

УДК 336.14

*Н. К. Сагайдачная*

## РОССИЙСКИЕ РЕФОРМЫ И ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ФИНАНСЫ: ОТ XVIII ДО XXI ВЕКА

*С позиций линейно-поступательного эволюционизма прослеживается путь трех российских реформ, сопровождающихся изменением государственного устройства и финансовой системы, выявляются черты их сходства и различия, а также те устойчивые признаки, которые свидетельствуют о воссоздании обновленной модели государственного устройства, исторически присущей России, – имперской модели.*

**Ключевые слова:** реформа, финансовая система, налоговая система, бюджет, модель государственного устройства.

Обращение к истории российского государства в переломные моменты его существования интересно само по себе, но для экономистов профессиональный интерес представляет исследование вопроса о том, какую роль при этом играли финансы, как менялась финансовая система России, какие черты сходства (различия) при этом наблюдались. В качестве таких переломных моментов за последние триста с небольшим лет мы выбрали реформы. Считается, что многообразным историческим изменениям присущ принцип минимизации этих изменений, когда из самых различных (в том числе по степени вероятности) вариантов преобразования выбирается такой вариант, который позволяет адаптироваться обществу с минимумом потерь в экономике, народонаселении, идеологии и т.д.

Но реформы тем и отличаются, что они требуют не минимальных изменений в системе социально-экономических отношений, а таких, которые кардинальным образом меняют эти отношения во всех направлениях и сферах жизнедеятельности общества, но не революционным путем, а путем ускоренной эволюции. Это «ускорение» обеспечивается идеологией и силой государственной власти с опорой на государственный аппарат и государственные финансы, без них ни одна реформа не может быть успешно реализована. Реформирование, как показывает история, не является одномоментным актом, оно предполагает достаточно длительный период времени, охваты-

вающий несколько этапов и десятилетий; реформа не ограничивается какой-то одной частью отношений в экономике и финансах, а последствия этих реформ, реально достигнутые результаты влияют не только на послереформенный период, а входят в него в виде переустроенных учреждений, изменений в социально-экономических отношениях и в системе взглядов, приобретает устойчивый и зачастую необратимый характер. Влияние реформ на жизнь общества столь велико, что историки делят, например, XIX в. в Российской империи на две части: дореформенный и послереформенный период. Поэтому в качестве исходной посылки можно принять предположение о том, что российские реформы и их результаты имеют некоторые общие черты, которые воспроизводятся и в последующих реформах, в том числе в финансовой системе государства, и поэтому возможно ли методом экстраполяции получить какие-то уроки прошлого и смоделировать будущее российских реформ, увидеть через призму финансовых отношений направление развития формирующегося буржуазного строя? Очевидно, что эти вопросы носят не только чисто академический интерес, но имеют практический характер.

В качестве объектов исследования мы выбрали те реформы, которые отвечают критериям реформирования; таких реформ в последние триста лет российской истории всего по одной на каждое столетие, что в историческом аспекте немного: это, безусловно, петровские реформы первой четверти XVIII в., затем реформа 60-х годов XIX в. и третья, пришедшаяся на конец XX в. уже в рамках Советского Союза.

Достижение целей государственных реформ, как правило, возможно при изменении и увеличении источников доходов, смене приоритетов бюджетного финансирования, регулировании отношений, связанных с формированием и использованием общегосударственных финансов. Но и сами финансы являются не только инструментом реформирования, но и его следствием, отражением финансовых результатов реформ.

