 году к системе политического дуализма Австрии и Венгрии изменил принципы экономических отношений между двумя странами. Обе обладали собственным бюджетом и имели право на формирование своих источников доходов. Вместе с тем Компромисс 1867 года закрепил ряд вопросов экономической политики в категории «общих дел».

Должны были решаться совместно проблемы государственного долга, бюджета, денежной системы и таможенного регулирования. Кроме того, акт 1867 года установил механизм распределения общеимперских доходов между двумя частями империи. Размер так называемой квоты – доли участия Австрии и Венгрии в общих расходах – подлежал регулярному пересмотру и определялся в зависимости от численности населения и его платежеспособности. В свою очередь бюджеты Австрии и Венгрии формировались за счет поступлений из бюджетов провинций, входящих в их состав. Таким образом, имперский бюджет основывался на некотором подобии федеративных отношений и являлся предме-

том политических переговоров и компромиссов.

Особый и, на мой взгляд, весьма интересный пример развития бюджетно-финансовых отношений представляет случай Ирландии. В XVII–XVIII веках в области финансовых отношений позиция Ирландии по отношению к британской короне в общих чертах была схожа с положением Венгрии по отношению к Габсбургам. Ирландский бюджет существовал отдельно и формально находился в ведении парламента, хотя фактически доходы страны были собственностью британской короны. Лишь во второй половине XVIII века ирландскому парламенту удалось добиться сохранения остатка доходов для использования на местные нужды; до этого все суммы, поступавшие в бюджет, перечислялись в королевскую казну. Зависимое положение Ирландии по отношению к Британии обязывало ее вносить определенную контрибуцию в общеимперские издержки. Ирландия участвовала в расходах Британии двумя путями: обеспечением военных и морских расходов, а также выплатой пенсионов гражданским и военным служащим и французским протестантам⁷.

После подавления ирландского восстания 1798 года законодательные системы стран были объединены – Ирландия лишилась своего парламента и, следовательно, политического и административного самоуправления. Между тем бюджеты Британии и Ирландии продолжали существовать обособленно друг от друга. Согласно подписанному в 1801 году Со-

юзному акту, каждая сторона отвечала за погашение своего прежнего долга, но в дальнейшем все займы должны были составлять предмет общих долговых обязательств. В течение следующих 20 лет гражданские и военные ординарные расходы Соединенного Королевства должны были покрываться совместно в пропорции 15:2; это означало, что 88,24 % расходов падали на Британию, а оставшиеся 11,76 % – на ирландский бюджет⁸. В течение этого срока парламенту предстояло решить, могут ли общие расходы погашаться за счет общего для обеих стран налога, или казначейства стран будут продолжать выплачивать определенный договором взнос. Ирландские доходы поступали в отдельный бюджет, откуда в первую очередь расходовались средства на погашение долга, затем – на общие с Британией расходы, а остаток средств мог быть направлен на местные нужды и на формирование резервного фонда (в сумме не больше 5 млн. фунтов стерлингов)⁹.

Эти условия бюджетных отношений основывались на благоприятном сценарии, в надежде на скорое окончание войны. Но огромные военные расходы империи разрушили эти расчеты: налоговые поступления были недостаточны для покрытия все время возраставшей доли Ирландии в британских военных расходах, и ей пришлось брать новые займы. Новые долги обеих стран не были консолидированы, они прибавлялись к сумме прежних долгов¹⁰. В результате за пе-

риод с 1801 по 1817 год государственный долг Ирландии вырос в четыре раза. Ирландия была поставлена на грань банкротства и оказалась не в состоянии выполнять оговоренные условия. Единственным выходом из сложившейся ситуации, по мнению правительства и парламента, было объединение бюджетов. Таким образом, можно сказать, что Ирландия разорилась из-за войн Британии, что в свою очередь послужило поводом для ее инкорпорации в финансовую систему королевства.

С января 1817 года доходы Ирландии и Британии начали поступать в единый консолидированный бюджет Соединенного Королевства. Долги двух бюджетов были также объединены. Население Ирландии было освобождено от уплаты ряда налогов, в том числе подоходного. В итоге соотношение взносов Британии и Ирландии в консолидированный бюджет составило 15:1 (вместо 15:2, предусмотренного в 1801 году). Действовавший в следующие несколько лет по отношению к Ирландии либеральный финансовый режим¹¹ позволил ей понемногу оправиться от последствий войны. Но голод 1846–1847 годов не дал возможности воспользоваться результатами этой политики.

Случай Ирландии интересен тем, что политическое объединение в 1801 году не подразумевало объединения финансовых систем, и если бы не грозившее Ирландии банкротство, возможно, система двух бюджетов при одном парламенте просуществовала бы еще в течение некоторого време-

ни. Кроме того, объединение бюджетов не предполагало унификации налоговых систем: постепенное введение аналогичных британским налогов и сборов началось в Ирландии только после 1853 года, с установлением подоходного налога¹², таможенное же объединение произошло лишь в 1824 году, а отдельные валюты продолжали существовать до 1826 года.

Экономические отношения между Ирландией и Британией рассматривались и рассматриваются отчасти в свете национального конфликта. Национальные противоречия в неконгруэнтных государственных образованиях придавали большое значение выбору модели финансово-бюджетных взаимоотношений, особенно в континентальных империях, таких, как Австро-Венгрия и Германия, или в многонациональных государствах, таких, как союз Британии и Ирландии.

Третий тип бюджетно-финансовых отношений характерен для децентрализованных государственных союзов: Норвегии и Швеции, Голландии и Люксембурга, Швейцарии. Эти союзы были основаны на соглашениях о совместном участии в государственных расходах и совместном принятии решений по вопросам экономической политики.

Таким образом, бюджетные отношения в колониальных и континентальных империях и в государственных союзах представляют огромное разнообразие моделей, эволюционировавших под влиянием множества факторов. Доля финансовой самостоятельности и режим управления определялись

статусом колонии или региона в политической системе империи, а также общим трендом внутренней административной политики метрополии. Антиколониальные настроения в обществе заставляли правительство делать шаги в направлении политической децентрализации. Политическая же автономия была невозможна без финансовой, поэтому децентрализация или, напротив, централизация неизменно отражалась в цифрах и форме бюджетных статей.

