



А. С. ВРУЦЕВИЧ

О финансовой политике Екатерины II

Приступая к описанию экономической политики 35-летнего царствования, мы должны указать на непосильную для нас трудность дать достаточно яркую и полную картину этой отрасли государственного управления, во-первых, потому, что вопрос этот еще далеко не вполне разработан в нашей литературе, отчасти за недостатком необходимых материалов, а отчасти потому, что финансовое дело не только в то время, но и долгое время спустя считалось государственной тайною, которую следовало тщательно скрывать как от иностранцев, так и от собственных подданных. А между тем эпоха императрицы Екатерины II имеет особенный интерес в финансовом отношении, так как именно в это время совершился крутой поворот в нашей финансовой политике, продолжавшейся почти без перемен до царствования императора Александра II, когда в основу финансового управления положены были некоторые новые начала, между прочим гласность.

В каком состоянии находились финансы ко времени вступления на престол Екатерины II, мы видим из собственных ее слов:

«В 1762 году при вступлении моем на престол я нашла сухопутную армию в Пруссии за две трети жалованья не получившую. В Штатс-Конторе именные указы на выдачу 17 миллионов рублей невыполненные. Монетный двор со времени царя Алексея Михайловича считал денег в обращении 100 мил. рублей, из которых 40 мил. считал вышедшими из Империи вон и натурою отправленными, понеже тогда вексельного оборота либо вовсе не знали, либо мало употребляли. Почти все отрасли торговли были отданы частным людям в монополию. Таможни всей Империи были отданы Сенатом на откуп за два миллиона. Шестьдесят миллионов денег, кои остались в Империи, были

двенадцати разных весов; серебряные деньги от 82-й пробы по 65-ю, медные от 32 рублей до 40 в пуде. Блаженная памяти государыня императрица Елизавета Петровна во время семилетней войны искала занять два миллиона рублей в Голландии, но охотников на тот заем не явилось, следовательно, кредита или доверия к России не существовало. Внутри Империи заводские и монастырские крестьяне почти все были в явном непослушании властей и к ним начали присоединяться местами и помещицы»¹.

К этой картине можно было бы прибавить еще одну существенную черту, именно ту, что государственные доходы находились в заведовании целого ряда независимых друг от друга финансовых и других чисто административных учреждений, которые обязаны были удовлетворять из стекавшихся к ним сумм определенные расходы. При таком положении дел не могло быть и речи ни о единстве в управлении доходами, ни об экономии и бережливости в расходах.

Петр Великий в своих преобразованиях всего государственного строя не упустил, конечно, из виду и важнейшую отрасль государственного управления — финансовую.

Учреждая коллегии взамен приказов, Петр I сосредоточил заведование всеми хозяйственными делами в пяти коллегиях, которые должны были взаимно друг другу помогать и поддерживать. Камер-коллегия была поставлена во главе всех финансовых учреждений, имела, так сказать, руководящую роль: она должна была не только собирать доходы, но изыскивать и создавать новые источники доходов. Расходованием государственных сумм заведовала собственно штатс-канцелярия, или, как она называлась первоначально, — штатс-коллегия; мануфактур-, берг- и коммерц-коллегии заведовали делами промышленности и торговли. Ревизион-коллегия должна была ревизовать деятельность прочих коллегий. Только весьма немногие статьи государственных доходов остались в ведении нескольких второстепенных канцелярий, контор и даже приказов. Таким образом, данная Петром Великим нашему финансовому управлению организация была достаточно пригодна не только для правильного заведования, но и для целесообразного направления и развития финансово-экономической жизни страны; степень достижения возможно хороших результатов зависела уже от последующих исполнителей и продолжателей предначертаний генерального преобразователя. Этими-то именно исполнителями и не нашлось впоследствии, так что при его преемниках финансовое управление пришло в прежнее хаотическое состояние. <...>

Финансовое управление при Петре Великом сложилось в главных чертах следующим образом: подушные деньги собираемы были в провинции особыми земскими комиссарами под ближайшим надзором губернаторов и воевод; распоряжалась этими сборами военная коллегия, а губернаторы сообщали свои отчеты по этим сборам в камер-коллегию; сборы таможенные собирала коммерц-коллегия и деньги отсылала в штатс-контру, сообщая сведения о суммах ежемесячными ведомостями в камер-коллегию; все сборы в городах ведали магистраты и сами рассылали деньги в определенные места по указанию камер-коллегии; соляные сборы ведала особая соляная контора; наконец, сама камер-коллегия ведала сборы питейные и сборы с отдаваемых в оброчное содержание арендных статей, известные под общим наименованием канцелярских.

К сожалению, эта стройная и разумная организация финансового управления страны удержалась недолго, не уцелела от искажений. Камер-коллегия мало-помалу завалена была различными мелочными делами, ей несвойственными, вследствие чего она лишилась возможности быть руководящим органом общегосударственной финансовой политики, и кроме того, она и в техническом отношении поставлена была в невозможность добросовестно исполнять свои обязанности. <...> Для обсуждения вопросов государственного управления в широких размерах, как предполагалось регламентом Петра Великого, не оставалось уже ни времени, ни сил и, действительно, в начале царствования императрицы Екатерины II по адресу коллегии раздается упрек в том, что она «в безмолвном состоянии пребывает» и что в состояние это она приведена «некоторыми неуважениями от высшего правительства», т. е. Сената и конференции. В чем выражалось это «безмолвное состояние» или проще бездеятельность коллегии, мы видим из отчета назначенного Екатериною Великою президентом ее князя Куракина. Через полгода после вступления в должность князь так характеризует вверенное ему учреждение: в ней «без всякого присмотра лежало и по разным местам разбросаны были дела десятками тысяч, годовые отчеты за прошлые года запущены были в количестве 14 672, а городовые книги в количестве 1805, отдельных же дел, которые не были разобраны и описаны, найдено более 25 000, но по более тщательном ознакомлении с делами оказалось, что таких неописанных и неразобранных дел и счетов до 96 000, т. е. почти треть всех дел, проходящих через коллегию».

Таково было кажущееся невероятным запущение дел коллегии, несмотря на весьма энергичные побуждения к деятельнос-

ти ее членов, доходившие до того, что по указу 30 марта 1733 г. на имения всех служащих в камер-коллегии были наложены запрещения продавать, дарить, завещать их ввиду огромных недоимок, запущенных камер-коллегией, впредь до выяснения степени виновности каждого члена в упущениях.

Коллегия, в свою очередь, оправдывалась тем, что она никак не может добиться от подлежащих мест и лиц необходимых для нее сведений и отчетов, несмотря на то, что она посылала некоторым губернаторам указы об этом по двенадцати раз и даже предписала взять под караул некоторых воевод и даже губернаторов и держать их до представления отчетов. Воеводы и губернаторы, в свою очередь, сваливали вину на нижестоящих по иерархической лестнице, уверяя, что не могут от них получить требуемых сведений, несмотря на самые крайние понудительные меры, доходившие до того, что некоторые неисправные приказные служители и секретари держались прикованными к своим столам, «доколе оные ведомости не будут сочинены ими».