Как известно, одной из главных целей петровских реформ была централизация власти, но при этом Петр I признавал верховенство закона над своей царской, а затем и императорской волей, поэтому высшее управление государством и финансами стало при Петре I принадлежать Сенату. В то же время формируются и параллельные структуры, выходящие на прямое подчинение государю. Так, например, он вводит должности обер-фискала и должности фискалов в губерниях и городах, которые обязаны были тайно сообщать царю о различных финансовых нарушениях. При Петре I закладываются основы управленческих

структур (в том числе коллегии с президентами и вице-президентами), которые явились прообразом современных структур управления государством и одновременно государственно-чиновничьей бюрократии. Государь ищет и создает себе союзников для борьбы с боярско-аристократическими претензиями в виде правительственного аппарата, который встраивается в систему управления государством в специфических условиях российского самодержавия. Петр продолжает имманентно присущую российскому самодержавию традицию патернализма, которая была не благостью царя-самодержавца, а средством сохранения баланса политических сил, представлявших сначала боярство и народ, а затем дворянство: и те и другие потенциально были опасны самодержавию. Отсюда опора Ивана Грозного на опричников, а Петра I – на выходцев из разных сословий. Само государство в петровское правление становится крупным хозяйствующим субъектом, развивающим казенные предприятия и фискальные монополии. Именно при Петре I сосуществовали казенные, посессионные и вотчинные мануфактуры, и именно с петровских времен государство передавало построенные им предприятия в частные руки, наделяло промышленников обширными землями, обеспечивая их рабочей силой. Так, в 1721 г. Указом Петра I была введена посессионная мануфактура, когда промышленникам-недворянам разрешалось покупать населенные имения для развития производства (посессионное право на рабочую силу сохранялось до отмены крепостного права, а на землю – до 1917 г.). Люди и земля при этом неотделимы от предприятия. По существу посессионное право распространило крепостническо-феодалные отношения на сферу промышленно-сти в период развития крупных мануфактур.

Больше всего крепостных мануфактур было сосредоточено на Урале; они работали на государственный рынок, а владельцы посессионных мануфактур обязаны были продавать государству часть своей продукции по установленным ценам. Все это создавало условия для сращивания государственного аппарата с торгово-промышленными мануфактурами при одновременном формировании основ того явления, которое сейчас называется военно-промышленный комплекс. В петровскую эпоху происходит активное заимствование военно-промышленных технологий в обмен на вывоз сырья и сырьевых продуктов, хотя в начале XVIII в. еще господствуют идеи позднего меркантилизма, когда считалось, что государство становится тем богаче, чем больше будет разница между стоимостью вывезенных и ввезенных товаров. Такая разница обеспечивалась в России в основном вывозом сырья (лес, пенька), хотя в

последние годы правления Петр I стал проводить политику протекционизма: по таможенному тарифу высокими пошлинами (до 75%) облагались импортные изделия отраслей, развитых в стране, а низкими – изделия отраслей, не удовлетворяющих спрос.

Петровские реформы потребовали значительного увеличения ассигнований на армию и флот, государственное управление. В бюджете 1680 г. расходы на военный бюджет составляли только половину всего бюджета, а в отдельные годы петровского правления достигали 75–80% [1. Т. 3. С. 512–514], т.е. существенно изменилась структура бюджетных расходов. Такое увеличение расходов на военные цели не могло обойтись только структурными изменениями: оно потребовало таких изменений состава доходных источников, как увеличение монетной регалии, введение подушного налога, расширение оброчного обложения. Такая фискальная политика привела к росту доходов бюджета к 1708 г. на 79%, а расходов – на 99,6% [Там же]. В это время формируется специфическая структура российских государственных финансов, которая сделала откупные операции важнейшим источником доходов бюджета государства и одновременно – источником мобилизации капиталов. В формировании российской промышленности петровской эпохи значительную роль сыграли прямые субсидии предпринимателям и казенные поставки для армии и флота, при этом крупные поставщики конкурировали друг с другом за заказы.

Для населения всех сословий последствия реформ были крайне тяжелыми: подати выросли в три раза, а население за время петровского царствования уменьшилось на одну пятую часть. Свою лепту в эту высокую цену модернизации общественного строя внесли и финансовые преобразования: налоги начинают взиматься не только с дворян и высших чиновников, но и с крестьянства, ремесленников. За время правления Петра I изменилась система налогообложения: вместо пососшной подати был введен подушной налог; объектами косвенного налогообложения стали щетина, соль, деготь, табак, мел, рыбий жир; были установлены сборы с постоянных дворов, мельниц и рыбной ловли. В результате возросли недоимки, были подорваны платежные возможности крестьянства.

