

Л. В. Каленюк

КРЕСТЬЯНСКАЯ РЕФОРМА В РОССИИ 1861 г.: КРЕДИТНО-ДЕНЕЖНЫЙ АСПЕКТ

Один из современников Крестьянской реформы 1861 г. Ф. Еленев писал, что «ни одна из реформ императора Александра II не была начата так внезапно, с таким малым запасом сведений, необходимых для ее осуществления, при столь неясном сознании главнейших ее оснований и при таком коренном разномыслии ближайших исполнителей царской воли, как именно реформа 19 февраля 1861 года»¹.

Русский государственный бюджет первой половины XIX в. страдал затяжной и неизлечимой болезнью — хроническими дефицитами. За 30 лет, предшествовавших крестьянской реформе, т. е. с 1832 до 1862 г., Правительство израсходовало 1 376 420 тыс. рублей свыше полученных доходов. Действительные дефициты составляли в среднем до 46 млн рублей в год, причем начиная с 1845 г. не было ни одного года без дефицита². По данным Министерства финансов, Государственный долг (внутренний и внешний) на 1 января 1857 г. составил 1 572 569 907 рублей³. Приняв решения об одновременном проведении Крестьянской реформы и реформировании кредитно-банковской системы, Правительство намеревалось посредством выкупной операции и создания новых кредитных установлений преодолеть дефицит государственного бюджета и получить реальный контроль над кредитными установлениями.

Отмена крепостного права и передача земли крестьянам посредством ее выкупа, ликвидация кредитных установлений и создание Государственного банка позволяло существенно пополнить бюджет и приступить к поиску других источников пополнения государственной казны.

Для подготовки законодательных документов об отмене крепостного права 17 февраля 1859 г. была учреждена Редакционная комиссия. В нее входили представители заинтересованных министерств и ведомств и эксперты, призванные для составления местных положений. В том же 1859 г. Правительство приняло решение упразднить и кредитные установления. Их долг на момент ликвидации, который кредитные установления

Людмила Витальевна КАЛЕНЮК — аспирантка кафедры истории экономики и экономической мысли Экономического факультета СПбГУ. В 1987 г. окончила Московский институт управления им. С. Орджоникидзе. В настоящее время работает финансовым менеджером в ЗАО «ИЦ ИКАР» (ЕСАР, Engineering center Airbus Russia). Сфера научных интересов — реформы в России в XIX–XX вв. Имеет 2 опубликованные работы.

не имели возможности вернуть вкладчикам, составил по вкладам около 900 млн рублей. Заемные капиталы, будучи непроизводительно использованными, к тому моменту уже не существовали, хотя и имели формальное обеспечение именными заемщиков и доходами казны⁴. В кредитные учреждения перестали поступать вклады; более того, были востребованы 150 млн рублей ранее размещенных вкладов, истраченных Правительством и частными заемщиками.

В 1859 г. были прекращены выдача ссуд под залог недвижимого имущества, а также прием вкладов. Коммерческому банку было разрешено принимать вклады под 2% без расчета сложных процентов⁵. К моменту ликвидации существующих кредитных установлений был нарушен баланс между приростом капитала посредством сбережений и спросом на свободный капитал.

Возврат ссуд, выданных помещикам, был во многих случаях затруднителен не только в силу их долгосрочности, но в связи с преобладанием среди них потребительских ссуд и благодаря привилегированному социальному положению заемщиков в крепостной России. Это означало, что при упразднении кредитных установлений долги помещиков по займам не были бы погашены. Долги по ссудам не могли быть списаны и на статьи государственного бюджета, так как в момент ликвидации кредитных учреждений в 1859 г. существовал дефицит бюджета, поэтому при проведении реформы кредитных установлений был заранее известен источник погашения задолженностей по ссудам — это выкупные платежи.

В процессе подготовки проекта крестьянской реформы Финансовая комиссия отказалась от учреждения Выкупного банка, в ведении которого находился бы учет результатов выкупной операции. Она решила ограничиться на первое время деятельностью С.-Петербургской Сохранной казны, которая находилась в подчинении у Министерства финансов. Отсутствие центрального кредитного установления в начале проведения крестьянской реформы позволило Правительству беспрепятственно передать функции контроля над выкупной операцией и аккумуляции денежных средств, поступающих на погашение выкупных ссуд, вновь созданному Государственному банку.