Но напрасно было искать виновных там, где главным виновником был общий строй тогдашнего делопроизводства, погрязшего в канцелярщине. Могли ли быть исправными воеводства канцелярии, если они обязаны были высылать в разные центральные, не считая местных, учреждения свыше 1700 ведомостей в год каждая и высылать, по заключению Сената, не на законном основании, а «сии ведомости либо случайно учреждены, либо требуются присутственными местами по одним только прихотям, чтобы не иметь у себя труда выправляться и делать сличения». Понятно, что все присутственные места от низших и до высших тонули в этой массе канцелярщины и не могли ни выполнить ее, ни разобраться в ней.

После вступления на престол императрицы Екатерины II не сразу приступлено было к коренной реформе финансового управления; для этого не было ни времени, ни подготовленных сил; на очереди стояли другие дела, казавшиеся более важными. На первых порах довольствовались различными мелочными поправками.

Высшее управление финансами сосредоточено было в первом департаменте Сената, который исполнял столь разнообразные и сложные функции, что финансовым вопросам не мог уделить достаточно внимания, несмотря на то, что в этом учреждении были собраны лучшие силы того времени. Призванный в 1762 г. высказаться о финансовом положении текущего года, Сенат должен был ограничиться только общим замечанием, что если

прекратятся чрезвычайные военные расходы, то «тогда не будет такого недостатка», какой оказывался. Отсутствие возможности дать на предложенный ему вопрос более определенный ответ Сенат объяснил так: «Государственные доходы так спутаны и замешаны, что едва по сие время можно узнать о всех прямых названиях; к сему доказательством служит, что в Сенате, как первейшем правительстве, о названии доходов никаких сведений нет, а по посылаемым о сем указам в камер-коллегию она объявила, что и у ней такого сведения не имелось; и так оставались они ведомы только в тех местах, куда из плательщических рук вступали, отчего и происходило, как ныне открывается, что некоторые доходы, определенные еще от времен государя Иоанна Васильевича, никогда рассматриваемы не были, а по разным государственным переменам и учреждениям более вреда обществу, нежели государственной казне приносили».

Под главным управлением и высшим надзором сената участвовали в собирании доходов и расходовании их: 1) все коллегии и их конторы (числом 21), 2) особые учреждения, ближайшим образом связанные с военною и адмиралтейств-коллегиями и 3) разные самостоятельные конторы и канцелярии, всего до пятидесяти учреждений.

Первое место после Сената по своему значению в финансовом управлении занимала по-прежнему камер-коллегия, которая, однако, нисколько не изменила своего прежнего характера, но продолжала пребывать «в безмолвном состоянии». Должна была коллегия собирать сведения об урожаях и видах на урожай, но «действительного исполнения по сему не чинила»; Сенат требовал от нее составления генеральной ведомости о числе душ в каждой губернии и городе, но и это требование осталось без исполнения.

Наблюдение коллегии над сельским хозяйством сводилось лишь к тому, что иногда какая-нибудь провинциальная или воеводская канцелярия присылала донесение, что хлеб не родился, что крестьяне питаются хлебом с корою и мохом; сообщение иногда даже иллюстрировалось приложением образцов подобного хлеба, но коллегия подобные донесения принимала лишь к сведению. Делопроизводство камер-коллегии также нисколько не улучшилось сравнительно с прежним, и медленность в делах была чрезвычайная, напр<имер>, даже такие мелочные дела, как об употреблении неточных винных мер, о затоплении нескольких оброчных мельниц, о сложении оброка с прекра-

тивших свое существование оброчных статей тянулись десятками лет.

Разделение учреждения, собирающего доходы, от учреждения расходующего — административный прием, общий всему XVIII в.; разделение это сохранилось и впоследствии при реформе высшего финансового управления. Штатс-контора должна была входить в точнейшее рассмотрение и проверку каждого расхода; так, при выдачи жалованья служащим в правительственных учреждениях она общею суммою выдавала ассигновки только на низших служащих и на канцелярские расходы, а для высших она должна была выдавать именные ассигновки, и при этом производила справки об отпусках и командировках каждого служащего, о небытии на службе, недосидении указанных часов и лишь после этого «с немалым продолжением» производила расчеты и выдачи назначала не по штату, а по особым определениям; от этого, по признанию самой конторы, «происходило великое затруднение и в прочих текущих делах остановка и помешательство». Вообще делопроизводство в штатс-конторе шло приблизительно так же, как и в камер-коллегии.

Адмиралтейств-коллегия имела свои определенные источники доходов, которыми заведовала непосредственно, так что в случае, если воеводы или губернаторы неисправно высылали следуемые ей деньги, то она сама имела право налагать на них штрафы. Относительно внутренних порядков делопроизводства и эта коллегия не составляла, конечно, исключения из общего правила. Сама коллегия отзывалась, что точно не знает своих расходов, потому что счета ее ведомства «сочиняются, кроме С.-Петербурга, в Ревеле, у города Архангельского и в других многих отдаленных портах и во флоте», а так как расходы и покупки шли через разные конторы и канцелярии, то «чинились многие не вовсе порядочные расходы и покупки излишних вещей и материалов».

Наконец, третьим учреждением, ведавшим самостоятельно значительную статью государственных доходов, была главная соляная контора. Она претендовала, что не только не должна, но и права не имеет давать сведения о своих доходах какому-либо правительственному учреждению, в том числе и камер-коллегии, на том основании, что по именному повелению императрицы Анны Иоанновны соляная контора не должна никому сообщать сведения иначе, как по именному же указу. Сенат освободил ее, однако, от этой обязанности хранить свои дела в тайне. И в соляной конторе счетоводство было весьма неудовлетворительно, так что еще в 1770 г. из многих городов не были

получены отчеты по продаже соли и о вырученных деньгах с 1762 г.; в том же году раскрылось, что соляная контора имеет чрезвычайно неточные сведения о количестве заготовленной соли и не только не знает о своем доходе, но и в самых суммах запуталась.

В царствование Екатерины II прибавилось еще одно учреждение, собиравшее довольно значительные суммы и само их распределявшее на специально указанные расходы, именно коллегия экономии, учрежденная в 1763 г. «для управления теми казенными доходами, которые, сверх определенного расхода на содержание духовного чина, по благопристойности употреблены быть имеют на установление и содержание в государстве богоугодных дел»². На коллегия эту постепенно были возложены пенсии, содержание инвалидов, богаделен, отчасти содержание арестованных и на разные другие назначения. Эта коллегия собирала суммы, поступавшие с бывших монастырских крестьян.

Перечисленные учреждения собирали и расходовали от 85 до 90 процентов всего тогдашнего бюджета. Из сборов иные сами-ми местами и расходовались, иные же препровождались в другие учреждения. Вообще едва ли окажется когда-либо возможным точно установить всю сумму, так или иначе проходившую через руки администрации XVIII в., во всяком случае, есть основание думать, что проходили суммы значительно большие, чем те, о каких знают официальные источники. Единство кассы установлено было лишь в середине XIX в., а раньше эта мысль лишь мелькала в сознании в виде неясных проблесков. Князь М. Н. Волконский в своем проекте о лучшем учреждении судебных мест высказал эту мысль с наибольшею определенностью, именно, чтобы на всякие расходы деньги были ассигнуемы «не-взирая ни той или другой суммы, а различия суммы содержать только для одного счету, а не так, как ныне разные суммы на разные употребления определены», и находил, что «лучше, чтобы все остатки от года в одном месте были и тако все источники будут течь в один колодезь, и из него куда надо черпать удобнее и сведомо будет». Но мысли эти не имели практического успеха.