Интересно, что несмотря на введение должностей фискалов, во время проведения петровской государственной реформы процветали казнокрадство и коррупция, причем чем больше субсидий предоставляло государство, чем больше размещало заказов, тем больше были их масштабы воровства. В конкурентной борьбе за государственные заказы и бюджетное финансирование использова-

лись внеэкономические методы – близость к государю и власти, что еще больше соединяло госаппарат с промышленниками, ускоряя процессы первоначального накопления капитала.

В целом цена петровской реформы была чрезвычайно высока, и ее результаты и сегодня оцениваются как противоречивые, но именно со времен Петра I в России сформировалось то явление, которое позднее назвали «имперской моделью» с её растущей централизацией, бюрократизацией управления, выборочными технологическими заимствованиями, сырьевой экономикой и военно-промышленной направленностью экономики, подпитываемой из бюджета.

Централизация государства требовала и изменений в бюджете не только количественных, но и качественных, и прежде всего – полного представления о состоянии государственных доходов и расходов. Такого представления нельзя было получить на основании отдельных смет министерств и ведомств, но только к концу правления Петра Камер-коллегия как центральное государственное управление, заменившее множество приказов, смогла составить (1722 г.) роспись государственных доходов и расходов на следующий 1723 г. [2. Т. 1. С. 308]. Это еще не бюджет в современном значении, а механическое соединение отдельных смет, но роспись давала целостное представление о доходах и расходах государства. Как главный финансовый орган Камер-коллегия просуществовала до 1785 г., затем ее восстановили в 1797 г. с ограничением функций и окончательно ликвидировали в 1801 г. [2. Т. 2. С. 13], перед образованием министерства финансов.

Реформа Петра I повлияла на качество бюджета, дефицит которого с начала XVIII в. становится хроническим, потому что при росте доходов расходы растут опережающими темпами. Например, в 1708 г. доходы бюджета достигли 3140 тыс. руб., а расходы составили 3840 тыс. руб., превысив доходы на 22,3%, или на 700 тыс. руб.

Общий итог финансовых реформ подвел его современник Иван Тихонович Посошков, видный экономист своего времени, который в 1724 г. закончил свою «Книгу о скудости и богатстве», предназначенную Петру I, где осуждал фискальную политику. Он считал, что «худой тот сбор, аще кто казну царю, а людей разоряет» и «крестьянское богатство – царственное, а нищета крестьянская – оскудение царственное» [1. Т. 3. С. 303–304]. Исследователи трудов И.Т. Посошкова считали, что его взгляды были ошибочными в том отношении, что он считал возможным достижение преуспевания России при сохранении крепостничества и регламентации хозяйственной жизни с помощью реформ [Там же. С. 304].

По нашему мнению, И.Т. Посошков был ближе к истине, нежели его более поздние критики и читатели, поскольку петровская модель империи добуржуазного типа была в то время способна не только существовать, но и конкурировать с более развитыми странами. Эта способность основывалась на возможности обновления в том числе и путем заимствования европейского опыта при сохранении устойчивости общественных структур, но также на принуждении и прямом насилии.