Другим важным фактором была собственно экономическая целесообразность. Хотя многие колонии «содержались» ради их символического значения (сохранения статуса «колониальной империи»), переплачивать за этот символический капитал метрополии не хотели. Поэтому перевод на самокупаемость через децентрализацию зачастую был единственным выходом: он снимал с империи бремя лишних расходов, перекладывая тем самым заботу о балансировании бюджета и взимании налогов на плечи и совесть местных правителей и элит. В этом случае уместно обратиться к экономической институциональной теории Дугласа Норта, связавшего эволюцию государственных институтов со стремлением к сокращению трансакционных издержек¹³. Децентрализованная структура оказывалась удобной, поскольку сокращала издержки на трансакции (коммуникацию, перевод денег, контроль за их использованием и т. д.) и оптимизировала принятие решений по вопросам экономической политики.

Имеет значение и фактор идеологии. В тех случаях, когда империя и регионы (колонии) уже находились в тесных экономических отношениях взаимозависимости, централизация финансовых полномочий оказывалась излишней и ненужной для укрепления авторитета центра. Когда, напротив, экономические связи с территориями были слабы, финансовый контроль служил способом демонстрации власти – способом самым простым и надежным (например, внезапная ревизия). С другой стороны, этим властным и финансовым капиталом можно было вовремя поделиться, предоставив часть полномочий назначаемому чиновнику, представителю местной элиты. (Забегая немного вперед, отмечу, что сказанное в последних строчках в большей степени относится к порядку отношений, наблюдаемых в Османской империи, а также в России на «колониальных окраинах» – в Закавказье и Средней Азии.)

Для окраин/регионов/колоний бюджетная децентрализация открывала возможности самостоятельного поиска оптимальной экономической политики. Самостоятельность в распоряжении ресурсами территории имела огромное символическое значение. С другой стороны, экономическая автономия зачастую лишала спасительной поддержки из центра, вынуждая отсталую периферию выкарабкиваться из кризиса своими силами. По словам Дэвида Гуда, даже теоретики экономической науки затрудняются ответить на вопрос об экономических последствиях автономизации и центра-

лизации¹⁴. Можно привести ряд примеров, доказывающих, что экономическая автономия способствует развитию. Так, нам уже известен опыт финансовой децентрализации колониального управления Британской империи и последовавших ее примеру Португалии и Франции. Майкл Хечтер абсолютно убежден в том, что автономия является главным фактором экономического прогресса, и именно ее отсутствие предопределило «зависимый путь» развития и запоздалую индустриализацию Ирландии¹⁵.

Дэвид Гуд сравнил темпы роста восточных областей Австрии, не обладавших автономными правами, и Венгрии, получившей в 1867 году значительно больше свободы экономической политики, чем раньше. Венгерскому правительству, пользовавшемуся возможностью формировать внутреннюю экономическую политику, удалось привлечь дополнительные инвестиции в развитие инфраструктуры и строительства, что в результате способствовало индустриализации. На этом фоне темпы экономического роста восточных земель Австрии выглядят значительно более скромно. Вместе с тем Гуд призывает не переоценивать результаты этого сравнения. Его вывод заключается в том, что отсутствие возможности проводить автономную экономическую политику задержало, но не полностью ликвидировало эффект общего экономического роста¹⁶.

Ретроспективная оценка эффективности той или иной

бюджетной модели, несомненно, представляет большой интерес и должна быть предпринята. Сложность лишь в том, что современники – колониальные администраторы, казначеи империй или ученые-экономисты – оценивали приоритеты разных форм бюджетного управления не только с точки зрения прагматики. Описанные выше бюджетные модели не были продуктом исключительно кабинетного творчества – они складывались в определенной политической, идеологической среде, под влиянием общественного мнения и националистических доктрин, а также опыта соседних империй. Поэтому каждый конкретный случай эволюции бюджетной модели «центр – периферия» нуждается во всестороннем и тщательном анализе контекста, политического и идеологического фона.

Развитие бюджетных отношений между центром и окраинами в Российской империи во многом перекликалось с аналогичными процессами, имевшими место в других империях. Сопоставимость моделей объясняется и схожестью проблем, с которыми сталкивались правительства, и заимствованием опыта соседей. С другой стороны, это развитие было по-своему уникально. Уникальность объясняется и крайней асимметрией в политическом и экономическом развитии окраин, и специфической природой империи с не отделенными морем колониями, и интенсивностью политических преобразований. Процессы эволюции экономической системы империи происходили в периоды реформ и «застоя», эко-

номических подъемов и кризисов, испытывали влияние сменяющихся политических и национальных идеологий, западноевропейских доктрин и опыта. Многие из этих процессов неизбежно останутся за пределами моего изложения, охватывающего период с конца XVIII века до начала Первой мировой войны. Цель моего исследования – сделать эволюцию бюджета Российской империи частью истории национальной, региональной и экономической политики.

Территориальная структура российского бюджета в XVIII веке

Первые сознательные шаги в оформлении территориальной финансовой системы империи были предприняты в начале XVIII века. Тот факт, что именно Петр I впервые обратил внимание на эффективность функционирования бюджетной системы, разумеется, неслучаен. Финансовые реформы стали частью масштабного преобразования государственного управления. Новая административная система строилась на принципах публичности. Частные службы сменялись административным аппаратом, а царская казна должна была стать государственной. Кроме того, активная внешняя политика и военные действия требовали новых финансовых ресурсов, тогда как прежняя система управления финансами не обеспечивала государству стабильных и постоянных источников дохода, и главное – единства и централизации бюджета.

Одна из первых реформ финансового управления была направлена на обеспечение взаимодействия местных и центральных органов, участвовавших в сборе доходов и распределении расходов. Областная реформа 1708 года разделила страну на губернии, ставшие основными территориаль-

ными единицами налогового и финансового управления. Губернским властям поручалось взимание налогов, осуществление расходов и передача денежных средств центральным учреждениям. Была ликвидирована ведомственная раздробленность бюджета, ранее рассредоточенного между сметами многочисленных приказов.

Итогом реформ финансового управления стало создание новой бюджетной системы, основанной на административно-территориальной организации. В этом отчетливо просматривается желание не только упорядочить сбор и расходование бюджетных средств, но и приспособить организацию финансового управления к новым – имперским – принципам управления пространством. Первые составленные по этому принципу проекты государственных росписей на 1710 и 1711 годы из-за недостоверности данных о доходах и расходах не предоставляют исчерпывающей информации о доходности или убыточности губерний, но дают представление о механизмах распределения денежных средств между территориями¹.

Использованный в проектах механизм перераспределения средств между центральным бюджетом и губерниями выглядел следующим образом. Для каждой территориальной единицы была установлена доля участия в военных расходах, она определялась из расчета количества дворов территории по отношению к общему числу дворов в империи. Таким образом, за каждой губернией было закреплено содер-

жание определенных полков армии. Суммы, предназначенные на военные расходы, должны были высылаться в Воинский приказ, затем они распределялись между отдельными полками. Позднее посредничество Воинского приказа оказалось излишним, и определенные суммы из губернских доходов прямо поступали в кассы полков². Недостаток доходов на местные нужды в «дефицитных» губерниях должен был покрываться из бюджета «прибыльных».

