



## К. СИВКОВ

### Финансовая политика Екатерины II

Государственная деятельность Екатерины II <...> не дала ничего нового и крупного в области государственного хозяйства, и ее финансовая политика является наиболее слабым и уязвимым местом всей ее работы.

В своей «Записке на российском языке» \* Екатерина кратко, но выразительно изобразила то запутанное положение финансов, которое она нашла при своем вступлении на престол: доходов считалось на 16 млн руб., а когда велено было лучше сосчитать их, то оказалось, что казна имеет дохода 28 млн руб.; монета была разнообразной пробы (63—82-й); таможенные поступления, бывшие на откупе, давали ничтожную сумму, кредита у государства за границей не было никакого и т. п. Конечно, характеризуя русские финансы в 1796 г., мы не могли бы нарисовать картины, вполне похожей на только что приведенную: финансовое состояние России за 34 года царствования Екатерины II изменилось, и притом не только в количественном отношении, но и в качественном, но, тем не менее, повторяем, финансовая политика Екатерины II — наименее яркая страница в истории ее царствования.

Найдя при вступлении на престол полное отсутствие единства и порядка в управлении финансами страны, императрица Екатерина II обратила сразу же внимание на это обстоятельство. Финансовые дела ведались тогда первым департаментом Сената, а кроме того Камер-коллегией. В 1764 г. императрица решила восстановить прежнее значение Камер-коллегии в финансовых делах; с этой целью ее президентом был назначен

---

\* См. 2-й полутом XII т. соч. Екатерины II в изд. Академии наук, с. 519—522.

князь Б. Куракин<sup>1</sup>, президент коллегии экономии, чем обе эти коллегии как бы сливались, и создавалось особое учреждение, заведующее финансами страны\*. Но это мало помогло делу, и единства в управлении финансами достигнуто не было. Губернская реформа 1775 г. создала в губерниях и уездах особые финансовые учреждения, к которым перешли обязанности центральных органов: в губерниях были открыты казенные палаты, в уездах созданы должности уездных казначеев; это управление финансами как бы децентрализовалось, и камер-коллегия с ее прежним кругом дел и обязанностей уже становилась ненужной. Действительно, вскоре (в 1785 г.) эта коллегия, как и многие другие, тоже ставшие излишними после реформы 1775 г., была закрыта. Ее обязанности перешли к экспедиции о государственных доходах, учрежденной в 1780 г. при Сенате (с подразделением на 4 отдела), и к казначействам для штатных и остаточных сумм, а главное общее управление финансами было поручено генерал-прокурору; предполагавшееся учреждение должности государственного казначея осталось только проектом, и его обязанности исполнял генерал-прокурор. Этими последними реформами управление финансами централизовалось, в противоположность реформе 1775 г. Но преобразования, подобные только что указанным, не меняли существа дела; они давали лишь частичные улучшения. Поэтому, когда теперь исследователи обращаются к финансовым документам царствования Екатерины II, то они останавливаются перед целым рядом затруднений, количество которых почти не уменьшается по мере того, как они приближаются к концу царствования: та же путаница и неточность в счетах была в 1795 г., как и в 1762 г., та же неправильная классификация доходов в расходов была как в одном, так и в другом году, и т. д. Таким образом, даже чисто в техническом отношении финансовое управление при Екатерине II мало изменилось к лучшему, хотя, например, с 1781 г. должны были составляться ежегодно таблицы о государственных доходах, расходах и остатках, чего раньше не было совсем... В 1767 г. Камер-коллегия на запрос «Комиссии для сочинения проекта нового Уложения» откровенно отвечала, что она не заботилась ни о чем другом, «как только о производстве дел и об одной, по приказному порядку, очистке оных», но что, несмотря на это, у нее остается старых нерешенных дел 96 000, кроме множества новых не решенных и неразобранных, и по

\* Чечулин. Очерки по истории русских финансов в царствование Екатерины II. С. 62—63.

этим 96 000 дел оказывается старой недоимки до 6 000 000 руб. \* Каждая городская канцелярия ежегодно отправляла в разные ведомства до 1700 ведомостей \*\*, разобраться в которых было более, чем трудно. Если бы учреждения, сменившие Камер-коллегию, были так же откровенны, как она, то они, в конце царствования Екатерины II, могли бы сказать почти то же самое.