За более чем столетний период, разделивший первую и вторую реформы, государственные финансы России существенно изменились, в первую очередь организационно. Созданное министерство финансов с 1802 г. стало ежегодно составлять росписи доходов и расходов, которые по сравнению с петровскими временами стали более детальными, подробными и полными, но только перед Отечественной войной 1812 г. стали составляться ежегодные бюджеты, в которых расходы, как и сейчас, стали группироваться по разделам. Но при этом министерства и ведомства без ведома министерства финансов могли бесконтрольно расходовать закрепленные за ним средства. Имперская политика, которая проводилась в это время, имела прежние приоритеты: следом за завоеванием Кавказа происходит присоединение Средней Азии, что приводит к росту бюджетных расходов. Военные расходы, сопровождавшиеся платежами по государственному долгу в предреформенный 1860 г., составляли 55% всех бюджетных расходов, а в том же году бюджетный дефицит составляет 52 млн руб., что по сравнению с 1845 г. дало увеличение на 37,5 млн руб., т.е. рост в 3,58 раза [2. Т. 1. С. 308]. Наряду с традиционными источниками доходов особое развитие получили к середине XIX в. винные откупы, которые самим откупщикам ежегодно давали более 200 млн руб. в год. Источником покрытия дефицита бюджета являются выпуск бумажных денег, внешние и внутренние займы.

С точки зрения последовательности и подготовленности реформа 1861 г. является наиболее удавшейся. По существу это единственная реформа, которой предшествовала серьезная финансовая подготовка: в 1859 г. при министерстве финансов была создана комиссия для осуществления реформы податей и сборов, а другая комиссия – для составления правил о порядке счетоводства, отчетности и ревизии, т.е. организационно была произведена подготовка к бюджетной реформе. В 1862 г. впервые в России все средства бюджета стали концентрироваться в руках государственного казначейства по принципу единства кассы, были введены единые правила составления, утверждения и исполнения государственной росписи и фи-

нансовых смет министерств. Установлен новый порядок отчетности и ревизии [Там же]. Вторая российская реформа не сводится только к отмене крепостного права, она более последовательная и глубокая по сравнению с первой и затрагивает все стороны жизнедеятельности общества: вводится суд присяжных, смягчается цензура, но самое главное – вводится земское (местное) самоуправление. Создание института земства было децентрализацией государственного управления, поэтому были созданы местные органы государственного контроля – контрольные палаты, на которые возлагались ревизия доходов и расходов государства, надзор за сохранностью денежной наличности в казначействах губернии и в кассах специальных сборщиков. Но при этом централизм все равно был сохранен, так как контрольные палаты были подчинены непосредственно государственному контролеру.

Преобразование государственной финансовой системы не ограничилось бюджетной реформой: в 1863 г. были отменены винные откупы, которые порождали взяточничество, коррупцию, должностные преступления чиновников, и они были заменены винным акцизом как более прогрессивной системой получения казной доходов, была расширена и изменена система ломбардов, введены пошлины за право торговли и занятия промыслом, установлены налоги на недвижимость. В это же время вводится специальный целевой железнодорожный фонд, предназначенный для строительства железных дорог, необходимых для развития отечественной промышленности и торговли. Начиная с 1862 г. в России впервые стали открыто публиковаться отчеты министерства финансов о доходах и расходах, а позднее отчеты госконтроля.

Несмотря на увеличение расходов на армию и флот за период реформы почти в два раза, доходы и расходы росли более высокими темпами, чем военные расходы (увеличение почти в 2,5 раза), но наибольшими темпами росли расходы на просвещение – они увеличились в 6 раз. Если в период петровской реформы нужны были прежде всего обученные солдаты и офицеры, моряки, нужды военных были толчком для развития системы образования, то для второй российской реформы в сфере образования потребности военных не были исходным мотивом.

За период второй реформы (Александровской – по имени царя-реформатора) государственный долг вырос в три раза, но историки считают, что за весь период существования Российской империи он был потрачен наиболее рационально.