Специализация доходов — это явление общее в финансовой истории всех европейских государств*. <...>

* См.: Чечулин Н. Д. Очерки по истории русских финансов в царствование Екатерины II // ЖМНП. 1904. Янв.

Когда Петр Великий вводил свои реформы в финансовое управление, он поступил вполне согласно и с московской практикой и с практикой других современных ему государств, устроив русские финансы так, что важнейшие источники расходов покрывались из специально назначенных источников доходов: содержание армии было разложено на все податное население, прямо на число душ; делением суммы, потребной для армии, на число душ определился и размер подушной подати — в 70 коп.; на содержание флота назначены были сборы таможенные и питейные, на содержание двора был обращен соляной сбор и т. д. Этот порядок в существенных своих чертах удержался в течение всего столетия. Была еще и другая причина, обусловившая подобный порядок, именно та, что самую распространенную тогда монетою была медная монета, весившая от 25 до 62 пуд. в тысяче рублей; при тогдашнем бездорожье, а иногда и при полном прекращении путей во время осенней и весенней распутицы, передвижение денег сопровождалось большими расходами и затруднениями, а потому необходимо было черпать на месте деньги для удовлетворения местных нужд.

Так поддерживалась и сохранялась у нас специализация доходов. Когда с учреждением губернских и уездных казначейств явились в провинции органы финансового управления в значительном числе, им предоставлена была в распределении поступивших сумм несколько большая свобода, но и то доходы, имевшие целиком специальное назначение, строго предписывалось «сбирать особо и доставлять в те места, до которых какой доход принадлежит на прежнем основании». Такой вид приняло финансовое управление в России ко времени начала царствования императрицы Екатерины II. Петр Великий стремился выделить и сконцентрировать управление финансами, но в последующее время эта мысль не только не получила дальнейшего развития, а напротив, была искажена последующими отступлениями: учреждения, которое руководило бы и объединяло всю экономическую деятельность страны не было; камер-коллегия совершенно утратила значение такого места; экономическое положение государства улучшилось очень мало сравнительно с тем, как оно было после тяжелых войн Петра Великого; реформа финансового управления являлась настоятельно необходимою. Екатерина II чувствовала это и обратила внимание на финансы. <...>

В государственном бюджете был серьезный дефицит, а между тем деньги особенно были нужны как на ведение войны, так

и на покрытие особых расходов, связанных с переменою царствования.

30 марта 1764 г. императрица назначила президентом камер-коллегии доверенное лицо — кн. Куракина и издала по этому случаю замечательный указ, в котором проводятся мысли, довольно близкие к тем, который положены были в основу регламента 1719 г. «Попечение о государственных доходах, — говорится в этом указе, — произвело во всех государствах особые под разными наименованиями правительства. Петр Великий учредил у нас к тому камер-коллегию. Сие правительство не что иное есть, как место общественного в Империи хозяйства». Излагая затем обязанности камер-коллегии, императрица стоит ближе к регламенту 1719³, нежели 1731 г.⁴ Камер-коллегия, по ее определению, «должна законом иметь: надзирать за всеми государственными окладными и неокладными доходами, какого бы звания они ни были, собирать подробные изо всех мест о государственных доходах и всяких сборах ведомости, внося оные в общую окладную книгу; наблюдать, чтобы все по той окладной книге бездоимочно положенное на них платили; знать о всех государственных расходах, примечая при том, соответствует ли приход с расходом, рассматривать счета губернских и воеводских канцелярий и отсылать потом на ревизию, рассуждать и высматривать, не можно ли приобрести откуда новых доходов без отягощения народного и о том представлять»⁵. Последние слова свидетельствуют, что снова мелькает та мысль, которая была у Петра Великого, — мысль создать учреждение, действительно заведующее государственным хозяйством, и которая была оставлена в 1731 г. Указ 1764 г. признает, что камер-коллегия частью от неумения членов, частью от недостатка усердия «удалилась совершенно от указанного ей преполозного предмета, состоящего в приращении доходов и обогатении государства, и занялась только производством канцелярским порядком текущих дел»⁶.

Князь Куракин пробыл президентом камер-коллегии менее года и не успел сделать ничего сколько-нибудь существенного по переустройству коллегии. Из представленного им отчета о вступлении своем в должность мы видим лишь, что коллегия продолжала страдать хроническим недугом администрации того времени — неисполнением действующих законов. «По многим из правительствующего сената указам, не только начав от 1740 года, но и в нынешнем 1764 году, до семидесяти действительного исполнения было не учинено, равно как и требу-

ющихся в следующие места ведомостей нежели не отправлено, но большинство частью оных сочинять не начато».

24-го июня 1764 г. в должность президента камер-коллегии вступил Александр Петрович Мельгунов, в назначении которого вполне выразилось замечательное умение императрицы избирать подходящих людей на соответственные места. В представленном в 1767 г. докладе на имя императрицы Мельгунов высказывает следующие замечательные по тому времени взгляды на роль камер-коллегии. Для того, чтобы коллегия «должность свою без запущения выполняла и ведала государственное хозяйство, чтобы новые струи коренных доходов и всеобщего обогащения... не были отводимы из настоящей их цели, но все равно содействовали общему государственному хозяйству, необходимо надобна совсем другая камер-коллегия, нежели какова она была». Новая коллегия должна быть прежде всего выведена из второстепенного положения, которое она занимала и которое совершенно не нормально для учреждения, ведающего такую важную отрасль; она должна быть поставлена в ближайшее отношение к государыне, чтобы твердо и ясно знать и смело осуществлять ее намерения. Приход и расход государственных сумм должен быть только частью, хотя и важною, но не главною в деятельности этой коллегии, главным же делом ее должно быть, по мнению Мельгунова, «чтобы источники государственных доходов, народ и хлебопашество, яко главнейшие, не истощались, но всегда возрастая, делали всеобщее обогащение; чтобы все мелочные доходы, кои наибольшее затруднение приносят, уничтожа, приложить к главным, или превратить оные в надежные; чтобы смотреть и соображать, какие сборы государству в тягость и какими поощряется паче государственное и общее домостроительство. Для осуществления своей задачи камер-коллегия должна иметь необходимые сведения о государственных крестьянах, о лесах, водах, землях, минералах, о засевах и урожае хлеба и ценах хлебных, чем каждый уезд недостаточен, чем прибылен, также и о числе людей по званиям и по ревизиям». Но для того чтобы коллегия могла успешно работать, состав ее должен быть значительно усилен не только в центральном управлении, но и снабжен местными органами, именно, «для точного о каждом уезде по камерным делам сведения в каждом городе камерир, особо зависящий от коллегии, состоять должен». Если бы предложенная Мельгуновым организация осуществилась, она едва ли осталась бы без весьма заметных последствий для экономического развития страны, но этого, к сожалению, не случилось, и вся реформа ограничилась