В 1860 г. «для оживления торговых оборотов и упрочения денежной кредитной системы России» был создан Государственный банк, которому, по всей видимости, отводилась роль главного кредитного института и контролируемого государством источника покрытия дефицита бюджета⁶.

С созданием Государственного банка Правительство получило возможность занимать нужные ему деньги по мере необходимости без всяких затруднений. Государственное казначейство постоянно заимствовало из Государственного банка на свои текущие нужды самого различного свойства. Авансировалось строительство железных дорог, помещикам по выкупной операции выдавались наличные деньги вместо 5%-ных билетов, делались займы в годы Турецкой войны. Заимствования на текущие нужды Правительства были прекращены с приходом на пост министра финансов Н. Х. Бунге. Долги возвращены Государственному банку ежегодными взносами по 50 млн рублей⁷.

Отсутствие центрального учреждения в начале проведения выкупной операции создало такую путаницу в отчетности, что Правительство никогда не имело возможности получить точную картину ее хода. Возможно, что в задачи институтов, руководивших выкупной операцией, не входило получение достоверных данных о результатах ее проведения.

По закону 19 февраля 1861 г. производство выкупной операции было возложено на местные казначейства (кассовые обязанности: прием, хранение и отпуск сумм), губернские по крестьянским делам присутствия (рассмотрение и утверждение сделок о выкупе,

выдача 5%-ных билетов и свидетельств по выкупным сделкам, ведение счетов по выкупной ссуде) и казенные палаты (ревизия денежных отчетов по выкупной операции казначейств и губернских присутствий). Затем оно было возложено на Департамент государственного казначейства и Департамент окладных сборов и С.-Петербургскую сохранныю казну.

В 1865 г. по распоряжению Министерства финансов на Государственный банк было возложено наблюдение за правильностью поступления выкупных платежей в казначейства, составление общего отчета по выкупной операции и представление его министру финансов для внесения в Совет государственных установлений и публикации. Задача по составлению отчетов по выкупной операции оказалась достаточно трудной. Отсутствие единого подхода к составлению отчетности и ведению бухгалтерского учета в различных учреждениях, на которые были возложены функции производства выкупной операции, приводило к появлению недостоверной информации. Кроме того, поступающие по выкупным платежам данные из казенных палат в органы государственного контроля принимались последними без проверок.

Подтверждением гипотезы о взаимосвязи крестьянской реформы и реформы кредитных учреждений может являться обзор деятельности Министерства финансов за период с 1855 по 1880 г. В соответствии с отчетом Министерства финансов в 1862–1863 гг. право требовать заключения сделки по выкупу земли было предоставлено государственным кредитным установлениям. Первоначально инициатива в деле выкупа принадлежала исключительно помещику как при согласии крестьян, так и без этого согласия.

Право требования у государственных кредитных учреждений возникало в следующих случаях:

- имение продавалось два раза безуспешно с публичных торгов за банковскую недоимку;
- по банковскому долгу, обеспеченному одной лишь землей, состоящей в крепостном наделе, накопилась недоимка в срочных платежах за 2 года⁸.

Из общей массы разрешенных до 1880 г. выкупных ссуд на 734 млн рублей удержано долгов помещиков государственным кредитным установлениям 300 млн рублей, на остальную сумму 434 млн рублей выпущены выкупные процентные бумаги, т. е. 5%-ные банковские билеты 2-го выпуска, 5%-ные выкупные свидетельства и свидетельства на 5,5% доходности⁹.

Выкупная операция помогла покрыть долги кредитных установлений, погасив при этом задолженности помещиков кредитным установлениям. После отмены крепостного права Правительство могло не только принуждать крестьян выкупать земли, но и выделять им пустующие земли, что позволяло бы, с одной стороны, получить дополнительный доход в казну в виде ренты и, с другой стороны, дать толчок к освоению новых регионов. Заселение неосвоенных земель послужило бы толчком к развитию транспортной инфраструктуры, но это не позволило получить в короткие сроки необходимые для погашения дефицита бюджета денежные средства и использовать поступающие платежи на погашение задолженности помещиков кредитным учреждениям. Обязав крестьян выкупать обремененные долгом земли, Правительство нашло способ вернуть займы и освободить эти земли от обременения.