Наиболее подвижным и прогрессивным элементом второй реформы следует считать, по нашему мнению, финансовую систему того времени,

которая изменилась наиболее существенным образом, даже опережая другие надстроечные структуры, так как политические структуры того времени меняются в меньшей степени, сохраняется достаточно жесткий бюрократический централизм, который ограничивает потенциал судебной и земской реформы. Это очень хорошо видно на судьбе земства, которое рассматривается как основа российского местного самоуправления: оно получило самостоятельные источники доходов в виде земских сборов, но в целом они были недостаточными для финансирования таких обязательных расходов, как расходы на дороги, тюрьмы и судей. К необязательным расходам относились расходы на просвещение и здравоохранение. Только спустя тридцать лет от начала второй реформы стали создаваться земские школы, фельдшерское обслуживание. В то же время земство ограничивалось организационно и контролировалось сверху. По мнению А.И. Солженицына, уже позднее Александр III «остановил и исказил развитие земства: ужесточил административный надзор за ним и сузил ведение его; вместо постепенного уравнивания в ней сословий, напротив, выразил резче сословную группировку...» [3. С. 117]. Отмена крепостного права усилила проявления государственного патернализма, который причудливо сочетался с самодержавными принципами государственного управления. В 90-х годах XIX в. в ходе движения народников в земство произошло другое изменение; народники, из которых и выросли многие будущие революционеры, прониклись этой свойственной самодержавию покровительственной по отношению к народу идеологией, которая позднее, уже при социализме, преобразовалась в своеобразный партийно-правительственный патернализм. Такая идеология не могла не накладываться свой отпечаток на деятельность различных общественно-политических институтов и в более позднее советское время.

Хотя попытки реформировать экономику Советского Союза предпринимались во второй половине XX в. с середины 60-х годов (правление Л.И. Брежнева, А.Н. Косыгина), но реальной реформой следует считать конец 80-х годов, к которым СССР пришел с крупными внешними займами, скрытыми дефицитами бюджетов, огромными закупками зерна за рубежом. Многие исследователи считают, что с утверждением сталинского режима произошло возрождение имперской российской модели на основе социалистической идеологии с её жесткой политической централизацией, бюрократией (теперь уже партийной), ориентацией на сырьевые отрасли и развитие ВПК. Десталинизация общества внесла мало изменений в эту модель, которая оказалась и устойчивой, и

инерционной, и воспроизводимой на протяжении трехсот лет. Реформа получила название «перестройки» и начала осуществляться с расширения самостоятельности государственных предприятий и расширения сферы деятельности частного сектора в форме кооперативов, аренды, индивидуальной трудовой деятельности. Но инерция централизации осталась прежней, и прежде всего в области бюджетной политики, которая была нацелена на плановое задание Госплана СССР. К 1989 г. стало ясно, что необходима финансовая децентрализация, что и привело к принятию в апреле 1990 г. изменений в законодательстве, сформировавших новые финансовые взаимоотношения советского федерализма: за Союзом сохранился приоритет в части доходов, т.е. новой налоговой системы, а в части расходов по остаточному принципу за ним закрепилось управление госдолгом, обороной, программой капитальных вложений и субсидиями предприятиям. Предполагалось, что союзный бюджет будет направляться на конкретные союзные программы общегосударственного значения, а его доходная часть будет образовываться за счет республиканских обязательных отчислений, которые были зафиксированы в номинальном выражении.

При этом республики, входившие в состав Советского Союза, получили больше прав за рамками финансирования общесоюзных функций и больше полномочий по другим вопросам бюджетной политики, перешли на расширение своих прав при формировании доходов республиканских бюджетов. В то же время верховенство союзного бюджетного законодательства на практике расходования бюджетных средств не соблюдается и нарушается, приоритетной становится республиканская и региональная бюджетная политика. Крупные республики – Россия, Украина – берут на себя ответственность за самостоятельную разработку своих республиканских бюджетов. Политическая и экономическая децентрализация в рамках Советского Союза сопровождается финансово-налоговой децентрализацией и заканчивается разрушением многолетней централизованной бюджетной политики, так как в конце 1991 г. республики практически прекратили производить платежи в союзный бюджет. Это означало и распад самого государства, которое как некая социалистическая модификация российской имперской модели прекратило свое существование.