лишь некоторым увеличением штатов коллегии. Причину этого следует приписать отчасти, быть может, тому, что благодаря двум принятым мерам острая нужда в деньгах миновала, на чем и успокоились. Мерами этими были — сбавка с цены на соль 10 коп. и отобрание в казну монастырских крестьян. Вместо ожидаемого уменьшения дохода от такого понижения цены на соль получилось значительное приращение, что вместе с сборами с монастырских крестьян дало повышение бюджета на 25%, что и дало возможность выйти из финансовых затруднений 1764 г. А такой результат отодвинул на второй план мысль о финансовой реформе. Впрочем, для таких реформ не назрело еще время, потому что ни в современной науке, ни в сознании общества не зародились еще идеи, могущие служить основанием для стройной финансовой системы. Мысль императрицы более занимали общие вопросы законодательства, чем устройство такой специальной отрасли администрации, как финансы: явная недобросовестность и продажность администрации, крепостное право, несовершенства судопроизводства, жестокие наказания, пытки — на этих явлениях прежде всего постанавливалось внимание лучших людей того времени; по этим вопросам легче было и усвоить чужие прогрессивные взгляды и сказать свое, иногда веское и полезное слово: вопросы же финансовой организации требовали обширной подготовительной работы, огромного количества точных сведений, которых даже и невозможно было тогда получить. В сфере этих вопросов императрица, преданность которой просветительным идеям несомненна, не могла стать выше своего времени. Второе дополнение к наказу — глава XXII — «О расходах, доходах и о государственном оных управлении» ясно свидетельствует, как неглубоки были те мысли, которыми могла императрица поделиться по этому вопросу, хотя при составлении этой главы она непосредственно пользовалась лучшим пособием того времени, «Энциклопедией»: эта часть наказа не может быть поставлена в сравнение с теми его частями, где императрица говорит против пыток и жестоких наказаний или о свободе и правах человека. Еще менее могли заняться реформой финансовой организации кто-либо из сотрудников императрицы. Дворянские и городские наказания, привезенные в комиссию 1767 г., дают весьма характерный материал для того, чтобы представить себе круг финансовых идей, доступных тогда большинству. Материал этот очень характерен своею бедностью. Избиратели были чрезвычайно обстоятельны и красноречивы, когда говорили о своих сословных правах и привилегиях; они были отличными знато-

ками и компетентными ценителями современных им судебных порядков, особенно уголовного и гражданского процесса; они затрагивали и вопросы финансовые, но по этим вопросам они не шли дальше просьб об уменьшении или уничтожении тех или других поборов, вопросов же о поднятии или поддержке той или иной отрасли промышленности или отдельного района не поднимал никто, деятельность в этом направлении, конечно, была, но эти вопросы в своей связи еще не выделялись для тогдашних людей, подобно тому, как и теперь, без сомнения, существуют около нас какие-то отношения, какие-то связи фактов, которые влияют на современную нам жизнь, но нам еще не ясны, не поддаются еще для нас формулировке, а когда-нибудь будут выделены, поняты и, быть может, даже разрешены.

Тому, что финансовая реформа отодвинулась на второй план, содействовало, быть может, следующее обстоятельство: в течение войны, которая прервала заседания комиссии для сочинения проекта нового уложения, правительство прибегло к выпуску бумажных знаков. Первое время, когда соблюдается была умеренность в выпуске ассигнаций, они создали казне сравнительно с прежним столь благоприятное финансовое положение, что явилось убеждение, будто финансовые затруднения устранены. Реформа финансового управления была произведена позже и не самостоятельно, а в связи и как бы в зависимости от реформы областного управления. С этой реформой связано и закрытие камер-коллегии с 1 января 1785 г.

Начало новой организации финансового управления в царствование императрицы Екатерины II было положено 19 марта 1773 г. учреждением при I департаменте Сената экспедиции о государственных доходах, а завершена она была учреждением в 1780 г. казначейств для штатных и остаточных сумм; все главное в новой организации было введено изданным 7 ноября 1775 г. «Учреждением для управления губерний Всероссийской Империи». Новая организация коренным образом отличалась от прежней: теперь центральное управление сосредоточивалось все более и более в руках одного лица, а в областях создана была целая сеть учреждений, ведавших специально и только дела финансового управления и государственного хозяйства. Для высшего управления финансовыми делами предположено было создать особый орган — государственного казначея. До учреждения этой должности обязанности государственного казначея были возложены на генерал-прокурора, который с этого времени является как бы министром финансов. Согласно данной ему инструкции, он должен был ежегодно представлять ве-

домости: 1) о всех доходах, 2) сколько собрано, 3) чего не собрано, 4) сколько из собранных доходов в расход употреблено, 5) сколько затем в остатке состоит и где оные остатки находятся, 6) какие именно доимки остались или начеты и нет ли не-указных расходов и где, по каким местам и 7) рассуждение свое о всем вышеписанном.

С ноября 1768 г. заседал при императорском дворе совет, в котором генерал-прокурор являлся представителем финансового ведомства. К нему обращаются все требования чрезвычайных, сверхштатных сумм, он представляет совету свои соображения о мерах, необходимых для удовлетворения финансовых нужд, от него спрашивают в совете всевозможных сведений и ему дают все указания по финансовой части. Таким образом, генерал-прокурор начал управлять финансовою частью, и у него появились специально созданные учреждения — экспедиция о государственных доходах и казначейства для штатных и для остаточных сумм.

24 октября 1780 г. экспедиция о государственных доходах была преобразована, расширена и подразделена на четыре экспедиции, из которых первая собирала всевозможные сведения о доходах, вторая — следила за правильностью, согласно штатам, расходов, третья — проверяла счета, четвертая — взыскивала недоимки. Но все эти экспедиции не имели самостоятельного значения, а были лишь отделениями канцелярии генерал-прокурора по должности его как государственного казначея. Экспедиции, согласно данному им «Наставлению», между прочим, должны были «все вверенные им дела по долгу присяги своей содержать в высочайшей тайности и не только сказывать или писать, но ниже в разговорах околичными изъяснениями дать кому-либо знать о том»⁷.

Для заведования финансовыми делами в областях и провинциях созданы были в губернских городах казенные палаты, а в каждом уездном городе учреждены были уездные казначеи. По «Учреждению о губерниях» «казенные палаты не что иное есть, как соединенный департамент камер- и ревизион-коллегий, которому поручаются в смотрение домостроительные и казенные дела той губернии, как-то: ведомости о числе народа, ревизионные сказки, сведения о приходе и расходе, ревизия счетов, соляные дела, винный откуп и подряды, казенные всякие права, казенные и публичные строения и их содержание, с такою против камер-коллегии отменою, что казенная палата никого не судит».