Если мы обратимся теперь к бюджетам царствования Екатерины II, то увидим и здесь очень слабое движение вперед: и сметы доходов, и сметы расходов в существе своем остались неизменными за все 34 года ее правления.

Следуя по стопам своих предшественников и предшественниц, Екатерина II не изменила системы налогов: прямые налоги в бюджет доходов играли второстепенную роль по сравнению с налогами косвенными; так, по данным г. Чечулина \*\*\*, подушной подати в 1763 г. собиралось 5 667 000 руб., т. е. около 30% всех доходов, а в 1796 г. — 24 721 000 руб., т. е. около 33% всех доходов; подушная подать вместе с подворной и промысловым налогом (подворная подать и промысловый налог давали очень незначительную сумму) были единственными прямыми налогами. Главную статью доходов в бюджетах Екатерининского царствования составляли налоги косвенные; по данным г. Милюкова \*\*\*\*, они равнялись 42% дохода в 1764 г. и 43% дохода в 1796 г. Регалии, государственное имущество, пошлины и т. п. составляли каждая в отдельности очень небольшой процент в общей сумме доходов. В частности, что касается налогов косвенных, то главную роль в них играли питейные налоги, которые одни составляли в 1765 г. 20% всего бюджета \*\*\*\*\*; питейный доход неуклонно возрастал в течение всего царствования Екатерины II: в 1763 г. чистый питейный доход (без издержек на его собирание) составлял 4 376 000 руб., в 1795 г. — 17 765 000 руб., а в 1796 г. — около 15 млн руб.; но рост этого дохода, конечно, не свидетельствует ни о финансовом благополучии государственной казны, ни о финансовом благополучии народа, — он только свидетельствует о развитии народного пьянства, так как в то время, как этот доход увеличился более, чем втрое (с 1763 г. по 1796 г.), народонаселение

\* Блюх. Финансы России в XIX в. Т. I. С. 38.

\*\* Юрид. вестник. 1869. № 2 (ст. Куломзина). С. 17.

\*\*\* Очерки по истории русских финансов... С. 260—262.

\*\*\*\* Очерки по истории русской культуры. Вып. I. С. 152.

\*\*\*\*\* Чечулин. Очерки по истории русских финансов... С. 167.

за это время увеличилось меньше, чем вдвое; значит, в 1795 г. каждый отдельный потребитель вина пил больше, чем в 1763 г. Соляного дохода в начале царствования Екатерины II поступало до 2 200 000 руб., при продажной цене соли в 50 коп. с пуда — соль продавалась тогда от казны из казенных магазинов и из «стоек»; Екатерина уменьшила продажную цену соли до 40 коп. Это понизило первоначально доходы казны, но так как потребление соли от уменьшения ее цены увеличилось, то уже в 1771 г. доход от ее продажи дошел до 2 млн руб. Затем правительство изменило несколько систему снабжения солью населения в 1781 г., но этим все и ограничилось, и потому можно утверждать, что и в отношении этого косвенного налога никакой существенной перемены не произошло\*.

В области таможенной политики правительство Екатерины II отменило систему монополий, частных и правительственных, и также систему откупов, и вступило на путь теории *laisser faire, laisser passer*<sup>2</sup>, но не провело ее последовательно до конца, и потому тариф 1766 г. (введенный в действие 1 марта 1767 г.) был компромиссным: в нем видно желание примирить протекционистские и фритредерские начала<sup>3</sup>. Такой же характер носил и тариф 1782 г.

Таможенные доходы в царствование Екатерины II утроились (за время с 1763 до 1796 г.): в 1763 г. таможенного дохода было 1 997 000 руб., а в 1796 г. — 6 470 000 руб., но в то время весь бюджет возрос в 4,3 раза, так что относительная роль таможенного дохода в бюджет не только не увеличилась, но даже несколько уменьшилась; падение таможенного дохода произошло в самые последние годы царствования, что свидетельствует об экономическом и финансовом кризисе в конце правления Екатерины II.