Казалось, что изначально третья реформа была уже дважды моделирована в российском прошлом, но только в самом ее начале можно было надеяться на успешное завершение (как это задумывалось реформаторами). Непродолжительный период этой реформы в рамках СССР закончился крахом империи, в котором в полной

мере проявилась одна из черт двух предыдущих российских реформ: идеологическое обеспечение реформы очень сильно опережало финансовое обеспечение, но финансовая система уже не имела ни «запаса прочности», ни необходимой гибкости государственных институтов, которые могли бы поддержать планируемые преобразования. Вообще цена российских реформ всегда была чрезвычайно велика, но цена третьей реформы оказалась несопоставимой с её результатами. Запаса финансовой прочности не оказалось не только у финансовой системы, но и у населения.

Чрезмерная централизация в бюджетной системе финансовых ресурсов, присвоение социалистическим государством большей части прибавочного продукта не оставили населению финансовой возможности пережить третью реформу более или менее «бескровно», с минимумом материальных потерь.

Общество не смогло ассимилировать модернизационные изменения и сохранить свою целостность, принцип минимизации изменений не сработал, так как был выбран и (или) во многом стихийно определен тот вариант трансформации, который не оставлял шансов, в том числе и финансовых, на адаптацию к условиям того времени в границах социалистического строя и советского союзного государства. Возможно, что при более значительном отдалении от событий конца XX в. более точно определятся какие-либо детали, подробности третьей реформы, но нас интересует не только прошлое, но и настоящее. Кажется логичным поставить вопрос о терминологическом определении процессов, которые происходили и продолжают происходить уже на территории Российской Федерации, о их хронологических сроках, но мы считаем это несколько преждевременным. Тем не менее уже сейчас можно выделить те уже сформировавшиеся черты новой финансовой российской системы, которые характеризуют перестроечный период: постепенная централизация финансовых потоков и концентрация финансовых ресурсов, неэффективное расходование «оборонных» денег при резком увеличении военных расходов, большой удельный вес в экономике госкомпаний, приводящей к дальнейшему огосударствлению экономики, низкий экономический эффект, противоречивые и неоднозначные результаты налоговой и финансовой политики, увеличение зависимости бюджета от сырьевого экспорта и т.д. Эти процессы происходят на фоне достаточно высоких цен на нефтегазовое сырье, чего не было во время третьей реформы. Характерно и то, что, по данным опроса Левада-центра, 80% опрошенных считают, что государство обязано заботиться о них (правда, реально на это рассчитывает значительно

меньшее количество). Такие настроения коррелируют с укреплением федерального центра и автономизацией власти как политического института. Такой дуализм объясняет относительную стабильность сегодняшней социально-экономической ситуации, но ставит под сомнение возможность её прогрессивного развития. Затянувшийся перестроечный период характеризуется и слабой идеологической подготовкой, которая исчерпала свои ресурсы в первые несколько лет, поэтому использование такого термина, как «модернизация», не дает опережающего импульса для дальнейшего развития и не вносит определенности в сегодняшнее состояние экономики. Не вдаваясь в политико-идеологические аспекты происходящих в России изменений, даже на основании воспроизведения ресурсно-нерациональной централизованной финансовой системы можно считать, что в XXI в. в усеченном (по всем параметрам) виде в России восстановилась модель государства если не имперского, то достаточно жесткого типа

с относительно небольшим запасом финансовой прочности и большим бюрократическим аппаратом, а также с ограниченными возможностями к быстрому реагированию на новую ситуацию, определение которой находится в диапазоне двух терминов – «рецессия» и «стагнация». Решающее значение в ближайшем будущем будет иметь точное определение границ допустимых изменений, которые, безусловно, необходимы для экономики и финансов и будут восприняты и приемлемы обществом.

#### Литература

1. *Экономическая* энциклопедия. Политическая экономия. – М.: Советская энциклопедия, 1979.
2. *Финансово-кредитный* словарь. – М.: Финансы и статистика, 1984.
3. *Солженицын А.И.* Красное колесо. Повествование в отмеренных сроках. – М.: Возрождение, 1991.