Непосредственно казенной палате подчинены были уездные казначеи, которых казенная палата должна была ежегодно учитывать. «Все казенные доходы уезда, какого бы звания ни были, должны поступать в прием и под сохранение уездного казначея. Порядок хранения и расходования сумм был установлен такой: часть доходов казначеи должны были передавать местным органам, остальное поступает в казначейства для остаточных сумм, устроенные в Петербурге и Москве, и в казначейства для штатных сумм, устроенные там же. Последние получали деньги на все, по штатам определенные, расходы, за исключением того, что казначейства сами уже передавали на местную администрацию и по распоряжению комиссариата и адмиралтейств-коллегии, первые — все, что оставалось за этим. В казначейства для остаточных сумм были затем направляемы все вновь устанавливаемые расходы и всякие сверхштатные чрезвычайные ассигнования; из них деньги расходовались не иначе, как по именным указам. Вот некоторые цифры, которые обрисуют отчасти распределение доходов между различными учреждениями. В 1781 г., в первом после введения в действие экспедиции о государственных доходах и новых казначейств, бюджет был сведен в сумме 28 млн руб.: из них на расходы в губерниях оставалось 6 млн (21%), выслано в казначейства для штатных сумм 5,4 млн (16%) и в казначейства для остаточных сумм 3,1 млн (11%), на войско и флот шло около 12 млн (от 48 до 45%); остальные $1\frac{1}{2}$ млн (5%) употреблялось на двор и разные мелкие расходы. Бюджет на 1796 г. был сведен в сумме 68 млн, из них в губерниях расходовалось 27 млн (35%), выслано в штатные казначейства 15 млн (21%), в остаточные казначейства 7 млн (10%), на войско употреблялось до 19 млн (28%), остальные 3 млн (6%) на прочие надобности.

Новое устройство, несомненно, внесло значительный порядок в делопроизводство и отчетность; важно уже то, что экспедиции могли составлять бюджет на наступающий год и через два года — отчет об исполнении государственной росписи. Но это упорядочение счетоводства далеко не означало еще собою улучшения финансового хозяйства и финансового положения страны, а скорее отягощало их. Прежде всего вся областная реформа стоила очень дорого. Значение ее было громадно и плодотворно в различных отношениях: она и приблизила суд и управление к населению, она и вызвала в провинции почти заглушенное уже самоуправление и самодеятельность, она, наконец, сделала то, что больше трети всех доходов расходовалось в провинции, где при начале царствования не тратилось

и 5% бюджета. Но реформа эта стоила на $2\frac{1}{2}$ млн руб. дороже против прежнего, что составляло от 12 до 15% бюджета того времени. Затем и деятельность экспедиции не была организована вполне хорошо. Финансовое хозяйство России стало уже тогда так сложно и так обширно, что успешно руководить им через какие-то четыре экспедиции было уже невозможно. Не могли быть с успехом применены тут и частные переделки; нужна была коренная и крупная реформа, на которую не сразу явились способные люди. Дать же суровую критику финансового управления императрицы оказалось не под силу даже ее непосредственному преемнику. 17 декабря 1797 г. издан был манифест, начинавшийся словами: «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 через многие годы непрерывной войны и от других обстоятельств, о которых, яко о прошедших, излишним почитаем распространяться, подвержено было крайним неудобностям. Расходы превышали доход. Недостаток год от году возрастал, умножая долги внутренние и внешние; к наполнению же части такового недостатка заимствованы были средства, большой вред и расстройство за собою влекущие». Но и к этой критике вполне приложимо замечание, что критика легка, а искусство трудно. Как ни существенны были недостатки финансового управления продолжительного царствования императрицы Екатерины, но от него нельзя отнять той несомненной заслуги, что оно по мере возможности старалось избежать излишнего обременения народа налогами, некоторые же особенно обременительные или стеснительные налоги значительно облегчило или совершенно отменило, что не осталось бесследным и на повышении народного благосостояния; новое же царствование, так сурово осудившее предшествовавшее, начало именно с того, что повысило подушную подать с крестьян сразу на 26%, тогда как Екатерина за все свое царствование повысила лишь на 40%. <...>

Русские государи давно уже в трудные минуты государственной жизни старались наполнить свою казну как внутренними, так и внешними займами, но попытки эти носили примитивный характер, и займы скорее являлись частными долгами государя, а не государственными долгами в теперешнем их значении. В затруднительных случаях московские государи обращались к патриотическому чувству своих подданных, в лице более состо-

ятельных классов, каковыми тогда были духовенство, в особенности монастыри, дворяне и торговые люди, прося у них вспомоществования государевой казне на содержание ратных людей и другие потребности. Обращения эти в большей или меньшей степени не оставались безрезультатными. Что же касается внешних займов, то попытки к их заключению, несмотря на чрезвычайную скромность требуемой суммы, были обыкновенно безуспешны. Екатерина II в своей характеристике того состояния, в котором она приняла финансы страны, упоминает, «что блаженные памяти государыня императрица Елизавета Петровна во время семилетней войны искала занять 2 мил. рублей у Голландии, но охотников на тот заем не явилось, следовательно, кредита или доверия к России не существовало». Громкие победы Екатерины II над турками сразу открыли России широкий кредит за границей, и правительство широко воспользовалось этим новым источником пополнения государственных ресурсов. Первый внешний заем был заключен в 1769 г. Поводом к нему была необходимость иметь за границей значительные суммы, которые были необходимы для покрытия издержек по содержанию русского флота в Средиземном море и для поддержания русского влияния в Польше. «Негоция» или ведение переговоров с голландскими банкирами де-Сметами возложена была на генерал-прокурора князя Вяземского, графа Чернышева и князя Голицына. Результатом этой «негоции» было заключение у названных банкиров крупного для того времени займа в $7\frac{1}{2}$ млн гульденов, в счет которого поступило, однако, только 4 млн. Непоступление же остальной суммы банкиры оправдывали оказавшимся недостатком наличных средств в Голландии и в доказательство приводили «бесплодные покушения» французского правительства в приискании там денег; впрочем, в последующие два года в счет этого займа поступило еще $1\frac{1}{2}$ млн гульденов. Предполагая, что, быть может, банкиры де-Смет не пользуются большим доверием у голландских капиталистов, комитет поручил нашему посланнику в Голландии кн. Голицыну войти в переговоры с другими банкирами и, между прочим, с Гоппе и К^о в Амстердаме, которые согласились принять на себя впредь ведение денежных поручений русского правительства. Для укрепления доверия к русским займам Гоппе советовали обеспечить уплату процентов по прежним займам высылкою в Амстердам русского железа, меди и вообще товаров, находивших верный сбыт в этом торговом городе. Почти одновременно с этим правительство искало занять денег и в Италии через маркиза Мавруцио в Генуе⁸, но в счет условлен-

ного одного миллиона пиастров собрано было только 500 тыс., следовательно, и здесь кредит России был не очень популярен.

Между тем произошли события, заставившие говорить о России всю Европу. Русские войска одержали блистательные победы над турками: поражение турецких войск при Кагуле, сожжение турецкого флота при Чесме, вступление русских войск в Мингрелию разнесли далеко славу русского оружия; а по первому разделу Польши территория империи увеличилась присоединением Белоруссии. Такие события должны были оказать сильное влияние на поднятие кредита России, и действительно, де-Сметы известили комитет, что ввиду изменившихся обстоятельств они считают возможным приступить не только к окончанию начатой негоции, но и к открытию нового займа в $2\frac{1}{2}$ млн гульденов. Правительство не замедлило согласиться на это предложение.