Точно так же не видно никакой существенной перемены и в области других косвенных налогов, что и приводит к окончательному выводу, что характер обыкновенной доходной сметы в царствование Екатерины II оставался один и тот же: никаких новых начал и направлений мы в ней не видим; смета обыкновенных доходов за 34 года возросла с 14 535 000 руб. чистого дохода до 55 406 000 руб., т. е. почти в 4 раза, но это увеличение было результатом не новой финансовой политики правительства, а результатом естественного прироста населения, естественного увеличения его хозяйственных оборотов, присоединения новых областей (которые, однако, в то же время потребовали

\* Чечулин. Очерки по истории русских финансов... С. 190.

новых больших расходов) и т. п.; при этом характерно, что издержки по собиранию этих доходов увеличились весьма значительно: в начале царствования они составляли 15—17% всех доходов, а в конце царствования — почти 25% \*, что опять-таки служит признаком упадка финансового хозяйства.

Вообще, как справедливо указывает г. Чечулин, система доходов в царствование Екатерины II преследовала исключительно фискальные цели и не думала о развитии народного хозяйства. <...>. Подати не были ни общими, ни равномерными, ни прогрессивными и непропорционально тяжело падали на немощные классы населения: например, подушные сборы увеличились более, чем в  $4\frac{1}{2}$  раза, тогда как население возросло меньше, чем в 2 раза, и таким образом на одну душу вместо рубля приходилось 1 руб. 70 коп. \*\*; сбор подушной подати оставался один и тот же: от ревизии до ревизии собирали один оклад. В результате всего этого — рост недоимок по подушным окладам: в 1764 г. недоимок по подушному окладу накопилось до 800 000 руб., а в 1766 г. — уже 1 586 186 руб. \*\*\*, и потом эти недоимки все продолжали расти, а указы Сената о их взыскании не имели никакого действия; вообще же к 1793 г. недоимок всякого рода было свыше 20 млн руб., т. е. более  $\frac{1}{3}$  годового бюджета.

Если мы обратимся теперь к сметам расходов в царствование Екатерины II, то в них мы найдем лишь количественные, но не качественные перемены. Прежде всего надо указать, что в цифрах расхода в царствование Екатерины II была большая путаница. Так, в 1763 г. камер-коллегия считала, что она выдала на 371 000 руб. больше, чем сама получила, и потому сделала позаимствование из капитала, предназначенного на покупку вина, Сенат же считал, что у нее должно было еще остаться 313 000 руб., а это составляло 1,5% всего тогдашнего бюджета, т. е. играло ту же роль, что 25—30 млн руб. в нынешнем бюджете. Затем, по одним сведениям, статс-контора израсходовала в 1767 г. 5 482 000 руб., а по другим — 6 184 000 руб. Все это зат-

\* Чечулин. Очерки по истории русских финансов... С. 256—257.

\*\* Вообще же бюджет расходов в царствование Екатерины II возрос в 4,3 раза, а так как население увеличилось несколько менее, чем вдвое, то, значит, с каждого плательщика в 1796 г. брали в 2,5 раза более, чем в 1762 г.; при слабом подъеме экономической жизни это означало только увеличение обременения плательщиков (Там же. С. 378).

\*\*\* Юрид. вестник. 1869. № 2. С. 1.

рудняет в настоящее время исследователей, как уже было указано выше, и они не ручаются за точность многих отдельных цифр, но в общем картина расходов при Екатерине II представляется в следующем виде.

За первые 12 лет царствования бюджет расходов возрос с  $16\frac{1}{2}$  млн руб. до 38 914 000 руб., но за это время почти не изменилось распределение расходов по отдельным рубрикам сметы: на Двор тратилось около 0,1 всех расходов; на армию и флот — немного менее 0,5, и на внутреннее управление — 0,4; из этих 0,4 немного меньше половины шло на издержки собирания, немного более половины — на содержание личного состава администрации и не более 0,02 всего бюджета — на разные культурные потребности; расходы по этой последней статье выражались в среднем в следующих цифрах: \*

на пути сообщения . . . . .	105 000 руб.
на богоугодные заведения . . . . .	8 000 руб.
на постройки . . . . .	73 000 руб.
на медикаменты . . . . .	71 000 руб.
на академию и университет . . . . .	73 000 руб.
на колонизацию . . . . .	200 000 руб.

По отдельным годам этого периода расходы на военные потребности доходили до 63,3% всех расходов.

