

Политика Министерства финансов в 80-е годы XIX века и нереализованные возможности экономической модернизации России

Как отмечали еще современники, последние десятилетия

XIX в. стали эпохой утраченных возможностей. В начале царствования Александра III возникла острая необходимость в пересмотре и дополнении либерального законодательства 1860-х годов. Великие реформы обозначили перелом в историческом развитии России, дали мощный импульс процессу модернизации страны. Однако, вопреки первоначальным расчетам, эти перемены не только не способствовали стабилизации внутривнутриполитической обстановки, но и сопровождалась нарастанием социальной напряженности. Освобожденные крестьяне страдали от малоземелья, податного бремени, гнета общины и произвола местной администрации, помещики не были удовлетворены компенсацией за утраченные привилегии, города и земства требовали расширения своих полномочий, губернаторы выражали недовольство потерей прежней власти и децентрализацией местного управления, либеральная интеллигенция видела корень зла в незавершенности преобразований и призывала к их возобновлению.

Тот факт, что реформы Александра II не дали ожидаемых результатов, в полной мере был осознан в момент национального кризиса, наступившего после русско-турецкой кампании 1877—1878 гг. Россия переживала настоящую финансовую катастрофу: военные расходы превысили 1 млрд руб., бюджет сводился с огромным дефицитом, резко возрос государственный долг, торговый и расчетный балансы неизменно сводились с пассивным сальдо, массовый выпуск бумажных денег вызвал взрыв инфляции и падение курса рубля.

Расстройство финансов сопровождалось экономическими потрясениями. На деревню обрушился мировой аграрный кризис, который привел к падению закупочных цен на зерно, сокращению посевных площадей, разорению многих помещичьих и крестьянских хозяйств, снижению спроса на промышленные товары. Это усугубило кризис, который в начале 1880-х годов охватил основные отрасли промышленности. Спад производства сопровождался со-

крашением потребления сельскохозяйственной продукции, что, в свою очередь, затягивало и углубляло аграрный кризис.

Состояние кризиса переживала и государственная власть. Неспособность правительства справиться с внутренними проблемами содействовала пробуждению общественной активности, нарастанию земской оппозиции, разгулу террора "Народной воли". В этой ситуации на рубеже 1870-1880-х годов в правящих кругах были предложены два "пути спасения" — либеральный и консервативный. Особенно острая борьба развернулась по вопросам социально-экономической политики. Лидирующее положение в "верхах" тогда занимали либеральные бюрократы во главе с министром внутренних дел гр. М.Т.Лорис-Меликовым. Эта группировка выдвинула программу, в которой меры, нацеленные на преодоление кризиса и развитие промышленности, сочетались с социальной политикой, направленной на повышение жизненного уровня и обеспечение правовой защиты "низших классов". Однако период либеральных надежд был кратковременным. После убийства Александра II новый император отказался утвердить "конституционный проект" Лорис-Меликова. Издание Манифеста 29 апреля 1881 г. о неизбежности самодержавия вызвало отставку министра внутренних дел и его единомышленников в правительстве.

Вместе с тем, отвергнув политические планы либеральных бюрократов о привлечении общественных "элементов" к участию в разработке и обсуждении законов, монархия была вынуждена принять ряд их предложений, касающихся оздоровления экономики и финансов. Именно этим объясняется назначение на пост министра финансов одного из "сподвижников" Лорис-Меликова — Н.Х.Бунге. Он был известным экономистом, профессором и ректором Киевского университета, видным либеральным деятелем, участником подготовки отмены крепостного права и некоторых других реформ 1860-х годов. В период либеральной "весны" по рекомендации Лорис-Меликова Бунге был назначен товарищем министра финансов и стал одним из творцов программы социально-экономических преобразований¹.

Киевский профессор был приверженцем идей западной политэкономии, сторонником частной собственности, свободы предпринимательства и конкуренции, непримиримым критиком идей социализма и коммунизма. Цель программы Бунге заключалась в продолжении Великих реформ и переходе к рыночной экономике, но при обеспечении социальной защиты широких слоев населения. Причины его "народолюбия" объяснялись как гуманистическим мировоззрением, свойственным либералам этого поколения, так и здравым смыслом экономиста-прагматика, понимавшего, что при бед-

¹ О взглядах и деятельности Н.Х.Бунге подробнее см.: *Степанов В.Л.* Н.Х. Бунге: Судьба реформатора. М, 1998

ности населения невозможно полноценное развитие производительных сил. Он считал, что последовательная социальная политика, проводимая "верховой властью", является залогом не только экономического прогресса, но и мирной эволюции государства, лишая почвы всевозможные "разрушительные" теории. Его программа, ориентированная на смягчение "исторической несправедливости" и утверждение системы социального партнерства, получила широкую поддержку в обществе.