Цель губернской реформы заключалась в формировании новой системы военного хозяйства и территориальной финансовой организации³. В результате финансовая деятельность губернаторов была поставлена под контроль Сената, а с 1718 года к участию в бюджетном управлении были привлечены созданные Петром I коллегии – Камер-коллегия, Штатс-контор-коллегия и Ревизион-коллегия. Тем самым концентрация финансового управления на губернском уровне была дополнена общегосударственной централизацией бюджета и финансового контроля. В том же году была введена новая система подушного налогообложения.

Описанный механизм составления бюджета был обусловлен принятым в то время принципом специализации доходов на определенные расходные статьи. Но на практике система специализации доходов была невыполнима: доходы, предназначенные для удовлетворения некоторых нужд, собиравались позднее, чем это было необходимо, или же поступали на совершенно другие цели. В целом указанные в пер-

вых росписях суммы были сугубо условными, так как зачастую основывались на устаревших и неверных данных. Отсутствие периодичности в поступлении сведений о собираемых доходах и практически не действовавшая система финансовой отчетности значительно осложняли планирование – по сути, государственная финансовая система функционировала без бюджета. После первой «окладной книги», составленной по новому регламенту Камер-коллегии в начале 1720-х годов, следующая роспись появилась лишь в 1769 году⁴.

Регулярность и централизацию в бюджетный процесс внесли реформы Екатерины II. Бюджетное управление и финансовый контроль были сосредоточены в учрежденной в 1773 году сенатской Экспедиции о государственных доходах (впоследствии она была разделена на четыре экспедиции: доходов, расходов, ревизии счетов и доимочную), а органы кассового управления были подчинены центральным «остаточным» и «штатным» казначействам. Централизация финансового управления положила конец действовавшему ранее архаичному принципу департаментской специализации доходов и создала условия для объединения бюджета (впрочем, сохранялось разделение росписи на четыре части: гражданского, военного, морского бюджетов и бюджета Двора)⁵. С 1780 года государственные росписи ежегодно представлялись государственным казначеем на подпись императрицы.

Реформа местного управления 1785 года завершила про-

цесс реструктуризации гражданского бюджета: главными финансовыми единицами стали обособленные друг от друга центральный и губернские бюджеты⁶. Одна из главных задач – упорядочение территориального финансового управления – была решена введением Учреждения об управлении губерниями 1785 года. Были образованы системы местных финансовых органов: казенных палат и казначейств. Губернские казенные палаты составляли первичные сметы и финансовую отчетность, а уездные казначейства под руководством губернского казначея занимались сбором всех общегосударственных повинностей.

Одним из проявлений общей политики централизации и унификации финансового территориального управления стала ликвидация финансовой автономии Малороссийского гетманства.

Первые попытки поставить его финансовое хозяйство под контроль имперского правительства были предприняты еще в 1728 году. Казна, ранее составлявшая предмет собственности гетмана, была преобразована в публичный институт, представленный двумя учреждениями: Генеральной скарбовой канцелярией и Генеральной счетной комиссией. Надзор за деятельностью гетманского казначейства осуществляла Коллегия иностранных дел. Попытки распространить на гетманство российские налоги и направить все доходы территории напрямую в казначейство империи закончились неудачей: из-за резкого падения доходов правительство вы-

нуждено было вернуться к системе автономного управления финансами гетманства, хотя и под контролем российской коллегии. Впрочем, на население были возложены косвенные финансовые повинности: не уплачивая прямых налогов в российскую казну, жители были обязаны обеспечивать содержание русских войск на территории гетманства.

Контроль Коллегии иностранных дел над финансовой деятельностью властей гетманства являлся причиной бесконечных конфликтов. Возможно, отчасти поэтому казначейство гетманства было одним из первых ликвидированных Екатериной II учреждений при упразднении в 1781–1782 годах малороссийской автономии. На три губернии, образованные на территории бывшего гетманства, было распространено действие имперского законодательства, в том числе бюджетного, а управление было поручено территориальным органам имперского финансового ведомства⁷.

Как же действовал механизм составления бюджета империи? Единые для всех территориальных финансовых администраций правила предписывали присылать проекты губернских бюджетов – «рописаний» – на подпись генерал-прокурора. Одобренные генерал-прокурором «рописания» служили основным финансовым законом для губернских властей. Часть доходов, собиравшихся на местах, предназначалась на местные расходы, другая – поступала в статные и остаточные казначейства в Санкт-Петербурге и Москве, а также на военные расходы в Комиссариат и Ад-

миралтейство. Причем для каждой территориальной единицы (наместничества или губернии) была определена особая сумма «участия» в государственных расходах. По этой сумме, а также по ее соответствию поступавшим доходам можно судить о «дефицитности» или «доходности» территории.

Опубликованные А.Н. Куломзиным росписи на 1781–1796 годы дают представление о распределении средств, хотя и не проясняют принципы, на которых основывалось распределение. По росписи 1781 года, в кассовом отношении наибольшие суммы дохода поступали с Новгородского (973 719 руб.), Орловского (961 904 руб.), Тамбовского (935 070 руб.) и Вологодского (1 148 531 руб.) наместничеств, Казанской (1 874 384 руб.), Tobольской (1 969 941 руб.) и Санкт-Петербургской (3 704 667 руб.) губерний; наименьшие – с Ревельской (59 778 руб.), Выборгской (82 290 руб.), Новороссийской (56372 руб.) и Киевской (50 628 руб.) губерний. Отношение суммы доходов к сумме, перечислявшейся в центральные казначейства на общегосударственные расходы, не было одинаково для всех регионов. Конечно, самые богатые губернии приносили в общий бюджет наибольшие суммы: Санкт-Петербургская – 3 162 657 руб. (85 % собираемого дохода), Tobольская – 1240 502 руб. (62 %), Казанская – 886185 руб. (47 %). Но, например, достаточно «состоятельная» Вологодская губерния перечисляла в центр лишь 21 % собранных средств (243 346 руб.). Беднейшие губернии и наместничества вносили ограниченную часть полу-

ченных доходов. Так, Могилевское наместничество перечисляло 13 % собранных средств (34 177 руб.); из казначейств Саратовского наместничества в Московское остаточное казначейство поступало лишь 3 711 руб. (из общей суммы полученного дохода в 196 343 руб.); Малороссийская губерния также ограничивалась переводом в Московское остаточное казначейство 3 582 руб. (из полученных 245 920 руб. государственного дохода). Новороссийская губерния вообще не приносила ничего в государственный бюджет, так же как и Колывано-воскресенская область, обладавшая не самым маленьким в государстве доходом (119 834 руб.).