Если мы затем обратимся к периоду с 1781 по 1796 г., то увидим тут такую картину: расходы на Двор с 4 650 000 руб. в 1781 г. поднялись до 8 760 000 руб. в 1796 г., причем особенно сильно они повысились в 1788—1789 гг., в годы путешествия императрицы в Крым — до 7 250 000 (в среднем) и составляли за этот период 11,2% всей расходной сметы (в 1762—1773 гг. — 10,7%); на армию расходы поднялись с 10 600 000 руб. в 1781 г. до 21 млн руб. в 1796 г. и составляли 31,9% бюджета (в 1762—1773 гг. — 39,5%); на флот с 3 253 000 руб. до 6 683 000 руб. и составляли 88% бюджета (в 1762—1773 гг. — 6,5%); на внутреннее управление (точных цифр для 1781—1796 гг. нет) — с 43% бюджета в 1762—1773 гг. до 48% в 1781—1796 гг. Наконец, проценты по займам, составлявшие в 1781 г. 660 000 руб., в 1796 г. равнялись уже 4 190 000 руб., а так как займы заключались почти исключительно для покрытия военных расходов, то можно считать, что относительное значение этих последних в бюджете 1796 г. не меньше, чем в бюджете 1762 г.: в 1762—

\* Чечулин. Очерки по истории русских финансов... С. 285.

1773 гг. на армию и флот шло 46% бюджета расходов, а в 1781—1796 гг. — 40,7% плюс 4 190 000 руб. процентов по военным займам.

Что касается расходов на культурные потребности, то вот цифры, относящиеся к 1795 г., для сравнения с соответствующими цифрами, данными выше для 1762—1773 гг.:\*

на содержание мостов и перевозов . . . . .	69 386 руб.
на строения, починки, каналы . . . . .	901 625 руб.
на училища . . . . .	782 237 руб.
на воспитательные дома и больницы . . .	104 685 руб.

Таким образом, мы видим, что и в области смет расходов царствование Екатерины II не дало ничего нового, и разница между сметами 1762 и 1796 г. количественная, а не качественная.

Всего было израсходовано при Екатерине II до 1 615 000 000 руб., а было получено обыкновенных доходов до 1 415 000 000 руб., т. е., другими словами, дефицит за 34 года составлял 200 млн руб. Как же правительство Екатерины II покрывало этот дефицит? Тут, действительно, оно вступило на новый путь, который давал временный выход из финансовых затруднений, но ложился тяжелым бременем на плечи позднейших поколений. Расходы при Екатерине II возрастали так быстро, что одним увеличением старых налогов и введением некоторых новых без общей коренной реформы всей системы налогов обойтись было нельзя; правительство испробовало и увеличение налогов — например, подушная подать была увеличена с 70 коп. до 1 руб., оброчные деньги с государственных крестьян повышены в  $1\frac{1}{2}$  раза, повышена цена гербовой бумаги и проч., и введение новых — установлен был, например, 1% сбор с купеческих капиталов, а в Малороссии введена подушная подать; испробована была и порча монеты — вес медной монеты был понижен вдвое, что повлекло за собой падение ценности рубля, но всего этого было мало. Губернская реформа 1775 г., потребовавшая на содержание новых учреждений на  $2\frac{1}{2}$  млн руб. \*\*, а повышение существующих налогов на 20% дало казне только около 20 млн руб., — колонизация вновь приобретенных окраин и т. п., все

\* Сборник ИРИО. Т. XXVIII, предисловие; полного соответствия в рубриках расходов нет ввиду того, что приходится брать данные из разных источников.

\*\* Куломзин, предисл. к т. XXVIII Сборника ИРИО, с. XXI.

это не давало возможности покрывать расходы обыкновенными доходами и создавало дефициты. Уже в 1762 г. дефицит равнялся 1 152 000 руб. и составлял 8% бюджета. В 1785 г. ген.-прокурор кн. Вяземский предвидел дефицит в 5 280 000 руб., а в 1789—1791 гг. дефицит равнялся 45 млн руб.