Однако расстановка сил в "верхах" не сулила начинаниям Бунге благоприятного исхода. Он возглавил финансовое ведомство в тот момент, когда противники либеральных преобразований одержали победу. С воцарением Александра III начался поворот к так называемому "твердому" курсу. Министром внутренних дел был назначен известный консерватор гр. Д.А.Толстой. Огромную роль стал играть лично близкий к императору обер-прокурор Святейшего Синода К.П.Победоносцев. В эти годы достигло апогея влияние идеолога консерватизма, редактора "Московских ведомостей" М.Н.Каткова. Ему вторила петербургская газета "Гражданин", издававшаяся другом юности Александра III кн. В.П.Мещерским.

Влиятельная консервативная "партия" отстаивала свою экономическую программу. "Охранители" тоже выступали за индустриальное развитие России, без которого было невозможно сохранение империей статуса великой державы. Но при этом они проповедовали создание так называемой "национальной" экономики, отгороженной от Запада высокими таможенными барьерами, выступали против политики привлечения иностранных капиталов и заключения внешних займов. Изоляции народного хозяйства должно было способствовать также сохранение бумажно-денежного обращения при отказе от восстановления свободного обращения звонкой монеты. Консерваторы требовали ужесточить правительственный контроль за частным предпринимательством, выкупить в собственность казны частные железные дороги, ввести винную и табачную монополию. Они отрицали неотложность социальных преобразований, требуя при этом от правительства щедрой финансовой помощи разоряющемуся дворянству.

Тем не менее Бунге сделал все возможное, чтобы провести свою программу в жизнь. С целью стабилизации охваченной кризисом экономики были расширены регулирующие функции государства. Умеренное повышение таможенных пошлин диктовалось необходимостью увеличения доходов казны, активизации торгового баланса, защиты отечественной промышленности от иностранной конкуренции. Одновременно финансовое ведомство форсировало вывоз хлеба, который был основной статьёй российского экспорта. При Бунге Россия имела небольшое, но стабильное внешнеторговое преимущество.

Министерство финансов приступило к реорганизации железнодорожного хозяйства: усилился контроль за доходами и расхо-

дами частных компаний, начался выкуп нерентабельных частных железных дорог в собственность государства, возобновилось казенное строительство линий. Активно проводилась политика привлечения в страну иностранных капиталов — займов, инвестиций в промышленность, транспорт, кредит, торговлю. Однако Бунге был против полного диктата государства в экономике. Он учитывал отрицательные стороны протекционизма, стремился обеспечить оптимальный баланс между государственным вмешательством и частным предпринимательством.

Финансовое ведомство отказалось от замысла вернуть рублю прежнюю стоимость и поставило перед собой задачу зафиксировать его курс на установившемся уровне. В перспективе это неизбежно должно было привести к девальвации. Бунге осознал также обреченность всех попыток стабилизировать рубль на прежней серебряной основе. К этому времени на мировом рынке ясно обозначилась тенденция демонетизации серебра и перехода функции денег к золоту. Министр финансов убедился, что наиболее приемлемой для России денежной системой является золотой монометаллизм, введенный в ряде западных стран. Он взял курс на постепенное накопление золотого запаса и создание необходимых условий для восстановления металлического обращения. К середине 1880-х годов в финансовом ведомстве в целом сложилась концепция будущей денежной реформы.

Приоритетное внимание Бунге уделял задачам социальной политики. При нем были понижены выкупные платежи бывших помещичьих крестьян, отменена подушная подать с целью привлечения к уплате налогов "достаточных" сословий, увеличены гербовые сборы, налоги на землю и городскую недвижимость, введены налоги с наследства и на доходы с денежных капиталов, преобразовано торгово-промышленное обложение. Бунге рассматривал эти меры как первые шаги для введения в будущем единого подоходного налога.

Однако усиление налогообложения имущих слоев населения не могло полностью закрыть брешь в бюджете после отмены подушной подати. Поэтому Бунге был вынужден пойти на повышение косвенных налогов. Единственным исключением стала отмена в 1880 г. еще при Лорис-Меликове крайне обременительного для крестьянства соляного сбора. В последующие годы постоянно возрастали акцизы со спирта, сахара и табака, гербовые сборы. При этом министр финансов возражал против введения винной и табачной монополий, которые могли нанести ущерб частному предпринимательству. Растущие косвенные налоги ложились на плечи податных сословий, прежде всего крестьянства, и обрекли на неудачу попытку Бунге облегчить участь сельского населения. Тем не менее податные реформы положили начало модернизации российской налоговой системы, имели немалое социально-правовое значение для разрушения юридических, сословных и экономических перегородо-

док между различными разрядами крестьянства и его слияния в единый класс земледельцев-собственников.