В следующем, 1782-м, году центральные казначейства не получили вовсе никаких средств из казначейств Могилевской, Полоцкой, Азовской, Новороссийской, Черниговской и Новгород-Северской губерний. Кроме того, в бюджет малороссийских губерний и Азовской губернии были перечислены средства из бюджетных остатков прошлых лет. В 1785 году не участвовали в общегосударственных расходах Выборгская и Ревельская губернии.

Выборгская губерния не перечисляла никаких средств в центральные казначейства в 1788–1790 и 1792–1794 годах. Екатеринославская губерния не участвовала в общегосударственных расходах в 1788–1790 годах. До 1794 года не подавались сведения о доходах и расходах Таврической области. В 1795 году Екатерина II предоставила в распоряжение своего фаворита Платона Зубова (генерал-губернатора Екате-

ринославской и губернатора Таврической губерний) доходы Екатеринославской и Вознесенской губерний и Таврической области. Поэтому данные о доходах и расходах этих территорий в бюджет не включались. Последний случай, кстати, весьма примечателен: рационализация бюджета сочеталась все-таки с волюнтаризмом императрицы⁸.

Учитывая несовершенство государственной бухгалтерии второй половины XVIII века, вероятно, не стоит полностью полагаться на приведенные в росписях цифры. Тем не менее благодаря территориальному принципу построения росписи и в то же время ее централизации эти цифры дают вполне отчетливое представление о распределении доходов и расходов в государстве. Отметим, что в организационном отношении принципы финансового управления были едины для всех губерний и областей, включая вновь присоединенные. Централизация предполагала практически полное единство кассовой, сметной и ревизионной систем, а также постепенное распространение на окраинах общегосударственной налоговой системы. В 1765 году подушная подать была введена в Слободской Украине, в 1773 году – в белорусских губерниях, присоединенных по разделу Польши, в 1783 году – на всей территории бывшего Малороссийского гетманства, в Белоруссии, Рижской, Ревельской и Выборгской губерниях⁹.

С учреждением министерств в 1802 году функции составления бюджета были переданы Министерству финансов, а сбор сведений о доходах и расходах поручался отдельным

ведомствам. Первоначально сведение бюджета в общую роспись осуществлялось Комитетом министров, затем – Комитетом финансов, а с 1810 года бюджет должен был утверждаться Департаментом экономии Государственного совета. Преобразования должны были, по идее их инициатора М.М. Сперанского, укрепить бюджетное единство. В государственной росписи вместо бюджетов губерний и наместничеств, как это было ранее, главными единицами для расчета доходов и расходов стали министерства и их территориальные органы. Таким образом, территориальное начало, преобладавшее в росписях екатерининского времени, уступило место ведомственному. Вплоть до бюджетной и кассовой реформ 1862 года министерства и ведомства являлись главными единицами в структуре финансового управления империи.

Между тем с начала XIX века вследствие расширения империи в бюджетной практике возникает новое явление – территориальные бюджеты окраин, существующие независимо от бюджетов министерств. Обособление бюджетов Закавказья, Царства Польского и Великого княжества Финляндского можно объяснить несколькими причинами: ограниченностью поступлений в бюджет налогов и других казенных доходов, которых было недостаточно даже для покрытия местных расходов; отсутствием коммуникаций, обеспечивающих взаимодействие администрации окраины и центра; военными действиями; необходимостью учитывать местные тради-

ции финансового управления, а также особым административно-правовым статусом этих регионов в политической системе империи.

Со временем значение территориальных бюджетов в общем бюджете империи было пересмотрено. Этот процесс, впрочем, нельзя назвать однородным. Каждая из названных окраин пережила свою эволюцию от децентрализации к централизму (в разной степени). Разобраться, как и почему менялись бюджетные отношения между центром и окраинами, – наша задача.

Как отмечалось выше, бюджет представляет собой квинт-эссенцию политических и экономических отношений центра с окраинами. Институциональная характеристика этих отношений должна быть дополнена не менее важными дискурсивной и социальной характеристиками. Во-первых, потому что эти отношения были предметом постоянных переговоров, лучше сказать, торга о власти¹⁰ между представителями имперской администрации на разных уровнях. Элементы дискурса торга или договора иногда просматриваются и в отношениях с небюрократическими институтами (автономистами, финляндским Сеймом и т. д.). Само дискурсивное содержание этого «торга» для нас не менее важно, чем следовавшие за ним реформы. Во-вторых, концептуальные и политические противоречия в отношениях администраторов разного уровня, а также между ведомствами осложнялись личными конфликтами. Природа отношений внутри

имперской бюрократии – отношений, основанных на личных контактах и близости к персоне императора – сказывалась на специфике бюджетного процесса.

Вообще, в случае Российской империи можно говорить о недостаточной институционализации этих отношений. Российскому законодательству была присуща «разреженность» (законы регламентировали далеко не все важные стороны социальных отношений и порядка управления), что компенсировалось административным регулированием, традицией и устойчивыми практиками бюрократических отношений, а также неформализованными связями. Поэтому, помимо характерных для большинства губерний бюджетной централизации и помимо данной окраинам (Польше, Финляндии и Закавказью) бюджетной автономии (более или менее полной), в бюджетной системе империи были также представлены и другие случаи, не укладывающиеся в простую классификацию. Иногда особые отношения между имперским казначейством и окраиной фиксировались в нормативных актах (например, модель финансовых отношений центра и Туркестанского генерал-губернаторства и особая система бюджетных связей имперского казначейства и администрации Бессарабии), но зачастую эти отношения складывались в результате ежедневной административной практики.

Несколько слов о структуре дальнейшего изложения. В нарушение хронологии последовательного приобретения

империей окраин, обратимся сначала к двум случаям развития финансовой автономии – в Польше и Финляндии. Затем сравним эту модель с моделью «колониальной» окраины, каковой в первой половине XIX столетия считалось Закавказье, а во второй – Туркестан.

3

Царство Польское в бюджетной системе Российской империи 1815–1866 годов

Польские земли после разделов Речи Посполитой

Событийная насыщенность истории политических отношений между империей и Польшей в конце XVIII – начале XX века предопределила интенсивность перемен в системе их финансовых связей. Еще одним обстоятельством, оказавшим влияние на остроту споров вокруг позиции Польши в имперских финансах, являлся феномен польского экономического развития. Периоды упадка и экономических кризисов чередовались с периодами интенсивного роста. XIX век отмечен стремительными экономическими переменами во многих европейских странах, в том числе и в России. Но, пожалуй, ни одна из них не совершила такого поразительного скачка, как Польша: от разоренной войнами конца XVIII века страны до одной из самых процветающих окраин империи.