Первая турецкая война кончилась удачно для России. Между прочим, на основании одной из статей Кучук-Кайнарджийского мира Порты обязалась уплатить России $4\frac{1}{2}$ млн руб. за военные издержки, выговорив себе, однако, что Россия «будет содержать в секрете обещанную ей сумму денег». Как эти деньги, так равно и оставшаяся неупотребленною часть военного капитала назначены были на досрочное погашение внешних займов.

Эта поспешность в погашении внешних долгов, обнаруженная правительством тотчас же по окончании войны, принята не без расчета и объясняется следующими соображениями императрицы, высказанными ею в письме к гр. Н. Репнину от 11 июля 1775 г.: «Вам известна наша заботливость о точном выполнении всяческих платежей и в этом отношении мы достигли аккуратности, прежде никогда не существовавшей; это не только открывает нам кредит за границей, но и вызывает удивление иностранцев. Я должна голландцам изрядные суммы и этим преждевременным платежом части долга и притом в такой трудный момент тотчас после окончания войны я надеюсь достигнуть дальнейшего расширения нашего кредита более, чем замедлением платежей».

По окончании войны в 1784 г. кн. Вяземский представил на Высочайшее усмотрение план погашения внешнего долга, согласно которому голландские займы были погашены более, чем наполовину; дальнейшему погашению внешнего долга помешала вспыхнувшая снова война, которая потребовала заключения новых займов. На сделанное об этом предложение банкирскому дому Гоппе и К° в Голландии получен был ответ, что, по их мне-

нию, занять можно от 1 до $1\frac{1}{2}$ млн гульденов из 4,5%, «не потому, что Россия нуждается в такой сумме, но чтоб начать, а там открыть можно будет и другой заем, хотя бы на 20 млн гульденов и более», в счет коего они и готовы были внести аванс. Вслед за этим третьим голландским займом последовали ежегодно другие займы, так что 1 января 1790 г. выпущен уже был девятый заем, а затем еще три займа, что, по-видимому, возбудило какие-то опасения в Голландии, как видно из письма банкиров Гопе в комитет от 1 апреля 1791 г. «Мы имеем положительное известие, — пишут они, — что займы ваши возбудили великое негодование и что ныне совещаются о способах воспрепятствовать продолжению их. Хотят представить об этом собранию генеральных штатов, прося их запретить предварительно вообще займы для чужестранных держав. Разделяя с вами скорбь о таких махинациях, мы убеждены, что в случае войны получаемые ныне вами денежные пособия иссякнут в Голландии». Опасения Гопе оказались, однако, напрасными: запрещение открывать подписку на иностранные займы не состоялось.

Одновременно с займами в Голландии делались займы и в Италии, но в незначительных размерах.

Таким образом, возрастала постепенно капитальная сумма долгов и увеличивались процентные платежи по оным. Пора было подумать уже и о том, откуда взять средства на уплату процентов и срочное погашение долгов при хроническом дефиците в бюджете. Еще в 1792 г. кн. Вяземский снова представил на Высочайшее усмотрение составленный им «проект о платеже государственных долгов», но проект этот не получил применения, вероятно, по той причине, что он не предвидел дальнейшего увеличения долгов и не указывал, откуда взять средства на производство необходимых платежей. В следующем 1793 г. Самойлов представил свой проект, который и был принят. Из исчисления, приложенного к этому проекту, видно, что «ежели отделится на уплату внешнего долга ежегодная сумма по 4 мил. рублей, то выполнятся все оные долги, с пересрочкою ближних на некоторые еще сроки, в 15 лет и выplatится таким образом настоящего капитала 39 365 217 р., да процентов ежегодных и при пересрочках провизии 136 937, а всего вообще 57 502 174 р., какою суммою погасится весь внешний долг»⁹.

Останавливаясь затем на вопросе, откуда взять необходимые 4 млн руб. на ежегодные платежи по внешним долгам, когда и без того «недостает на самые необходимые расходы», Самойлов приходит к убеждению, что сумму «на уплату показанного дол-

га необходимо потребно изобрести вновь, чтобы, имея на то особый и верный доход, им одним весь платеж казенного долга произвести». Ближайшим к тому средством, по мнению Самойлова, было «наложить на продаваемое в государстве вино по рублю на ведро». Проект Самойлова был принят, и 23 июня 1794 г. последовал указ о наложении четвертого рубля на ведро вина с тем, чтобы этот четвертый рубль употреблялся на исправный платеж процентов и погашение внешних займов¹⁰. Но и проект Самойлова постигла неудача, потому что собранные за вино деньги стали обращать «на возможное пособие и для других по казначейству расходов».

Между тем Гопе, вследствие критического положения дел в Голландии, перевели на время свою контору в Лондон и отказались от дальнейшего посредничества по заключению русских займов. Пробовали занять денег в Гамбурге, но без успеха, потому что капиталисты этого города, занимаясь исключительно торговлею, были совершенно не знакомы с операциями государственного кредита и не желали помещать свои капиталы в внешние займы.

На этом оканчивается история внешних займов царствования Екатерины II.

Еще более существенным ресурсом для пополнения государственной казны был выпуск бумажных денег, впервые введенных в России в это царствование. Мы уже упоминали о тех примитивных способах, которыми допетровское правительство старалось покрыть недочеты в государственных финансах. Порча монеты была важнейшим из этих способов. В XVIII в. обстоятельства переменялись. Мало-помалу среди европейских государств Россия заняла видное место, получила большое политическое значение, которым она была обязана успехами своего оружия; поэтому развитие и увеличение военной силы было предметом особенной заботливости правительства: на ее содержание шло более $\frac{3}{4}$ всех государственных доходов. Развивался и все большие требования предъявлял и внутренний государственный строй. Потребности росли быстро, а доходы увеличивались между тем весьма туго. Все старые средства, как, напр<имер>, откупа, монополии, порча монеты, признаны несостоятельными, а между тем недостаток в деньгах становился чувствительнее с каждым годом. При таких обстоятельствах легко могла родиться мысль о бумажных деньгах как ястре спасения. <...>

Из представленного в 1762 г. императору Петру III проекта расходов на этот год явствовало, что в тогдашнем 15-миллион-

ном бюджете оказывался дефицит на обыкновенные расходы в 1 152 023 руб. 94³/₄ коп. Не хватало денег на обыкновенные расходы, не говоря уже о расходах экстренных, вызываемых предположенною войною за голштинское наследство. Тогда решились прибегнуть к выпуску бумажных денег. В заседании «учрежденного при Дворе Собрания» от 18 мая 1762 г. было прочитано подписанное его величеством повеление, между прочим, в том состоящее, чтобы «буде потребных на то денежных сумм, яко главнейших и необходимых способов, налицо нет, то Его Императорское Величество находит удобное и ближайшее к тому средство в делании банкотеттелей».