Переводом бывших помещичьих и государственных крестьян на обязательный выкуп Бунге завершил дело, начатое в 1861 г. провозглашением отмены крепостного права. В Министерстве финансов развернулась подготовка проектов отмены круговой поруки и пересмотра паспортного устава, который сковывал мобильность сельского населения. Для помощи крестьянам в покупке земли был основан Крестьянский банк. Министр финансов надеялся, что банк будет содействовать становлению крестьянской земельной собственности. Вместе с тем по личному указанию Александра III был учрежден Дворянский банк для льготного кредитования помещиков.

По инициативе Бунге были приняты первые акты фабричного законодательства об улучшении условий труда женщин, детей, подростков, учреждении фабричной инспекции, регламентации порядка найма и увольнения рабочих. При всей ограниченности этих законов, они защитили рабочего от произвола хозяина, способствовали повышению квалификации рабочих и росту производительности труда в промышленности.

Политика финансового ведомства постоянно вызывала недовольство консервативных кругов. Они резко осуждали податные преобразования и учреждение Крестьянского банка, подготовку к восстановлению металлического денежного обращения, заявляли о недостаточном повышении таможенных пошлин, слишком медленном огосударствлении частных железных дорог, незначительности льгот, дарованных помещикам уставом Дворянского банка, и др. В конце 1886 г. Бунге был вынужден покинуть министерство, не выполнив большую часть своей программы. Его отставка означала окончательное свертывание реформаторского курса. Новый министр финансов, ставленник консерваторов И.А.Вышнеградский сосредоточился на чисто стабилизационных мероприятиях. Он продолжил политику Бунге по сбалансированию бюджета, упорядочению государственного долга, подготовке денежной реформы, реорганизации железнодорожного хозяйства.

Но социальная программа либеральных бюрократов была отвергнута. Прекратилось реформирование податной системы, на долгие годы были отсрочены отмена круговой поруки и пересмотр паспортного устава, сократились операции Крестьянского банка. Вышнеградский улучшил условия субсидирования помещиков Дворянским банком. Затормозилось и дальнейшее развитие фабрично-заводского законодательства. Более того, Вышнеградский пошел на значительные уступки предпринимателям и ограничил сферу действия принятых ранее законов.

Занимая после отставки почетный, но менее влиятельный пост председателя Комитета министров, Бунге не смирился с поражением и продолжал отстаивать свои взгляды. Он резко выступил

против курса Министерства внутренних дел на консервацию общинного строя. Бывший министр финансов призывал укреплять государственные устои не с помощью средневековой общины, а путем развития частного крестьянского землевладения. Он ссылался на пример Франции, "где личная земельная собственность более всего распространена и где благосостояние в сельском населении оказывается наиболее всеобщим, а земледельцы наиболее чужды социализму вообще и революционному, в частности"¹. Однако его мнение не было принято во внимание.

В наиболее полном виде воззрения Бунге были изложены в его политическом завещании — адресованной императору записке "Загробные заметки", которая стала известна в "верхах" уже после смерти автора. В этом документе Бунге развивал свои идеи о необходимости социального партнерства в обществе, укреплении индивидуальной крестьянской собственности на землю и организации переселений малоземельных крестьян на окраины страны, привлечении "фабричного люда" к участию в прибылях частных предприятий и разрешении рабочих организаций взаимопомощи. Он подчеркивал, что "для успешной борьбы с социализмом необходимы нравы, учреждения и законы, упрочивающие нравственное и материальное благосостояние всех и каждого, как классов, владеющих недвижимыми имуществами, так и рабочих"².

Социальные мероприятия Бунге должны были стать прологом будущих более масштабных преобразований, но в той ситуации выглядели паллиативами, остаточным явлением либеральной "весны". Тем не менее их значение достаточно велико с точки зрения исторической перспективы. Известный дореволюционный экономист М.И.Туган-Барановский назвал Бунге "первым провозвестником в официальной России необходимости социальной политики"³. Он заложил "реформаторскую базу" для деятельности преобразователей следующего поколения — С.Ю.Витте и П.А.Столыпина. Его идеи оказали заметное влияние на правительственную политику конца XIX — начала XX вв.