Экономика и политика оказались тесно переплетены для империи в «польском вопросе». Экономические цели не являлись определяющими мотивами участия Екатерины II в разделах Польши. И все же российское правительство не могло пренебречь экономическими последствиями аннексии польских земель и, разумеется, стремилось к тому, чтобы присоединение новых территорий не нанесло ущерба российской экономике и способствовало ее развитию.

В экономическом отношении разделы Польши не принесли ожидаемых выгод. России в результате разделов не удалось распространить свое господство на Балтике, преодолеть преобладание прусского влияния в польской торговле и втянуть Польшу в сферу торговых оборотов империи¹.

Формально земли Речи Посполитой, отошедшие к России по разделам, были сразу же включены в административно-финансовую структуру империи. На новой территории вводились существовавшие в центральной России институты управления и подушное обложение. Доходы и расходы новых земель с 1795 года проходили через Государственное казначейство. Но реальной инкорпорации территорий Речи Посполитой в экономическую систему России не произошло. Этому препятствовала не только ориентация Польши на Пруссию, но и традиционно сложившиеся экономические отношения в польских землях, насильственно разрубленные разделами, а также структура торговых связей, тяготевших к портам Балтийского моря. Политический

вопрос о принадлежности территорий мог быть решен ро-счерком пера, но объективно в течение нескольких столетий складывавшиеся особенности экономической жизни, тради-ции торговли и тенденции промышленного развития не под-давались одномоментной перестройке. Этот факт был при-знан впоследствии державами, договорившимися после Вен-ского конгресса об обеспечении свободы торговли и сообще-ний между частями бывшего польского государства в грани-цах до 1772 года (хотя сам этот принцип на деле практиче-ски не выполнялся).

Экономические последствия разделов Речи Посполитой для самих польских земель были отнюдь не благоприятны-ми. Насильственный политический разрыв экономической системы государства не мог не отразиться на положении об-ластей, отошедших к России. По уровню доходов Курлянд-ская, Минская, Брацлавская, Волынская и Подольская гу-бернии, а также земли Великого княжества Литовского от-носились к группе наименее доходных губерний. Тем не ме-нее в 1796 году сумма полученного на этих территориях до-хода (3 358 069 руб.²) составила 5 % общего валового дохо-да казначейства империи. Большая часть собранных средств предназначалась на местные расходы. Петербургское и Мос-ковское казначейства не получали никаких средств из казна-чейств бывших польских губерний. Лишь Минская, Волын-ская и Подольская губернии в совокупности перечислили на военные расходы 720 тыс. руб.

Участие в разделах потребовало от российской казны и участия в уплате долгов бывшей Польской республики, короля Станислава Понятовского и польских аристократов. 15 (27) января 1797 года представители российского, прусского и австрийского дворов подписали конвенцию об урегулировании финансовых вопросов, связанных с разделами. Стороны договорились о принятии обязательств по польским долгам в соответствии с размером полученных по разделу территорий. Россия и Пруссия взяли на себя по 43 % долгов республики и по 40 % долгов Станислава, Австрия – 14 % и 20 % соответственно. Погашение долгов польских аристократов в конвенции не оговаривалось. Спустя несколько месяцев после подписания конвенции российское правительство в одностороннем порядке обязалось погасить эти задолженности.

Основная часть польских заимствований представляла собой кредиты, полученные у голландских банкиров – основных кредиторов – и российской казны. В результате предпринятой в 1798 году конверсии «голландского» займа России долг Речи Посполитой, Станислава Понятовского и польских магнатов был включен в общую сумму задолженности казны перед амстердамскими банкирами Гоппе и К^о. «Польский» долг составил почти 16 млн. гульденов из 88,3 млн. гульденов займа. Помимо «голландских» займов польского правительства, короля и магнатов, Россия выплачивала также значительные суммы по долгам польским бан-

кирам и частным лицам различных государств.

В итоге казна заплатила существенно больше той суммы, которая была оговорена в конвенции. Готовность правительства отвечать на претензии к польской казне объяснялась тем, что, по словам Роберта Воута, уполномоченного голландских банкиров на переговорах о конверсии долгов, Россия, взяв на себя бремя польского долга, преследовала политические цели. С одной стороны, правительство стремилось доказать твердость в выполнении своих обязательств перед европейскими банкирами, а с другой – заручиться поддержкой польского дворянства и продемонстрировать патерналистское отношение к польским землям³.

Финансовая автономия Царства Польского по Конституционной хартии 1815 года

Участие в разделе долгов Речи Посполитой соответствовало статусу польских земель, вошедших в состав империи. Взяв на себя долг, империя тем самым позиционировала себя как полноправного собственника земель и имущества территорий Западного края, полностью интегрированных в политическую систему государства. Совсем другой экономико-правовой статус был дан землям Царства Польского, вошедшего в качестве автономного государственного образо-

вания в состав Российской империи. Как мы увидим в дальнейшем, этот статус предполагал не только разделение полномочий финансового управления, но и суверенную ответственность Польши по своим долгам.

Подписанная Александром I в 1815 году Конституционная хартия Царства Польского объявляла неразрывную его связь с короной всероссийского императора. Император получал титул польского короля. Согласно Хартии, Царство Польское было наделено бюджетной автономией, денежной системой, казной и ответственностью по государственному долгу. Польскому правительству предоставлялось право самостоятельного принятия решений, единственным ограничением являлась воля монарха. Все вопросы, относившиеся к этой сфере, рассматривались первоначально в Комиссии финансов и казначейства, возглавлявшейся министром финансов. Дальнейшее обсуждение могло проходить в Совете управления (состоявшем из наместника, министров, начальников департаментов Управления и назначаемых царем лиц) и в Общем собрании Государственного совета под председательством царя или наместника. Формально обязательно рассмотрению в Общем собрании Государственного совета подлежали все «проекты законов и учреждений, касающихся главного управления краем». Лишь после обсуждения в Общем собрании, утверждения проекта наместником и одобрения монархом закон вступал в силу. По усмотрению царя некоторые законопроекты могли быть внесены на рас-

смотрение двухпалатного Сейма. Он должен был собираться раз в два года на 30 дней, но у императора было право отсрочить его созыв. Посольская изба Сейма состояла из 77 депутатов от шляхты и 51 – от городов. Верхняя палата – Сенат – назначалась императором из числа высшего духовенства и должностных лиц.