По выслушании этого указа, «предъявленный способ к скорому получению денег найден основательным» *. Отсюда ясно, что, прибегая к выпуску бумажных денег, правительство имело в виду лишь одну цель: найти средство «к скорому получению денег». Но в указе, данном Сенату 25 мая 1762 г., указаны уже иные побудительные к тому причины: «хотим теперь собственно от нас сие важное всей Империи, а паче купечеству и коммерции показать благодеяние и для того повелеваем: наделать как наискорее банковых билетов на 5 миллионов рублей и распределить их по таким казенным местам, откуда наибольшая выдача денег бывает, дабы оные употребляли их в расход как самые наличные деньги, ибо мы хотим и чрез сие повелеваем, чтобы сии билеты и в самом деле за наличную монету ходили» ¹¹.

Однако в царствование Петра III «всему государству» не удалось «почувствовать великую от банка пользу». Это случилось уже при Екатерине II. В начале ее царствования, однако, мысль об учреждении Государственного банка и о выпуске бумажных денег на некоторое время была оставлена. Может быть, причиною тому был взгляд императрицы на сущность банков, что «банки не что иное, как верное хранилище денег», что «банков без большого числа денег учредить не можно, а всем известно, сколь мало еще в народе денег... хотя исчислить и со времени царя Алексея Михайловича, то ни по пяти рублей на каждого человека, живущего в Империи нашей, не придет» **. Или, может быть, императрица рассчитывала улучшить то плачевное состояние финансов, которое она застала, возвышением налогов, централизацией управления доходами, до того времени находившегося в заведовании целого ряда независимых друг от друга финансовых и других чисто административных учрежде-

* Соловьев. Соч. Т. XV. 357 (в прил.).

** Там же. Т. XX. 191.

ний, а также уничтожением условий, вредно действовавших на развитие промышленности и торговли. Такое направление финансовой политики действительно преобладало в первые годы царствования Екатерины II. Уменьшен был вредный и тягостный для земледелия налог на соль; последовал ряд мер, направленных частью к восстановлению утраченных источников государственных доходов, частью к изысканию новых, отменены были привилегии разных торговых компаний, уничтожены некоторые монополии, стеснявшие торговлю.

Благодаря таким улучшениям увеличились государственные доходы; но для поправления финансов требовалось сделать еще очень многое, а главное, внести в них более порядка и более бережливости. Об этом, однако, мало заботилось правительство Екатерины II. Может быть, причиною тому были и особенности характера императрицы. Щедрая до крайности, любившая окружать себя блеском и роскошью, она не умела и не могла быть бережливою. К тому же в эти первые годы царствования Екатерины созрели завоевательные планы ее, началось вмешательство в польские дела и все сильнее стал чувствоваться недостаток средств, необходимых для поддержания такой политики.

Начатая в 1768 г. первая турецкая война потребовала, кроме внешних займов, увеличения многих государственных налогов на 20%, но все-таки средств оказалось недостаточно. И вот решились наконец обратиться к забракованному было проекту Петра III о выпуске бумажных денег. Согласно выработанному генерал-прокурором и утвержденному императрицею плану, для открытия операций предполагалось собрать в Петербурге и Москве до 1 млн руб. капитала медными деньгами, и на первый раз выпустить на такую же лишь сумму ассигнации через комисариатскую и провиантскую канцелярии, но с тем, чтобы обмен ассигнаций производился в учрежденных для того банках. Если окажется, что ассигнации будут приниматься охотно и что месяца через три не более половины их будет внесено к промену, то выпустить еще столько же, а потом и более, до 3 млн руб.»

План кн. Вяземского был принят, и 21 декабря 1768 г. последовал манифест об учреждении в России ассигнационных банков — одного в Петербурге, другого в Москве¹². Оба банка находились в заведовании банковской экспедиции, директор которой представлял отчеты непосредственно самой императрице.

Из этого видно, что новые учреждения, получившие название банков, не были банками в истинном значении этого слова. Их деятельность ограничивалась приемом изготовленных пра-

вительством и подписанных в Сенате ассигнаций; банки должны были обменивать на них звонкую монету и слитки, поступающие от частных лиц и казенных мест, а равно и разменивать предъявляемые ассигнации на монету, сами же они не производили обыкновенных банковых операций, не имели самостоятельного кредита, ни собственных фондов. Они даже не имели влияния на выпуск ассигнаций и не отвечали за безостановочный размен их.

При первых выпусках ассигнаций правительство поступало очень осторожно. Тем местам, в которые поступали ассигнации, предписано было производить платежи частным лицам медными деньгами, а ассигнациями выдавать только четвертую долю следуемой к выдаче суммы, «разве если бы сам кто просил более».

Прибегая к новым выпускам ассигнаций, правительство мотивировало их тем, что оно имеет в виду лишь «облегчить хождение медных денег». В первое время спрос на ассигнации был так велик, что явилась даже возможность взимать от 0,25% до 0,5% лажа при их выдаче. Вскоре стали обнаруживаться последствия такого значительного требования на ассигнации: вся мелкая монета скопилась преимущественно в столицах и во многих местах стал ощущаться недостаток мелких разменных денег, что заставило правительство учредить во многих городах разменные конторы.

Таковы были важнейшие меры относительно ассигнаций с 1769 г. по 1786 г. Пока правительство умело воздержаться от значительных выпусков ассигнаций, пока обеспечен был безостановочный размен их, до тех пор они были простыми представителями денег к значительной выгоде страны, умножившими в ней орудия мены. Но уже и в этом периоде стали обнаруживаться некоторые злоеющие симптомы. Началось с подделки ассигнаций. Первый ее опыт, состоявший в превращении 25-рублевых ассигнаций в 75-рублевые, открыт был в 1771 г. Ввиду предположения, что подделка производилась за границей, запрещен был ввоз ассигнаций из-за границы и вывоз их. Еще большим злом была быстро возрастающая дороговизна жизни. Значительное увеличение средств правительства, роскошь двора и высших классов общества, которым подражали и другие классы населения, немало способствовали возрастанию дороговизны, по преимуществу в столицах и больших центрах. Это обратило, наконец, внимание правительства, и в 1772 г. дан был Сенату указ: «найти пристойные средства к отвращению возвысившейся здесь на съестные припасы и прочие потребные

к содержанию вещи цены и представить свое мнение». Мнение, представленное Сенатом, неизвестно. Возрастание выпусков ассигнаций следовало одно за другим весьма быстро и к 1774 г. их было в обращении уже 20 млн, что не могло уже не поколебать к ним доверия в публике, а потому правительство решилось остановиться на этой цифре и дальнейших выпусков не производить; но это было лишь благое, но не осуществившееся пожелание.

Имелся ли металлический фонд для покрытия всего количества выпущенных ассигнаций? Продолжали ли ассигнации быть простыми представителями денег, какими они были первоначально, или же они обратились уже в долговые обязательства государства, т. е. в бумажные деньги? Правительство все еще продолжало уверять, что они сохраняют свое первоначальное значение; но если мы обратим внимание на постоянное падение курса ассигнационного рубля, на возрастающую повсеместно дороговизну, на падение вексельного курса, то должны будем прийти к заключению, что о полном обеспечении выпущенных ассигнаций не могло быть и речи, так как в этом случае правительство не достигло бы увеличения своих средств.