Прежде всего это относится к С.Ю.Витте. Введение в России системы золотого монометаллизма было реализацией давних замыслов Бунге. Новый министр финансов частично продолжил линию своего предшественника в аграрном вопросе — несколько смягчил паспортный режим (1894 г.), преобразовал Крестьянский банк (1895 г.), упразднил круговую поруку (1903 г.). В период его премьерства в 1905-1906 гг. были отменены выкупные платежи и

¹ Российский государственный исторический архив. Ф. 1149. Оп. XI. 1893 г. Д. 77. Л. 686.

² Бунге Н.Х. Загробные заметки / Публикация В.Л.Степанова // Река времен. Кн 1. М., 1995. С 231

³ Туган-Барановский М.И. Витте и Бунге как министры финансов // Северные записки. 1915. № 3. С. 147.

разработан проект перехода крестьян от общинной к индивидуальной земельной собственности, на который впоследствии опирался Столыпин. При Витте была возобновлена политика Бунге и в области фабричного законодательства — утверждены акты о нормировании рабочего дня (1897 г.) и компенсации пострадавшим от несчастных случаев на производстве (1903 г.).

Влияние идей Бунге отчетливо проявилось в годы столыпинских аграрных преобразований в отказе от общины как формы землепользования и насаждении частной крестьянской земельной собственности, стимулировании переселенческого движения, расширении операций Крестьянского банка. В научной литературе он заслужил репутацию непосредственного предшественника Столыпина¹. Однако "российского Бисмарка" нельзя считать истинным последователем бывшего министра финансов. Бунге всегда возражал против применения в деревне каких-либо насильственных методов, а Столыпин допускал принудительные действия местных властей по отношению к общине.

Последние десятилетия XIX в. были теми самыми "двадцатью годами покоя", о которых впоследствии мечтал Столыпин. В этот период страна совершила мощный рывок в экономическом развитии. Бунге внес существенный вклад в создание благоприятных условий для последнего, интенсивного этапа промышленной революции в России. Таможенная охрана защитила отечественных предпринимателей от иностранной конкуренции и дала импульс развитию внутреннего производства. Меры в области налогообложения и государственного кредита обеспечили финансовую основу для стимулирования правительством индустриального роста. Денежная реформа Витте укрепила доверие Запада к российским финансам и усилила приток иностранных капиталов. Политика Бунге и его преемников способствовала промышленному подъему 1890-х годов, в ходе которого окончательно сложился комплекс крупных предприятий тяжелой индустрии, качественно изменивший экономическую структуру страны.

Однако на рубеже веков обозначилось резкое отставание сельского хозяйства от промышленности по темпам развития. Как и предсказывал Бунге, курс на индустриализацию, не сопровождавшийся преобразованиями в деревне и не предполагавший каких-либо изменений в системе общинного землевладения и патриархальном укладе крестьянской жизни, порождал глобальные диспропорции, неизбежно ведущие в будущем к социально-политическому кризису. Между тем осуществление таких предложенных Бунге мер, как постепенное понижение выкупных платежей, отмена круговой поруки, пере-

¹ *Погребинский А.П.* Финансовая политика царизма в 70—80-х годах XIX в. // Исторический архив. 1960. № 2. С 131; *Snow G.E.* The Years 1881-1894 // Russia: A Memorandum Found in the Papers of N.Kh.Bunge: A Translation and Commentary Philadelphia, 1981 P 16.

смотр паспортного устава, предоставление крестьянам дешевого ипотечного кредита, организация переселений, облегчение выхода из общины, создали бы благоприятные возможности для становления частного крестьянского землевладения.

Уже к концу столетия обнаружилась бесперспективность "твердого" курса. Правящей элите не удалось совершить "прорыв в прошлое". Прогнозы Бунге и других проницательных сановников оправдались. Социальная буря разразилась в начале XX в. Только тогда самодержавие отказалось от прежней политики в крестьянском вопросе. Но попытки Столыпина в исторически кратчайший срок бюрократическими методами "слопать" общину и создать в деревне устойчивый слой "крепких хозяев" не имели успеха. Ему не хватило времени для введения нового землеустройства. Последнему реформатору императорской России пришлось действовать в условиях резкого обострения социальной конфронтации и открытого противостояния между самодержавием и обществом. Тем самым отказ "верхов" от полного проведения в жизнь программы Бунге и других либеральных бюрократов в 80-е годы XIX столетия стал одним из фатальных просчетов, которые в конечном счете привели монархию к гибели.