Важнейшей прерогативой Сейма являлось принятие бюджета (с последующим утверждением императором). Это право народного представительства было зафиксировано в статье 91 Хартии. Однако за все пятнадцать лет существования конституционного правления Сейм так ни разу и не приступил к обсуждению бюджета. Для внешне легального обхода конституции было использовано толкование некоторых ее статей, которое предоставляло императору прерогативу принятия первого бюджета без участия Сейма (ограничивающих это право условий, в том числе временных, не было установлено). Опираясь на это толкование, Александр I откладывал внесение первого бюджета на рассмотрение Сейма, ссылаясь при этом на необходимость предварительного пересмотра налоговой системы и осуществления других преобразований.

Доктрина «первого бюджета» оказалась очень удобной не только для монарха, который стремился объединить два мероприятия – реформу финансового управления и принятие бюджета без участия Сейма, – но и для самого правительства Царства Польского⁴. Польский историк Станислав Смолка в

начале XX века обнаружил проекты финансового устава, составленные министрами финансов Польши Тадеушем Матушевичем и сменившим его Яном Венгленьским, в которых предполагалось вовсе лишить Сейм права участия в принятии бюджета⁵. Даже назначенный в 1821 году на пост министра финансов Францишек Ксаверий Друцкий-Любецкий, имевший репутацию борца за финансовую независимость Польши, избегал обращаться к Сейму за утверждением не только сметы, но и прочих законопроектов.

Помимо огромного политического значения, отказ от реализации конституционного принципа принятия бюджета открывал возможность для неограниченного влияния на его составление и утверждение. Дело в том, что Конституционная хартия являлась единственным документом, регламентировавшим порядок составления смет и росписи. Бюрократический же механизм, посредством которого принимались все бюджеты Царства с 1817 по 1830 год, практически не был регламентирован.

Формально в процессе подготовки и принятия бюджета должны были принимать участие государь и органы управления Царства Польского – Комиссия финансов и казначейства во главе с министром финансов, Совет управления и Государственный совет. Однако механизм принятия решений по вопросам финансовой политики Польши в конституционный период во многом определялся не формальными требованиями закона, а личностным фактором.

В первые шесть лет автономного существования Царства Польского решающее значение в вопросах финансовой политики имело мнение всесильного сенатора Николая Николаевича Новосильцева, а также потребности главнокомандующего вел. кн. Константина Павловича. Занимавшие в этот период пост министра финансов Матушевич и Венгленский не в силах были противодействовать влиянию Новосильцева. Если Матушевичу еще удавалось удерживать польские финансы в рамках бездефицитного бюджета, то в годы министерства Венгленского (1817–1821) польская казна оказалась на грани полного краха. Казна превратилась в кормушку, из которой вел. кн. Константин Павлович без ограничений черпал средства на нужды армии и своей персоны. Венгленский, не спрашивая разрешения ни у кого, кроме Новосильцева, растрачивал не только запасы казны, оставленные Матушевичем, но также частные депозиты и залоги, хранившиеся в казначействе. Первая же попытка ограничить расходы казны, и в частности вел. кн. Константина Павловича, стала причиной немедленной отставки Венгленского.

Стремительное разрушение финансовой системы Польши не могло не вызвать соответствующей реакции Петербурга. В 1819 году, когда оказалось, что бюджет на 1820 год не может быть исполнен без дефицита, прозвучало первое предостережение. В рескрипте на имя министра статс-секретаря по делам Царства Польского Игнатия Соболевского было указано на необходимость ввести режим экономии и изыскать

средства для преодоления дефицита. Однако в течение следующих двух лет ничего не изменилось, и к 1821 году польская казна оказалась не только опустошена, но и обременена грузом прежних и новых долгов.

13 (25) мая 1821 года последовал новый рескрипт императора. В нем содержалась недвусмысленная угроза лишить Царство Польское политической самостоятельности по причине катастрофического положения его финансов. Ссылаясь на дефицитный бюджет, постоянный рост не обеспеченных доходами расходов, приостановку выплат на жалование чиновникам и на содержание армии, Александр I определил условия, невыполнение которых поставило бы под вопрос сохранение автономии края:

Состояние вещей таково, что уже не приходится говорить ни о поддержании или упразднении некоторых должностей, ни о продвижении или окончании каких-либо публичных работ, ни о реставрации или разрушении нескольких зданий. Речь идет *о национальном существовании Польши* и о наиболее дорогих для поляков интересах; речь идет о решении вопроса, способно ли Царство Польское при своей нынешней организации обеспечить своими собственными средствами функционирование политических и гражданских институтов, которые ей позволено формировать, или же оно должно, признав свое бессилие, призвать к установлению режима более соответствующего скудности его ресурсов⁶.

В рескрипте содержалось требование к Государственному совету Царства представить финансовый план, установив равновесие расходов и доходов. Однако ставилось условие, выполнить которое без значительного увеличения налоговой нагрузки на население было бы невозможно. Согласно рескрипту, правительство не могло сократить статьи бюджета, предназначенные на военные расходы. А ведь именно эта категория составляла едва ли не половину всех расходов казны. Таким образом, все бюджетные ограничения должны были касаться только гражданских установлений. Организация армии, ее структура и финансы не могли быть изменены, «потому что настоящее число войск... необходимо ввиду ряда существующих обстоятельств более чем никогда»⁷.

По мнению польского исследователя Смолки, инициатором и автором идеи рескрипта 13 (25) мая 1821 года был не кто иной, как Новосильцев. Ожидалось, что появление этого документа должно привести к ограничению полномочий польского правительства и к поручению Новосильцеву руководить спасением польских финансов. Для этого были созданы целых два специальных комитета, которые заседали на квартире полномочного представителя императора⁸. Однако непредвиденные обстоятельства нарушили планы сенатора. Действительно, появление рескрипта вызвало огромный резонанс в обществе, и атмосфера нависшей угрозы была бы на руку Новосильцеву, если бы на пост министра финансов Польши не был назначен Друцкий-Любецкий, уже получив-

ший к тому времени (в ходе международных переговоров о долгах Царства Польского) известность и авторитет в глазах императора как ревностный защитник польских финансов.