Для покрытия дефицитов правительство Екатерины II обращалось преимущественно к двум средствам: к выпуску ассигнаций и внешним займам. Выпуски ассигнаций обеспечивались первоначально вкладом в банк металлических денег, но потом от этого правила отступили и, выпуская ассигнации, не обеспечивали их металлическим запасом; но, пока их было мало, курс их, несмотря на это, стоял высоко: 100 за 101, за 102 и за 103, так как они представляли много удобств в народно-хозяйственных оборотах — 1000 руб. серебром весили, например,  $1\frac{1}{2}$  пуда, а медью — 60 пудов, что, конечно, затрудняло перевозку денег, а переводов через банки тогда не было. В 1774 г. сумма ассигнаций достигла уже 20 млн руб., но курс их, несмотря на некоторые колебания, держался довольно высоко до 1787 г. Потом курс их начинает падать и в 1795 г. доходит до  $68\frac{1}{2}$  за 100. В 1786 г. ассигнаций было на 46 млн руб., но недостаток в деньгах опять заставил обратиться к их дальнейшим выпускам. В этом году торжественным манифестом было возведено, что сумма ассигнаций никогда не превысит 100 млн руб., а затем было приступлено к их выпуску. Выпустили всего ассигнаций на 100 млн руб., из которых 46 млн пошло на замену ассигнаций прежнего образца, 4 млн поступило прямо в обращение, 33 млн предназначались на займы дворянству и городам, 15 млн — «на запас для внезапной войны» и 2 млн — «на случай крайней надобности казначейству». Но скоро правительство забыло и обо всех этих назначениях ассигнаций на разные потребности, и об обещании не выпускать ассигнаций более, чем на 100 млн руб.: израсходованы были все ассигнации, а потом стали выпускать новые. Цена ассигнаций стала падать, их не хотели брать; правительство, думая, что причина этого в малой подвижности ассигнаций, — они были стоимостью только в 25 руб. и выше, выпустило ассигнации в 5 и 10 руб. и предлагало сделать это тайно; разумеется, это тайное не могло не стать явным, и курс ассигнаций стал падать еще больше, а это влекло за собой исчезновение кредита, рост цен на продукты и невозможность вести солидные торговые и промышленные операции, с другой стороны, создавало спекуляцию на понижение и повышение курса ассигнаций. Затем, в виду общего политического положения, переводов значительных сумм на платежи по



внешним займам и усиленных выпусков ассигнаций падал вексельный курс.

Количество ассигнаций к концу царствования Екатерины II достигло 156 683 335 руб.\*

Другим средством покрытия дефицитов были, как уже указано, внешние займы. Первый русский внешний заем был заключен 2 апреля 1769 г. через посредство амстердамских банкиров де Смет<sup>4</sup> из 5% на 7,5 млн гульденов (т. е. на 3,7 млн руб. приблизительно), сроком на 10 лет, с правом выкупить долг целиком или частью через 5 лет; обеспечением этого займа служили таможенные доходы в прибалтийских портах. Реализация займа шла медленно и закончилась только через 4 года. В 1771—1772 гг. был заключен заем в Генуе на 1 170 000 руб.; реализовался он еще медленнее предыдущего. За этими займами последовали другие, и, например, в пятилетие 1787—1792 гг. было занято до 39 млн руб. Часть долгов к концу царствования была погашена или конвертирована с понижением процентов по займу, но, во всяком случае, к концу царствования Екатерины II, по данным Бржеского, внешний долг равнялся 41 405 790 руб. Кроме того, преемнику Екатерины II осталось внутренних неоплаченных счетов на 15 570 000 руб.\*\*; в частности, придворная контора имела в 1794 г. неоплаченных счетов на 207 545 руб. 94 коп. В 1789 г. таких неоплаченных долговых обязательств было на 1 200 000 руб., но большую часть их покрыли, уплачивая 75 коп. за 1 руб. Когда в 1794 г. возник вопрос об уплате остальных 207 545 руб. 94 коп., то особая комиссия, образованная для решения этого вопроса, нашла, что в уплате этих денег необходимости нет. «Таким образом, — говорит Бржеский, — казна оказывалась несостоятельной уплатить 207 545 руб., и это в то время, когда генералы Потемкин, Грейг<sup>5</sup>, Каховский<sup>6</sup> и другие то и дело присылали к генерал-прокурору ведомости о громадных переборах по несколько миллионов рублей свыше назначенных им на военные расходы сумм; причем никто и не думал справляться, точно ли и почему были сделаны эти переборы».