Еще одним примером отсутствия продуманного плана проведения крестьянской реформы явилась объяснительная записка Государственного контроля к отчету о результатах выкупной операции за 1871 г. В ней говорилось, что хотя и были им приняты меры к возможно тщательной выверке оборотов по выкупным платежам, тем не менее по сложности этого дела Государственный контроль не смог в течение 1871 г. достигнуть

вполне точного определения цифр недоимок по означенным платежам, в особенности в некоторых губерниях. Потому в большинстве случаев Государственный контроль должен был ограничиться лишь указанием цифр недоимок, действительно числящихся по счетам казенных палат, т. е. должен был принять данные палат без проверки¹⁰.

После крестьянской реформы 1861 г. дворяне по-прежнему освобождались от большинства налогов. До 1880-х годов из общей суммы прямых налогов около 16/17 приходилось на долю бедного сельского населения и лишь 1/17 на все остальные классы. Отменив крепостное право, государство не пересмотрело систему налогообложения.

Член департамента государственной экономики Л. Тенгоборский в своей записке Александру II от 15 февраля 1857 г. советовал произвести реформу податного строя. Комитет финансов пришел к заключению, что установление предполагаемых новых налогов не обещает никаких важных последствий. Этот вывод был правильным, так как при существовании деления на податные и неподатные классы никаких новых налогов нельзя было придумать¹¹.

Реформа в системе налогообложения была отодвинута до начала 1880-х годов. К тому моменту недоимки по сбору налогов стали явлением постоянным, а их получение — делом безнадежным, так как крестьяне были обременены выкупными платежами. К 1875 г. недоимки по налогам составляли около 23 млн рублей, а к 1881 г. их накопилось бы до 38 млн рублей, если бы государство не прибегло к особому способу погашения — «сложению со счетов». Такое сложение было произведено в течение одного 1880 г. на сумму около 7 млн рублей¹².

Доходы государства, в котором вся податная сила сосредоточена на низшем, несостоятельном классе населения, не могли отличаться устойчивостью. Для покрытия дефицита бюджета в 1879 г. государство прибегло к изменению размеров налогов и сборов: были увеличены акцизы, цены на гербовую бумагу и другие сборы. Также были установлены новые налоги (например, сбор с пассажиров и грузов на железных дорогах). Но так как эти меры были искусственные, рост доходов не являлся результатом экономического роста, дальнейшее повышение дохода не последовало.

В 1883 г. было положено начало в преобразовании прямых налогов: в период с 1883 по 1887 г. был полностью отменен подушный налог, вместо которого начали вводить другие налоги. Началась реформа и в области косвенных налогов, что выглядело со стороны Правительства как очередная попытка решить проблемы дефицита бюджета.

И все-таки отмена крепостного права дала толчок развитию промышленности и торговли. В соответствии с отчетом Министерства финансов о его деятельности в период с 1855 по 1880 г. в результате реформирования были достигнуты большие успехи. За 15-летний период (с 1863 по 1878 гг.) оборот фабрично-заводской промышленности увеличился более, чем втрое, оборот во внешней торговле — в четыре раза. Благодаря проводимым реформам удалось покрыть расходы, понесенные в период войн (Крымская война (1853–1856) стоила государству 482 млн рублей, а Турецкая война до 1 января 1880 г. — 1026 млн рублей).

Во всех отраслях было отмечено стремление к улучшению качества изделий и к внедрению усовершенствованных приемов производства, которые способствовали удешевлению производства, делая товары более доступными для массы потребителей. Правительством было положено развитие технических учебных заведений и направление их деятельности к удовлетворению потребностей промышленности. В связи с успехами промышленности шло развитие внутренней торговли, которая по примерному исчислению составила не менее 4 млрд рублей товарооборота. Общий оборот внешней торговли по импорту и экспорту в совокупности в 1857 г. достигал примерно 300 млн рублей и оставался на этом уровне

до 1864 г. К 1878 г. оборот достиг 1 213 600 000 рублей, в том числе свыше 595 млн — импорт 618 млн — экспорт¹³.

В 1855 г. количество акционерных обществ и компаний с капиталом 41 400 000 рублей не превышало 50. К 1880 г. было образовано 506 торгово-промышленных, банковских страховых, пароходных и железнодорожных акционерных обществ и компаний с капиталом в 862 500 000 кредитных и 1 271 300 000 рублей¹⁴.

Были проведены преобразования системы исчисления и контроля государственных доходов и расходов. 22 мая 1862 г. были утверждены Правила о составлении и исполнении финансовых смет и государственной росписи доходов и расходов. Новая система позволила получить полную информацию о государственных доходах и расходах.