Назначение Любецкого на пост министра финансов предопределило очередное изменение механизмов принятия решений по вопросам финансовой и бюджетной политики в Польше. В первую очередь он попытался (и весьма успешно) ограничить влияние Новосильцева, по крайней мере в области управления финансами. Любецкий признавался, что в вопросах финансовой политики он не доверял никому, кроме себя и императора. При всех обязывающих министра финансов формальностях он предпочитал обходить Государственный совет и представлять планы мероприятий императору лично или через посредничество министра статс-секретаря по делам Царства Польского. Любецкий был убежден, что раскрытие планов финансового ведомства может повлечь за собой ряд неудобств и стать почвой для многочисленных спекуляций⁹. Уверенность в собственных силах Любецкому придавал почти безграничный авторитет в глазах Александра I, а затем и Николая I. «Император отдает и будет всегда отдавать предпочтение Вашим планам в области финансов перед какими бы то ни было другими», — писал Любецкому министр статс-секретарь Стефан Грабовский¹⁰.

В годы министерства Любецкого польское правительство обладало почти абсолютной самостоятельностью в расходовании средств, поиске источников доходов, реализации

планов финансовых реформ. Программа Любецкого, краеугольным камнем которой являлась экономия и строгое исполнение бюджетных статей, позволила в течение двух-трех лет поправить положение финансов и впоследствии создать резерв для развития экономики, и прежде всего польской промышленности. Методы реализации программы «санации финансов» вызывали неоднозначную реакцию. Противники обвиняли Любецкого в отсутствии всякой «системы» финансовых преобразований, в использовании жестоких методов взыскания налогов и недоимок. Однако никто не мог отрицать значения реформ Любецкого для строительства путей сообщений, развития профессионального образования, поддержки торговли и формирования таможенной политики на основе протекционизма, создания Польского банка и Земского кредитного общества. Но главными его достижениями стали ликвидация угрозы падения автономии и становление самостоятельной польской финансовой политики. Все это наряду со стратегией и тактикой реформ Любецкого дало основания для сравнения его с российским министром финансов Сергеем Юльевичем Витте¹¹.

Сравнение реформ Любецкого и Витте обоснованно и по другой причине. Известно, что теоретическим пристрастием Витте была идеология экономического национализма. Идеи национальной экономики, противопоставленные космополитизму школы Адама Смита, распространились в Европе еще в начале XIX столетия. Появлению в 1844 го-

ду классического сочинения Фридриха Листа («Национальная система политической экономии»), поклонником которого слыл Витте, предшествовали труды других немецких экономистов, в которых нация и государство рассматривались как разные экономические субъекты¹². Наряду с немецкими экономистами одними из первых концепцию национального экономического развития начали разрабатывать польские ученые, современники Любецкого, способствовавшие созданию общественной поддержки его реформам¹³. Так, например, в трактате Фредерика Скарбека «Основы национальной экономики» («Elementarily zasady gospodarstwa narodowego»), изданном в 1820–1821 годах, была отчетливо сформулирована концепция нации как экономического субъекта. Именно нация как «идейное целое, общественное единство, связанное единством языка, обычаев и законов, обособленное от других подобных сообществ», является, с точки зрения Скарбека, собственником богатств (данных природой и созданных в результате деятельности членов сообщества)¹⁴. Этот тезис позже в теории Листа стал основным. По мнению З. Дошиньской-Голиньской, сочинение Скарбека предвосхитило появление концепции экономического национализма Листа¹⁵.

Акцент на экономических реформах в работах польских социальных мыслителей первой половины XIX века далеко не случаен. Экономические и социальные реформы рассмат-

ривались ими как путь национального возрождения, альтернативный борьбе за независимость¹⁶. Именно в этом контексте воспринималась деятельность Любецкого и современниками, и последователями.

Внешний заем Царства Польского 1829 года: выход на рынок капиталов¹⁷

Несмотря на попытки противников политики Любецкого изменить сложившуюся при нем систему взаимоотношений между польским финансовым ведомством и имперским правительством, в годы министерства Любецкого польские финансы управлялись без какого-либо вмешательства со стороны имперских властей. Еще одним его достижением и свидетельством претензий Польши на экономический суверенитет было заключение в 1829 году контракта о внешнем займе.

Идея заключения государственного займа за границей впервые появилась спустя три года после создания Царства Польского. Его казна с 1818 года была вынуждена оплачивать военные расходы, и это бремя довольно чувствительно сказалось на состоянии польских финансов. Казна остро нуждалась в дополнительных доходах для покрытия обычных расходов.

В августе 1818 года Комиссии финансов и казначейства

было поручено подготовить и представить в Совет управления проект займа в размере 20 млн. злотых. В материалах Комиссии финансов содержатся два проекта займовой операции¹⁸. Один проект предусматривал заключение займа при посредничестве варшавского банкира Самуила Френкеля и гамбургских банкиров, второй предполагал заключение займа в Берлине. Условия, оговоренные Френкелем, были весьма тяжелы для финансов Царства Польского¹⁹. Отчасти это было связано с тяжелым финансовым положением Польши, считавшейся крупным должником Пруссии и Австрии вплоть до заключения берлинской и венской конвенций 10 (22) мая 1819 и 17 (29) июня 1821 года о взаимной ликвидации финансовых претензий. Кроме того, само использование заимствованных сумм, имевшее главной целью латание дыр в бюджете и минимальные инвестиции в развитие, превращало планируемую займовую операцию в совершенно не привлекательную для участников европейского денежного рынка и бесполезную для самой Польши сделку. Согласно мнению, выраженному в рескрипте Александра I на имя министра статс-секретаря Царства Польского 3 (15) ноября 1819 года, при заключении займа следовало иметь в виду не только покрытие дефицита, но и поиск новых источников доходов для казны. В противном случае такой заем мог только увеличить бюджетный дефицит и привести в конечном итоге к полному банкротству²⁰. Проекты займов 1818 и

1819 годов остались без последствий.

Тем не менее идея заключения займа не оставлена была надолго. Назначенный на пост главы Комиссии финансов и казначейства Любецкий рассматривал поиск инвестиций для промышленного развития как одну из самых приоритетных целей правительства. С весны 1824 года Любецкий активно занялся поиском источников капиталов за рубежом. Первоначально рассматривался вариант займового соглашения с французскими банкирами, но из внешнеполитических соображений более привлекательно выглядела сделка с лондонскими финансистами. В 1825 году правительство обсуждало возможность заключения соглашения с банкирским домом Райд и Ирвинг. Представитель польского правительства Константин Волицкий при поддержке российского посла в Лондоне князя Х.А. Ливена вел переговоры с банкирами о предоставлении займа в размере 42 млн. злотых.