К только что указанным долгам надо присоединить еще беспроцентный долг в ассигнациях на сумму 156 683 335 руб.; таким образом, общая сумма долга, оставшегося от царствования Екатерины II, превышала 200 млн руб. Этим долгом и были покрыты дефициты царствования Екатерины II.

\* Чечулин. Очерки по истории русских финансов... С. 319.

\*\* Бржеский. Государственные долги России. С. 234.

Преемник Екатерины II, император Павел, в указе 17 дек. 1797 г. дал такую характеристику финансового положения России: «По вступлении нашем на всероссийский императорский престол, входя по долгу нашему в различные части государственного управления, при самом начальном их рассмотрении увидели мы, что хозяйство государственное, невзирая на учиненные в разные времена умножения доходов, от продолжения чрез многие годы непрерывной войны и от других обстоятельств, о которых, яко о прошедших, излишним почитаем распространяться, подвержено было крайним неудобностям. Расходы превышали доходы. Недостаток год от году возрастал, умножая долги внутренние и внешние; к наполнению же части такого недостатка заимствованы были средства, большой вред и расстройство за собой влекущие»<sup>7</sup>.

Нельзя не признать, что эта характеристика вполне соответствует тогдашнему положению дел; от нее не только нельзя ничего убавить, но скорее к ней кое-что еще можно было бы прибавить.

Чем же объяснить такой печальный финансовый итог царствования Екатерины II? Причиной этого прежде всего было то, что никакая крупная финансовая реформа была невозможна без крупных социальных реформ, и прежде всего без отмены крепостного права; это последнее ставило между государством и главным плательщиком налогов — крестьянством, помещиком, который, так сказать, перехватывал, по выражению проф. Ключевского, у народного труда все излишки, какие оказывались при успехе народного хозяйства, и, перехватывая их, он не давал возможности казне попользоваться ими; в частности, это лишало казну возможности сколько-нибудь существенно увеличить подушный оклад: за 100 лет (со времени Петра Великого) он был увеличен только один раз с 70 коп. до 1 руб. Но, с другой стороны, крепостное право связывало по рукам и ногам народное хозяйство; покупательная сила населения не увеличивалась, торговля и промышленность развивались слабо и т. п. На отмену крепостного права Екатерина II в силу целого ряда причин пойти не могла, а отсюда — и невозможность существенно изменить финансовое хозяйство. С другой стороны, она не посягнула и на податные привилегии дворянства, без чего, конечно, невозможны были ни ведение подоходного налога, ни установление налога на наследства, ни что-нибудь подобное. Правительство Екатерины II, правда, больше, чем предшествовавшие, обращало внимание на нашу буржуазию, но и оно, как

---

они, было все-таки дворянским. И это определяло его позицию в финансовой политике.

Затем не без влияния на финансовую деятельность Екатерины II остался, по-видимому, тот факт, что указы депутатов в Комиссии 1767 г. не требовали финансовых реформ. Сама императрица, более занятая общими вопросами, мало интересовалась финансовыми вопросами — и реформа отсрочивалась; к тому же получение с коллегии экономии после отобрания церковных имуществ по  $1\frac{1}{2}$  млн руб. в год и выпуск ассигнаций создавали на первых порах иллюзию, что дела не так уже плохи и дефициты ничего грозного из себя не представляют. Наконец, в правительстве Екатерины II не было ни одного лица, настолько хорошо знающего экономические и финансовые вопросы, чтобы оно могло составить план коренных и в то же время вполне осуществимых финансовых реформ. Теоретической разработки этих вопросов у нас еще собственно не существовало, а западноевропейские идеи как-то туго прививались; финансовая политика Екатерины II и взгляды на эти вопросы ее сподвижников кое в чем, конечно, подвергались влиянию этих идей, но не настолько, чтобы из этого сложилась какая-нибудь определенная система.

Итак, ничего творческого, ничего оригинального, ничего прямо бьющего в цель в финансовой политике имп. Екатерины II не было; вся деятельность ее правительства в этом отношении сводилась на паллиативы и следование прежним нашим или чужим иностранным образцам; шире был размах деятельности, но не ее приемы.