Первоначально требовалось, чтобы казенные места, получая из ассигнационных банков ассигнации, представляли бы взамен их равную сумму звонкою монетою, но уже на первых порах они ограничивались представлением вместо звонкой монеты лишь обязательств о получении ими ассигнаций на такую-то сумму. Таких обязательств было выдано в течение первой турецкой войны на 12 719 750 руб. *

Было бы несправедливо, однако, обвинять императрицу, как это делает английский посланник при русском дворе лорд Мальмсбери, будто она одна лишь видела в выпуске бумажных денег самое лучшее средство, чтоб избежать всех финансовых затруднений. Эту же мысль разделяли, за немногими исключениями, почти все приближенные к ней люди, которые также думали, что выпуском бумажных денег правительство оказывает благодеяние народу, потому что имеет возможность благодаря этому средству не увеличивать налогов и податей и тем не накладывать на народ новых тягостей. Так, напр<имер>, когда из примерного расписания доходов и «непременных расходов» на 1785 г. оказался значительный дефицит, то кн. Вяземскому поручено было изыскать, «чем недостаток пополнить без тягости народной». В представленном на Высочайшее усмотрение «пла-

* См.: *Бржесский Н.* Государственные долги России.

не» князь предлагал увеличить некоторые налоги и сборы, но план этот не был одобрен преимущественно благодаря оппозиции гр. Безбородко, который находил, что «средства сии не согласуются вовсе с правосудием и милосердием, Вам сродным»; по мнению гр. Безбородко, гораздо лучше для покрытия дефицита «искать средства без тягости народной: помощь таковая может быть весьма заимствована из Ассигнационного банка»¹³.

Предложение гр. Безбородко было принято, и остаточные казначейства получили из Ассигнационного банка пособие в размере 3 млн руб.

Между тем положение дел становилось все затруднительнее. Политический горизонт омрачался: в недалеком будущем предвиделась война и опять возник вопрос, откуда взять денег? Тогда на Высочайшее усмотрение представлена была записка главного директора Ассигнационного банка гр. Шувалова. Доказывая невозможность внутреннего займа у дворян и купцов, Шувалов советовал просто увеличить число находящихся в обращении ассигнаций до 100 млн. Записка Шувалова передана была на рассмотрение особой комиссии, согласившейся в главных основаниях с его проектом. Вместе с тем комиссия сделала расчет внутренних государственных долгов, которых оказалось 30 400 000 руб., да предстояла еще надобность отпустить на разные надобности 9 800 000 руб. Генерал-прокурор кн. Вяземский сильно и резонно возражал против дальнейших выпусков бумажных денег, но его мнение оставлено было без внимания, и 28 июня 1786 г. — в 25-летнюю годовщину царствования императрицы — последовал манифест об учреждении заемного банка и о преобразовании ассигнационных банков в Петербурге и Москве в государственный ассигнационный банк, которому и предоставлено было производство различных банковых операций¹⁴. Вместе с тем манифестом объявлено о выпуске ассигнаций до 100 млн, «ибо число оных, доселе выпущенное, не удовлетворяет в полной мере нуждам и хотению людей общему иметь их более». Вместе с тем в том же манифесте дано было торжественное обещание «за Нас и преемников Императорского Российского престола, что число банковых ассигнаций никогда и ни в каком случае не долженствует простираться в нашем государстве выше 100 миллионов рублей».

Но выпущенных ассигнаций хватило, однако, не надолго, и пришлось отказаться от этого обещания. Понятно, что излишний выпуск неразменных ассигнаций должен был вызвать падение их курса, который понижался в следующей постепенности:

в 1786 г. за 1 руб. ассигнациями давали	98	коп.	серебром
» 1788	»	»	» 97 » »
» 1789	»	»	» 92 ⁵ / ₉ » »
» 1790	»	»	» 91 ³ / ₄ » »
» 1791	»	»	» 87 » »
» 1792	»	»	» 81 ³ / ₁₀ » »
» 1793	»	»	» 79 ¹ / ₃ » »
» 1794	»	»	» 71 » »
» 1795	»	»	» 68 ¹ / ₂ » »

Государственным финансам больше всего пришлось пострадать от этого, так как подати и другие сборы, взимаемые ассигнациями, не имели уже своего прежнего значения, а расходы между тем значительно увеличились. Дефицит в бюджете сделался хроническим*.

Падение курса бумажных денег оказало сильное влияние и на вексельный курс; так, в голландских штиверах рубль стоил в 1787 г. — 37 шт., в 1791 — 27¹/₂, а в 1793 г. — 22¹/₂ штивера. Конечно, исключительную причину этого нельзя видеть в бумажных деньгах, но несомненно, что излишний выпуск их являлся главнейшим фактором падения курса нашего рубля за границу. Другим не менее печальным явлением была дороговизна всех предметов потребления. Она сделалась до такой степени чувствительною, что правительство принуждено было увеличить оклады всем служащим и отпуски сумм в придворную контору. Меры, которые предпринимались для устранения этого зла, свидетельствуют о таком же непонимании причины явления, как и во времена Алексея Михайловича. Для поправления финансов правительство прежде всего должно было позаботиться о сокращении расходов, о введении порядка как в управлении финансами, так и в расходовании их, а еще более в поднятии производительности труда.

* В 1787 г. дефицит составлял 12 101 957 руб.

» 1788	»	»	»	20 953 330	»
» 1789	»	»	»	22 194 273	»
» 1790	»	»	»	29 080 191	»
» 1791	»	»	»	27 086 450	»
» 1792	»	»	»	20 514 905	»
» 1793	»	»	»	12 232 357	»
» 1794	»	»	»	8 699 351	»

Итого за 8 лет

152 858 814 руб.

Но более всего пострадали от выпусков бумажных денег экономический быт страны, ее торговля и промышленность. Результатом резких колебаний денежной единицы было исчезновение кредита и невозможность вести солидные торговые и промышленная предприятия, которые и уступили место спекуляции на повышение и понижение курса.

Необходимость покрытия возраставших расходов побудила, наконец, к увеличению налогов: подушный сбор увеличен с 70 коп. до 1 руб., цена соли с 35 до 40 коп., с объявленных купеческих капиталов наложен был 1%, увеличена цена гербовой бумаги и т. п.

Общее финансовое расстройство достигло своего крайнего предела в 1796 г. Помимо прочих расходов, персидская война потребовала миллионов, а казна была почти истощена. Дальнейший выпуск бумажных денег становился уже положительно невозможным, так как и без того уже сверх предельных 100 млн руб. было выпущено 66 683 335 руб. Для изыскания новых источников доходов учреждена была комиссия, которая решила предложенную ей задачу очень просто, но нельзя сказать, чтобы удовлетворительно: она порешила удвоить ценность медной монеты, т. е. чеканить из пуда меди 32 руб. вместо 16, и возбудила вопрос о выписывании из-за границы золота и серебра для перечеканки в монету. Кроме того, ею же был предложен и новый таможенный тариф, благодаря которому доход должен был повыситься на 8 млн руб.

Таким образом, из беглого обзора состояния государственных финансов России мы видим, что хотя в продолжительное царствование императрицы Екатерины II наши финансы процветали не более как в предшествующее и последующее время, тем не менее нельзя не отнести к крупным заслугам этого царствования значительное упорядочение финансового управления как в центральных, так и в местных его органах. <...>