Одновременно Френкель искал другие источники для кредита. Действуя в качестве правительственного поверенного, он обратился к виднейшим банкирским домам Европы, кредитовавшим европейские дворы – парижскому Лаффит и К^о, амстердамскому Гоппе и К^о и лондонскому Голдшмидт и К^о²¹. Несмотря на оговоренную в письмах Френкеля санкцию императора на заключение займа, а также уверения в том, что заем будет использован на инвестиции, а не на покрытие дефицита, все три корреспондента ответили отказом. Мотивы отказа были предсказуемы: о Польше, ее

экономическом положении и политическом статусе было в Европе мало известно, а у польского правительства еще не было стабильной репутации²².

Перспектива заключения займа вновь возникла осенью 1826 года. Предложение о заключении займа в сумме 42 млн. злотых было получено из Берлина, и представитель правительства Френкель начал переговоры о займовом соглашении. 9 (21) декабря 1829 года Николай I, именем которого гарантировался заем, утвердил контракт сроком на 25 лет под 5 % годовых. Средства предполагалось истратить на инвестиции в промышленность и строительство: 12 млн. были необходимы для разработки рудников, еще 9 требовалось на строительство Августовского канала, значительные средства планировалось истратить на обустройство польской столицы, строительство магазинов для соли, фабрик, дорог и многие другие нужды. Общая сумма средств, в которых нуждалась польская экономика, составляла 30 млн. злотых, но и оставшимся 12 млн. в случае получения 42-миллионного кредита нашлось бы «полезное употребление»²³.

Имея в виду все те обстоятельства, которые препятствовали заключению займа – неизвестность в Европе финансового состояния Польши, недоверие банкирских домов к гарантиям ее правительства – условия достигнутого в 1829 году соглашения можно считать очень выгодными. Позитивный результат займовой операции состоял не только в том, что Царство Польское получило дополнительные ресурсы для реа-

лизации программы экономического развития, но также и в том, что оно впервые вышло на европейский рынок публичных ценных бумаг. В займовой операции участвовал консорциум ведущих банкирских домов Берлина, Гамбурга, Дрездена, Франкфурта-на-Майне, Парижа, Петербурга, Одессы, Вены, Познани. Треть займовой суммы была предоставлена Польским банком²⁴.

Регулирование долговых обязательств Царства Польского

У финансовой автономии Польши была и обратная сторона – ответственность по долгам, как перед западноевропейскими державами, так и перед Россией. Обсуждение суммы долговых обязательств Польши растянулось на много лет и вывело на поверхность целый ряд деталей, характеризующих ее отношения с империей, обнажив проблему нараставшего экономического соперничества.

Венский конгресс, создавший новое политическое образование на карте Европы, наградил его казну довольно большими долговыми обязательствами. В первую очередь Польше предстояло урегулировать взаимные претензии с Пруссией и Австрией, претендовавшими на получение огромных сумм. Державы-победительницы, произведя новый раздел польских земель, закрепили за собой право получения финансовых «вознаграждений» со стороны правительства Гер-

цогства Варшавского. 21 апреля (3 мая) 1815 года российский и австрийский императоры подписали в Вене дружественный трактат, в котором были урегулированы взаимоотношения сторон в польском вопросе. В тот же день было заключено аналогичное соглашение между Александром I и прусским королем. На правительство Царства Польского налагалась обязанность выплатить Австрии («под ручательством» российского императора) «в виде вознаграждения» 4 млн. злотых в срок с 1816 по 1824 год. Пруссия требовала уплаты 18 573 952 злотых²⁵.

Таким образом, подписанные российским императором в 1815 году конвенции с Австрией и Пруссией о расчете долговых обязательств Герцогства Варшавского возлагали на Польшу бремя, вынести которое она была не в состоянии из-за плачевного состояния экономики и финансов, разрушенных войнами. В ходе подготовки этих конвенций не оценивалась правомерность претензий (иногда сомнительных) к польской казне. Результат опрометчивого (или, возможно, вынужденного в тот момент) признания неправомерной суммы задолженности предполагалось в ходе дальнейших переговоров скорректировать.

Раздел сферы ведения и полномочий по Конституционной хартии 1815 года оставил за имперским правительством все вопросы внешних сношений. Поэтому российские дипломаты должны были защищать интересы Польши, выступая от лица российского императора и польского короля. Па-

раллельно переговорам российских послов с правительствами Франции, Пруссии и Австрии шла работа Ликвидационной комиссии, где главным действующим лицом был Любецкий, тогда еще не занимавший поста польского министра финансов. Переговоры закончились подписанием российско-прусской (10/22 мая 1819 года²⁶) и российско-австрийской (17/29 июня 1821 года²⁷) конвенций, погасивших все взаимные претензии сторон *en Bloc* (путем общей договоренности по всей сумме претензий). Конвенции освободили Польшу от выплат, навязанных ей на Венском конгрессе (общей суммой около 40 млн. злотых), обязав Пруссию и Австрию выплатить около 30 млн. злотых, которые казна Царства Польского должна была получить в виде бесплатных поставок соли²⁸.

Биограф Любецкого С. Смолка заслугу удачного для Польши завершения переговоров полностью приписывает своему герою, не придавая существенного значения деятельности российских дипломатов. Опубликованные документы российского внешнеполитического ведомства свидетельствуют о том, что роль дипломатических представителей России была далеко не последней²⁹.

Разделение между Польшей и империей сфер компетенции в области финансов обязывало Царство Польское погасить задолженность перед русской казной. Таким образом, собственная казна, независимый бюджет, свои налоговая и

денежная системы, с одной стороны, давали огромные преимущества и являлись важнейшими символами автономии. А с другой стороны, Польша после окончания войн, сказавшихся на ее финансах тяжелейшим образом, попала в положение почти безнадежного должника России.

Задолженность Царства Польского складывалась главным образом из сумм, ассигнованных на военные расходы Герцогства Варшавского, участвовавшего в походах Наполеона. Так, за проход польских войск из Франции в Польшу Россия должна была заплатить 73 118 злотых. Эта сумма была внесена в счет польского долга. Кроме того, рескрипт 22 июля 1814 года³⁰ на имя министра финансов Д.А. Гурьева требовал немедленно выслать варшавскому генерал-губернатору еще 400 тыс. злотых для выплаты жалованья возвращающимся из Франции польским войскам. 30 сентября император вновь распорядился выслать деньги на жалованье войскам Герцогства Варшавского, причем осуществлять выплаты ежемесячно в размере 2 420 000 злотых с сентября 1814 года до начала 1815 года. Но и с начала 1815 года Министерство финансов продолжало выделять средства в том же объеме. По росписи 1816 года было выделено 25 529 040 злотых, в 1817 году – 5 млн. злотых. В итоге общая сумма отпущенных из Государственного казначейства с 1814 по 1817 год средств составила 64 967 760 злотых³¹

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.