Способы пополнения казны определяются богатством народа и хорошим устройством управления, свойство налогов и способ их взимания имеют только второстепенную важность. Если в государстве существует правильный подход к управлению, в задачи Министерства финансов входит поиск способов обеспечения и увеличения доходов казны без истощения народа.

Крестьянская реформа, направленная на решение социально-политической проблемы, изначально не включала в себя задачу изменения экономических отношений между привилегированным и непривилегированным классами. Правительство искало способы покрытия дефицита государственного бюджета. Существующие кредитные установления с их долгами по обязательствам и отсутствием притока денежных средств были балластом для государственного бюджета, испытывающего дефицит накануне проведения Крестьянской реформы. Создание новых кредитных институтов, таких как Государственный банк (1860 г.), Крестьянский поземельный банк (1883 г.), позволило осуществить выкупную операцию, которая лежала в основе Крестьянской реформы. Начиная с 1861 г. на Государственный банк были возложены выпуск выкупных свидетельств и билетов, производство тиража и замена свидетельств билетами. Позднее, в 1865 г., Государственный банк обязали наблюдать за поступлением выкупных платежей в казначейства и составлять общий годовой отчет по выкупной операции.

Крестьянский поземельный банк выдавал ссуды на покупку земли наличными деньгами, которые он получал посредством выпуска процентных бумаг, именуемых государственными свидетельствами крестьянского поземельного банка. Продажа и погашение свидетельств производилось через Государственный банк.

Таким образом, Правительство получило контроль над осуществлением Крестьянской реформы посредством управления вновь созданными кредитными установлениями, а также источник покрытия расходов государственного бюджета в виде Государственного банка.

На основе проведенного анализа можно сделать следующие выводы:

1. Крестьянская реформа не имела своей первоочередной задачей в корне изменить экономические отношения, сложившиеся в России: Правительство искало способы покрытия дефицита государственного бюджета.

2. Реформа кредитных установлений и Крестьянская реформа были взаимосвязаны. Ликвидация кредитных установлений и создание Государственного банка до начала проведения Крестьянской реформы позволяло контролировать проведение выкупной операции, а также существенно пополнить государственный бюджет.

3. Реформирование налоговой системы была отодвинута до начала 1880-х годов. Внесение изменений в существующую систему налогообложения не было признано целесообразным, так как не могло привести к значительному увеличению доходов государственного бюджета.

-
- ¹ *Кованько П. А.* Реформа 19 февраля 1861 года и ее последствия с финансовой точки зрения. Киев, 1914. С. 104.
- ² Там же. С. 24.
- ³ Обзор деятельности Министерства финансов за период с 1855 по 1886 г. // ГАРФ. Ф. 678. Д. 684. С. 5.
- ⁴ Записка М. Рейтерна Александру II о финансовом положении России 22.09.1866 г. // ГАРФ. Ф. 678. Д. 620. С. 6.
- ⁵ Обзор деятельности Министерства финансов за период с 1855 по 1886 г. // ГАРФ. Ф. 678. Д. 684. С. 9.
- ⁶ Государственный банк: Краткий очерк деятельности за 1860–1910 гг. СПб., 1910. С. 10.
- ⁷ *Яснопольский Л. Н.* Государственный банк. СПб., 1907. С. 13.
- ⁸ Обзор деятельности Министерства финансов за период с 1855 по 1886 г. // ГАРФ. Ф. 678. Д. 684. С. 31.
- ⁹ Обзор деятельности Министерства финансов за период с 1855 по 1886 г. // ГАРФ. Ф. 678. Д. 684. С. 34.
- ¹⁰ Объяснительная записка к отчету Государственного контроля за 1871 г. СПб., 1872. С. 36.
- ¹¹ *Кованько П. А.* Реформа 19 февраля 1861 года и ее последствия с финансовой точки зрения. Киев, 1914. С. 29
- ¹² *Кованько П. А.* Главнейшие реформы, проведенные Н. Х. Бунге в финансовой системе России. Опыт критической оценки деятельности Н. Х. Бунге как министра финансов. Киев, 1901. С. 5.
- ¹³ Обзор деятельности Министерства финансов за период с 1855 по 1886 г. // ГАРФ. Ф. 678. Д. 684. С. 37.
- ¹⁴ Обзор деятельности Министерства финансов за период с 1855 по 1886 г. // ГАРФ. Ф. 678. Д. 684. С. 38.

Статья поступила в редакцию 24 декабря 2008 г.